

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะด้านความมั่นคงภายใน ด้วยการรักษาความสงบเรียบร้อยและจัดระเบียบของสังคม โดยดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างมีความเสมอภาคและเป็นธรรม ซึ่งเป็นภารกิจในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมตามหลักนิติธรรม (Rule of Law) แก่ประชาชน และองค์การตำรวจยังเปรียบเสมือนเป็นต้นธารของกระบวนการยุติธรรม ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามความคาดหวังของสังคมและตอบสนองความต้องการของประชาชนในการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ดังนั้น องค์การตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงเป็นหน่วยงานที่สำคัญอย่างยิ่งทั้งในฐานะที่เป็นองค์กรหลักของการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในสังคม และหน่วยงานเริ่มแรกในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งต้องดำเนินการด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เป็นธรรม และประหยัดทรัพยากร แต่หากในทางตรงกันข้ามหรือแม้แต่มีความเคลือบแคลงสงสัยในการให้ความเป็นธรรมจากการบังคับใช้กฎหมาย ย่อมจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบว่าจะสามารถอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริงเพียงใด

จากแนวความคิดในการปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาตินั้น ได้มีอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่อดีตที่ผ่านมา อาทิเช่น รัฐบาลสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี เมื่อ พ.ศ. 2525 ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจในลักษณะเต็มรูปแบบ แต่ไม่สามารถปรับปรุงได้เป็นผลสำเร็จ และต่อมากกรมตำรวจได้มีการปรับปรุงโครงสร้างภายในมาโดยตลอด จากการที่เป็นหน่วยงานระดับกรมเป็นส่วนราชการหนึ่งของกระทรวงมหาดไทย ไปเป็นหน่วยงานระดับกรมที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงใด โดยขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาหลายครั้ง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2547 รัฐบาลได้มีการปรับปรุงยกเลิกกฎหมายที่ระจัดกระจายทั้งหมด โดยมีการกำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ระบบการบริหารงาน มาบัญญัติรวมกันเป็นพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ที่มีหลักการสำคัญคือการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้มีความครอบคลุม ชัดเจนและทันต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปมากขึ้น¹ มีการ

¹ มาตรา 6 ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547.

กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติที่มีอำนาจในการกำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการกระจายอำนาจระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับตำรวจภูธรจังหวัด และราชการส่วนท้องถิ่น² การกำหนดให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ³ การแบ่งประเภทข้าราชการตำรวจมียศและไม่มียศ⁴ การกำหนดสายงานสอบสวนให้เป็นสายงานชำนาญการและมีผลต่อการเลื่อนระดับในสายงาน⁵ กระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลจากส่วนกลางลงสู่หน่วยงานปฏิบัติในระดับกองบัญชาการ⁶ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นหลักการที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและข้าราชการตำรวจ แต่ในความเป็นจริงและสภาพที่ปรากฏต่อสาธารณชนพบว่า หลักการตามที่กฎหมายกล่าวมานั้น สามารถดำเนินการได้เพียงบางส่วน การถูกแทรกแซงทางการเมืองยังเป็นประเด็นที่กล่าวถึงกันอยู่เสมอในสังคมไทย การละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากเจ้าหน้าที่ตำรวจบางส่วนที่ไม่ปฏิบัติตามหลักการในกฎหมายยังคงมีอย่างต่อเนื่อง การมีกลไกการตรวจสอบจากภาคประชาชนที่เป็นลักษณะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจอันจะเป็นการสร้างกลไกในการตรวจสอบเพื่อสร้างความโปร่งใส เป็นธรรม และสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน ถึงแม้ว่าตามทีพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 จะได้กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ มาช่วยในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวบางส่วนข้างต้น แต่คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เพียงแต่การกำหนดนโยบายและตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบายเท่านั้น⁷ ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบและถอดถอนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือข้าราชการตำรวจระดับสูงได้ ทำให้การควบคุมตรวจสอบไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจในระดับต่างๆ ที่มีอยู่ 3 ระดับ คือ ในระดับกรุงเทพมหานคร ระดับจังหวัด และระดับสถานีตำรวจ แต่มีอำนาจหน้าที่เพียงแต่การให้คำปรึกษาในการกำหนดนโยบาย การรับคำร้องเรียน และกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เท่านั้น ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนอันเนื่องมาจากการละเมิดสิทธิและเสรีภาพจากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจและไม่สามารถดำเนินการอย่างเด็ดขาดได้อย่างแท้จริง⁸ จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาดังกล่าวล้วนเป็นภาพสะท้อนในลักษณะของข้อจำกัดและปัญหา

² มาตรา 16 ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547.

³ มาตรา 7 ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547.

⁴ มาตรา 8 ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547.

⁵ มาตรา 47 ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547.

⁶ มาตรา 54 ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547.

⁷ มาตรา 16 และ มาตรา 18 ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547.

⁸ พงษ์ธร ธีบุญศิริ. (2545). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานตำรวจ. หน้า 150.

ในการให้บริการสาธารณะด้านการอำนวยความสะดวกและการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม เพื่อให้เป็นไปตามความคาดหวังของประชาชนขององค์กรตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และจากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงข้อกฎหมายและข้อมูลเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องทุกข์ขององค์กรบังคับใช้กฎหมายหรือองค์กรตำรวจในต่างประเทศ พบว่าในหลายประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการจัดตั้งองค์กรในการรับเรื่องร้องทุกข์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจที่มีลักษณะที่มีความเป็นอิสระและไม่ขึ้นตรงต่อองค์กรตำรวจ ซึ่งมีการดำเนินการที่ได้ผลและมีการดำเนินการมาเป็นระยะเวลาหนึ่งในต่างประเทศแล้ว ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และการดำเนินการที่ความเหมาะสมขององค์กรที่มาทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจโดยการรับเรื่องร้องทุกข์เปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ ชำต้น อันจะนำมาสู่มาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมขององค์กรควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจโดยการรับเรื่องร้องทุกข์ของประเทศไทย เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกและเสริมสร้างความเสมอภาคและสวัสดิภาพของประชาชนต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจโดยการรับเรื่องร้องทุกข์ของไทย

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงแนวทางการจัดตั้งองค์กรควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจโดยการรับเรื่องร้องทุกข์ ที่มีการเปรียบเทียบรูปแบบขององค์กรควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจโดยการรับเรื่องร้องทุกข์ในประเทศและต่างประเทศ คือ ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหรัฐอเมริกา

1.2.3 เพื่อเสนอมาตรการทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์กรการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจโดยการรับเรื่องร้องทุกข์ ในประเทศไทย ที่มีความเป็นอิสระ และเหมาะสม อันจะส่งผลให้องค์กรตำรวจสามารถปฏิบัติงานในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างมีความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจหรือผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยสาธารณะ อาจกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน และสิทธิ เสรีภาพของประชาชนหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องได้เสมอ ซึ่งปัจจุบันระบบการร้องเรียนต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ในประเทศไทยยังมีลักษณะที่เป็นองค์กรภายในขององค์กรตำรวจ คือ สำนักงานเจเรตำรวจ ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ

ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจหน่วยอื่นๆ อาจจะถูกครอบงำจากองค์กรและการดำเนินการยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ส่วนองค์กรตรวจสอบภายนอกที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ เช่น ศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ก็มีภาระในการตรวจสอบเรื่องร้องทุกข์จากหน่วยงานต่างๆ อยู่เป็นจำนวนมาก และมีข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามความเห็นหรือคำวินิจฉัยขององค์กรเหล่านั้น ทั้งนี้ ในต่างประเทศได้มีองค์กรที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ โดยการรับเรื่องร้องทุกข์อยู่หลายประเทศและมีมาเป็นระยะเวลานานแล้ว เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น จึงเห็นสมควรมีมาตรการทางกฎหมายที่เป็นแนวทางการจัดตั้งองค์กรเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่โดยการรับเรื่องร้องทุกข์ของตำรวจ ที่มีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และการดำเนินการที่เหมาะสม เพื่อเป็นการเยียวยาและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานของตำรวจที่มีข้อขัดแย้งกฎหมายต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษารั้ครั้งนี้ศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างที่เหมาะสมขององค์กรตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ โดยการรับเรื่องร้องทุกข์ ที่ศึกษาเปรียบเทียบกับรูปแบบโครงสร้างขององค์กรรับเรื่องร้องทุกข์ต่างๆ ในประเทศและในต่างประเทศ พร้อมทั้งเสนอมาตรการทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์กรรับเรื่องร้องทุกข์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษารั้ครั้งนี้ ใช้วิธีค้นคว้าทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง หนังสือ บทความวารสาร ดัชนีกฎหมาย วิทยานิพนธ์ และรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 เพื่อทราบถึงรูปแบบขององค์กรควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ โดยการรับเรื่องร้องทุกข์ในประเทศและต่างประเทศ

1.6.2 เพื่อได้มาตรการทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์กรควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ โดยการรับเรื่องร้องทุกข์

1.6.3 เพื่อสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจที่มีการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรมและมีความโปร่งใส