

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

องค์กรตำรวจถือเป็นองค์กรหนึ่งที่มีความสำคัญและใกล้ชิดกับประชาชนเป็นอย่างมากตลอดมา ในเรื่องของการดูแลความสงบเรียบร้อยในสังคม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ในฐานะผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ และเพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นที่พึ่งพาของประชาชนได้ จำเป็นที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องปรับเปลี่ยนองค์กรให้ทันต่อสภาพการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว สร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนด้วยการทำงานที่ยุติธรรมและเป็นธรรม และโดยที่องค์กรตำรวจของไทยมีความสัมพันธ์กับระบบอุปถัมภ์มาตั้งแต่อดีต ดังนั้นการเข้าไปเปลี่ยนแปลงระบบบริหารสำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงทำได้ยาก และสำหรับประชาชนแล้ว การหลีกเลี่ยงที่จะมีปัญหาเกี่ยวกับตำรวจซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจ จึงเป็นเรื่องที่ปลอดภัยมากกว่า ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่ามีระบบบริหารที่อ่อนแอ ประชาชนพึ่งพาไม่ได้ ผู้บังคับบัญชาปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ได้ เพราะทุกคนมีเส้นสาย ทำให้ข้าราชการตำรวจดีๆ ขาดความเชื่อมั่นในระบบคุณธรรม แม้ว่าในสังคมไทยจะรับรู้ถึงการแต่งตั้งโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรมมาช้านาน แต่ดูเหมือนว่าช่วงเวลาที่ผ่านมาสังคมไทยยังไม่ได้มีความตื่นตัวที่จะแก้ไข ปัญหาของตำรวจมากนัก โดยอาจจะกล่าวได้ว่าปัญหาของการคอร์รัปชัน ได้กลายเป็นวัฒนธรรมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีการทำลายระบบคุณธรรม นำระบบพรรคพวก ระบบอุปถัมภ์ การให้ผลตอบแทนซึ่งกันและกันมาใช้ในการพิจารณาความดีความชอบและการแต่งตั้งโยกย้าย โดยมีได้คำนึงถึงหลักประกันความมั่นคงความก้าวหน้าในวิชาชีพตำรวจ หรือการเป็นตำรวจของประชาชน การนำคำสั่ง คำขอของผู้มีพระคุณ ผู้มีอำนาจนอกระบบมาเป็นข้ออ้างในการพิจารณาความดีความชอบ แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ จนเกิดภาวะจำยอม หรือภาวะคับข้องใจของข้าราชการตำรวจผู้ไร้เส้นสาย ซึ่งแม้จะรู้ว่าการกระทำดังกล่าวของผู้บังคับบัญชาจะมีชอบด้วยระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือกฎหมาย แต่ก็มิอาจฟ้องร้องดำเนินคดีกันได้ จนกลายเป็นประเพณีปฏิบัติต่อเนื่อง และขาดความน่าเชื่อถือในตัวผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการที่ทำหน้าที่พิจารณาการแต่งตั้งโยกย้าย รวมถึงประกาศ คำสั่ง หรือกฎเกณฑ์ ที่ออกมาบังคับใช้ เพราะเชื่อว่าอาจเกิดการยกเว้นหลักเกณฑ์โดยผู้ออกกฎเกณฑ์นั้นๆ เอง ด้วยสภาพปัญหาดังกล่าวจึงเป็นแนวทางปฏิรูป

ระบบงานตำรวจ ปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรตำรวจ โดยมีเป้าหมายสำคัญในการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีและมีความเป็นอิสระ โดยกำหนดให้ตำรวจอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ให้มีกลไกควบคุมตรวจสอบโดยตัวแทนภาคประชาชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการกระจายอำนาจการบริหารไปให้หน่วยงานระดับภูมิภาคอย่างเต็มที่

สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีลักษณะงานที่ต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีผลกระทบต่อส่วนได้ส่วนเสียของประชาชน กฎหมายจึงกำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และให้ตำรวจเป็นข้าราชการประเภทหนึ่งแยกออกจากข้าราชการพลเรือน ถือเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระระดับหนึ่ง โดยมีคณะกรรมการระดับชาติที่เรียกว่า คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ตรวจสอบกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมถึงมีอำนาจพิจารณาคัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติด้วย และมีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลที่เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) มีอำนาจออกหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลและพิจารณาการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ พิจารณาความดีความชอบ และลงโทษวินัยข้าราชการตำรวจ คณะกรรมการทั้งสองจึงเปรียบเสมือนหัวใจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่เป็นตัวกำหนดทิศทางในการขับเคลื่อนสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้มีมาตรฐานสากลทัดเทียมอารยประเทศและอำนวยความสะดวกแก่สังคมและประชาชนอย่างแท้จริง การกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ องค์กรคณะกรรมการระดับสูงของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงมีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายระดับชาติ และกำหนดกฎเกณฑ์การบริหารงานบุคคลใช้บังคับแก่ข้าราชการตำรวจทั่วประเทศประมาณสองแสนกว่าคน ข้าราชการตำรวจจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ บังคับใช้กฎหมายอย่างเที่ยงธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เพียงใดนั้น จึงขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของคณะกรรมการทั้งสองนี้ว่าจะมีความเหมาะสมเพียงไร

สภาพปัญหาที่นำมาสู่การเสนอแก้ไข โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ มาจากความไม่เป็นอิสระในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ อันเนื่องมาจากอำนาจครอบงำจากฝ่ายการเมือง และผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ที่ส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจไม่เป็นธรรมในการกำหนดนโยบาย การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจตั้งแต่ระดับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ลงมาจนถึงชั้นประทวน และการกำหนดกฎเกณฑ์การบริหารงานบุคคลที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม

การกำหนด โครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจให้มีความเชื่อมโยงกับฝ่ายบริหารได้เป็นเรื่องที่ดี แต่ก็อาจเป็นปัญหาในทางปฏิบัติได้หากฝ่ายการเมืองนั้นใช้อำนาจครอบงำในทางที่ไม่ถูกไม่ควร เพื่อแลกกับผลประโยชน์ตอบแทน

ซึ่งกันและกัน ดังนั้น การกำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมาจากฝ่ายการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อมดังที่ได้นำเสนอไว้ในบทก่อนหน้านี้ อาจส่งผลให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติไม่สามารถทำงานได้อย่างเป็นอิสระอย่างแท้จริง อันเป็นหลักการสำคัญของการกำหนดกลไกการมีส่วนร่วม และทำให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับเลือกมาทำงานได้อย่างอิสระและเที่ยงธรรม จากโครงสร้างที่กำหนดในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 อาจดูเหมือนการทำงานจะมีความเป็นอิสระเพราะมีกรรมการมาจากสามฝ่ายตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ คือ ฝ่ายการเมือง ฝ่ายบริหาร และผู้แทนภายนอกจากภาคประชาชน แต่โดยสภาพของการลงคะแนนเสียงในการแต่งตั้งตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ถูกเสนอชื่อต้องออกจากที่ประชุม (กรณีขณะนั้นเป็นรักษาราชการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) ทำให้เหลือคณะกรรมการเพียงสองฝ่าย ฝ่ายการเมืองซึ่งมีทั้งจากทางตรงและทางอ้อม จำนวน 6 คน กับผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4 คน ทำให้ฝ่ายการเมืองพร้อมที่จะลงคะแนนให้คนใดคนหนึ่งในลักษณะของการบล็อกโหวต (Block Vote) ซึ่งมีแนวโน้มจะได้บุคคลที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในลักษณะที่ไม่มีคุณสมบัติ (ไม่มีคุณลักษณะ) และผู้ทรงคุณวุฒิที่เชื่อว่าเป็นกลไกการตรวจสอบจากภาคประชาชนที่มีคะแนนเสียงน้อยกว่าก็ย่อมเล็งเห็นว่าแม้จะลงคะแนนไปในทางเดียวกันหมดก็ไม่สามารถตัดทานคะแนนจากฝ่ายการเมืองได้ ทำให้เกิดการครอบงำทางการเมืองอย่างเห็นได้ชัด เมื่อผลของการโหวตเป็นไปดังที่กล่าวมาแล้วจึงส่งผลต่อความเป็นอิสระและการทำหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเนื่อง ไปถึงการวิ่งเต้นใช้เส้นสายในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับรองลงมาจนถึงชั้นประทวน และการทำหน้าที่ของข้าราชการตำรวจในการอำนวยความยุติธรรมและสร้างความสงบสุขให้สังคม การเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติอาจไม่จำเป็นต้องเพิ่มเติมด้วยคนภายนอกก็ได้ แต่ควรเพิ่มสัดส่วนให้มีข้าราชการตำรวจเป็นกรรมการในสัดส่วนที่สมดุลกัน โดยอาจลดจำนวนกรรมการจากฝ่ายการเมืองที่ไม่มีควมจำเป็นต่อการกำหนดภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้มีความเหมาะสม จากการศึกษาสภาพปัญหาต่างๆ ผู้ศึกษามีแนวทางแก้ไขดังต่อไปนี้

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ปัญหาองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมาจากฝ่ายการเมือง ตำแหน่งประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติซึ่งกำหนดให้เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น แม้จะเป็นฝ่ายการเมืองโดยแท้ แต่การบริหารสำนักงานตำรวจแห่งชาติยังคงต้องเชื่อมโยงนโยบายกับฝ่ายบริหารจึงสมควรให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และเพื่อความเป็นกลางในการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จึงห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีออกเสียงในการคัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจ

แห่งชาติ สำหรับกรรมการโดยตำแหน่ง 5 คน ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำและมีส่วนเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อมนั้น ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ให้ตัดออก และเปลี่ยนเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ แทน เพื่อเป็นหลักประกันว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะไม่ถูกรอบงำด้วยอำนาจการเมือง และส่งผลให้การบริหารงานสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ส่วนองค์ประกอบสุดท้ายคือ ผู้ทรงคุณวุฒินั้น จากการศึกษาเห็นควรแก้ไขที่มาให้มีความเหมาะสมและปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองโดยกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วยบุคคลภายนอกที่เป็นอิสระและเป็นกลางในสัดส่วนที่สมดุลกัน ได้แก่ ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ นักวิชาการ และผู้แทนจากภาคประชาชน

5.2.2 ปัญหาการใช้อำนาจนายกรัฐมนตรีเสนอชื่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และกระบวนการคัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ

ปัญหาการไม่สามารถแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในวาระแต่งตั้งประจำปี 2552 นั้น เกิดจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองทำให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติไม่มีอิสระบนพื้นฐานของความเป็นธรรม เกิดปัญหาการลงมติขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายการเมืองด้วยกัน เป็นเหตุให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่งตั้งรักษาราชการแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยไม่เสนอชื่อข้าราชการตำรวจให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติพิจารณาคัดเลือก แนวทางในการแก้ปัญหานี้ ผู้ศึกษาเห็นสมควรดำเนินการดังนี้

1) กำหนดรายละเอียดกระบวนการคัดเลือกผู้บัญชาการแห่งชาติไว้ให้ชัดเจน ดังนี้

ให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมีอำนาจพิจารณาคัดเลือกข้าราชการตำรวจเพื่อดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

(1) ให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาคัดเลือกรายชื่อข้าราชการตำรวจโดยคำนึงถึงระบบอาวุโส และผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา เสนอต่อคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติเพื่อพิจารณาคัดเลือก

(2) การพิจารณาคัดเลือกให้เข้มงวดเสียงข้างมาก โดยที่ห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานใช้สิทธิออกเสียงคัดเลือก

2) กำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมในการคัดเลือกหรือสรรหาไว้ให้ชัดเจนในกฎหมายโดยเทียบเคียงกับการได้มาซึ่งตำแหน่งปลัดกระทรวงตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

แผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยอาจกำหนดให้ดำเนินการสรรหาเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ก่อนวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติครบวาระ ซึ่งหากไม่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีนำเสนอเหตุผลต่อคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติเพื่อใช้ดุลพินิจในการกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม และแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาในการรักษาราชการแทนไว้ให้ชัดเจน

5.2.3 ปัญหาการใช้ดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีในการออกคำสั่งรักษาราชการแทนหรือการช่วยราชการของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

ปัญหาในการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่ผ่านมาภายหลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 คือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้รับคำสั่งให้ไปช่วยราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และมีคำสั่งนายกรัฐมนตรีให้แต่งตั้งรักษาราชการแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหลายครั้ง โดยครั้งที่มีปัญหามากที่สุดคือการแต่งตั้งรักษาราชการแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นเวลาเกือบหนึ่งปี โดยเพิกเฉยต่อการดำเนินกระบวนการสรรหาผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยที่คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติผู้มีอำนาจคัดเลือกก็ไม่มีอำนาจโต้แย้งแต่อย่างใด ดังนั้น แนวทางแก้ไขในเรื่องนี้ผู้ศึกษาเห็นสมควรกำหนดเวลาว่าเมื่อตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติใกล้จะครบวาระให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคนใหม่ก่อนครบวาระ ซึ่งหากนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดไม่ทำการเสนอชื่อให้นำบทบัญญัติมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547เกี่ยวกับการนับองค์ประชุมของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมาใช้ โดยให้กรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ขอให้มีการประชุมคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติเพื่อมีมติให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการสรรหาข้าราชการตำรวจที่มีคุณสมบัติเหมาะสมแล้วนำรายชื่อเสนอคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติพิจารณาคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติที่กำหนดไว้ตามมาตรา 18(3) รวมทั้งกำหนดระยะเวลาดำเนินการให้แล้วเสร็จด้วย และในกรณีที่คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติไม่ยอมรับรายชื่อข้าราชการตำรวจที่นายกรัฐมนตรีนำเสนอพิจารณาคัดเลือกในการเสนอชื่อครั้งที่ 1 หากนายกรัฐมนตรียังเห็นสมควรยืนยันรายชื่อดังกล่าวให้นายกรัฐมนตรีเรียกประชุมคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติเพื่อพิจารณาทบทวนรายชื่อเดิมเป็นครั้งที่สอง หากที่ประชุมยังไม่เห็นชอบอีกให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาคัดเลือกรายชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมาแทน ทั้งนี้ หากรายชื่อที่นายกรัฐมนตรีเสนอชื่อมาแทนนั้นคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติพิจารณาไม่เห็นชอบ ก็ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งผู้หนึ่งผู้ใดที่นายกรัฐมนตรี

ได้เสนอชื่อมาแล้วเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และให้ถือว่าคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติให้การยอมรับผู้นั้นเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

5.2.4 ปัญหาตำแหน่งประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจมาจากฝ่ายการเมืองสำหรับกรณีองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรี ซึ่งมาจากฝ่ายการเมืองโดยแท้ เป็นประธานกรรมการนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าภารกิจอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การพิจารณาแต่งตั้งโยกย้าย ตลอดจนออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการตำรวจทุกระดับชั้น ซึ่งการกำหนดองค์ประกอบให้ข้าราชการตำรวจด้วยกันเป็นผู้พิจารณามีข้อดีคือ จะลดระยะเวลาการทำงาน เนื่องจากได้ผู้มีประสบการณ์การบริหารงานตำรวจซึ่งรู้สภาพปัญหาอุปสรรคและการจัดโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นอย่างดี แต่ก็มีข้อเสียบางประการหากกำหนดให้ข้าราชการบำนาญเป็นกรรมการนาน ๆ หรือหลายวาระติดต่อกันอาจเกิดปัญหาการผูกขาดอำนาจ และหากกำหนดให้ข้าราชการบำนาญที่อายุตัวใกล้เคียงกับตำรวจในราชการ ก็อาจเกิดปัญหาระบบอุปถัมภ์และการเชื่อมต่ออำนาจได้ ดังนั้น การปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจจึงควรตัดนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งประธานกรรมการ เปลี่ยนเป็นข้าราชการบำนาญที่อดีตเคยเป็นข้าราชการตำรวจและพ้นจากราชการมาแล้วมีระยะห่างพอสมควรที่จะป้องกันปัญหาการสืบทอดอำนาจ และที่สำคัญให้มาจากระบบการเลือกตั้งที่เป็นธรรม โดยจากผู้แทนตำรวจที่ทุกระดับชั้น

5.2.5 ปัญหากรรมการข้าราชการตำรวจโดยตำแหน่ง ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการประจำกรรมการโดยตำแหน่งที่มาจากสำนักงาน ก.พ. ให้ตัดออก เนื่องจากไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับภารกิจหน้าที่การบริหารงานบุคคลข้าราชการตำรวจ และเพื่อความคล่องตัวในการบริหารราชการของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

5.2.6 ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตำรวจ (ก.ตร.) ที่มีผลกระทบต่อแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ

โครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจในปัจจุบันส่งผลให้การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจไม่ได้ใช้ระบบยุติธรรม คุณธรรม ระบบ โควตา และการวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่งเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจมีปัญหา โดยตลอด พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและจเรตำรวจแห่งชาติลงมาถึงระดับผู้บังคับการ ทั้งที่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจมีองค์ประกอบในส่วนที่เป็นรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติอยู่ด้วย จึงเป็นการไม่เหมาะสมที่จะให้รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและจเรตำรวจแห่งชาติพิจารณาเห็นชอบให้การแต่งตั้งตนเองให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย

โดยตรง และการทำหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจอาจไม่มีความเป็นกลาง ดังนั้น จึงสมควรแก้ไขพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และจเรตำรวจแห่งชาติ

เมื่อโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจมีความเหมาะสม เป็นอิสระจากอำนาจการเมือง และอำนาจของผู้มีอิทธิพลในธุรกิจผิดกฎหมายแล้ว การทำงานของคณะกรรมการทั้งสองจะสามารถอำนวยความสะดวกให้สังคมและประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งจะสร้างศรัทธาและความเชื่อมั่นของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในขั้นต้นซึ่งอยู่ในอำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจต่อไป นอกจากการแก้ไขปัญหาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติด้วยการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจตามที่ได้นำเสนอในวิทยานิพนธ์เล่มนี้แล้ว การพัฒนาสำนักงานตำรวจแห่งชาติในอนาคตต้องพัฒนาทั้งระบบบริหารไปพร้อมกัน ด้วยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตำรวจ คือ กฎคณะข้าราชการตำรวจให้สอดคล้องกับระบบคุณธรรม ให้ประเมินการทำงานอย่างเคร่งครัดตามหลักเกณฑ์ โดยพิจารณาจากข้าราชการตำรวจที่มีความรู้ความสามารถ ซึ่งถือเป็นมาตรการสำคัญต่อการบริหารงานบุคคลของตำรวจ

โครงสร้างองค์กรของตำรวจไทยนับได้ว่ามีการวางโครงสร้างที่ทันสมัยและก้าวล้ำนำหน้ากว่าองค์กรภาครัฐอื่นๆ เริ่มต้นจากการมีพระราชบัญญัติการบริหารงานตำรวจเป็นการเฉพาะ และมีโครงสร้างที่สั้นไม่ต้องผ่านระบบการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรีในเรื่องการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง มีการจัดโครงสร้างการบริหารที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมจากประชาชนในทุกกระดับที่เชื่อมประสานสอดคล้องกับวัฒนธรรมการทำงานเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายขององค์กรได้อย่างน่าที่จะมีประสิทธิภาพ แม้ในทางปฏิบัติจะมีการหลีกเลี่ยงการบังคับใช้กฎหมายด้วยการหาช่องว่างของกฎหมายเพื่อช่วยเหลือบุคคลใกล้ชิด แต่การกำหนดโครงสร้างมีความเป็นอิสระก็จะมีส่วนช่วยลดปัญหาความไม่เป็นธรรมได้ระดับหนึ่ง และหากทำควบคู่กับการสร้างระบบจริยธรรมที่เข้มแข็งจะทำให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเที่ยงธรรม สมศักดิ์ศรีและมีความสง่างาม

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในอนาคตที่ต้องทำร่วมกับการปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการระดับต่างๆ คือ ต้องปฏิรูปให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีขนาดเล็กลง ยกเลิกระบบรวมศูนย์อำนาจและกระจายอำนาจการบริหารรวมถึงการแต่งตั้งโยกย้ายไปในแต่ละท้องถิ่น ด้วยการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชน เอกชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เข้ามามีส่วนร่วม

ในการกำหนดนโยบาย ที่สำคัญควรสร้างความเข้าใจให้ตำรวจยอมรับการเปลี่ยนแปลง เปิดใจยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมปฏิบัติ ปรับโครงสร้างตำรวจ ให้ท้องถิ่นร่วมการทำงานกับตำรวจ การปฏิรูปตำรวจไทย คือ ภาคการเมือง ภาคประชาชน และภาคเจ้าหน้าที่ตำรวจร่วมกัน โดยภาคการเมืองต้องกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในการปฏิรูปส่วนตำรวจต้องเปิดใจกว้างในการยอมรับปฏิรูปตนเอง และภาคประชาชนต้องเข้าใจและร่วมในการผลักดันการปฏิรูปทั้งสามส่วนต้องดำเนินการพร้อมกัน การปฏิรูปทำไมต้องให้คนภายนอกมาดำเนินการ ไม่ให้ตำรวจปฏิรูปกันเอง เกิดปัญหา ระหว่างตำรวจกับฝ่ายการเมือง เป็นปัญหาอำนาจการใช้ดุลยพินิจ ดังนั้นต้องทำให้ตำรวจปลอดจากฝ่ายการเมือง แต่ยังไม่สามารถหลุดจากกรอบฝ่ายบริหารได้ ซึ่งจะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นในเรื่องความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยมีตำรวจที่เป็นกลไกสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ อันจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติต่อไป