

บทที่ 2

แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ ของตำรวจโดยการรับเรื่องร้องทุกข์

การควบคุมการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจได้มีหลักการแนวคิดที่สำคัญต่อแนวทางการดำเนินงานของประเทศไทยและต่างประเทศที่สำคัญ คือ ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสหรัฐอเมริกา อีกทั้งมีกรอบควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตำรวจโดยองค์การสหประชาชาติ เพื่อที่จะเป็นการคุ้มครองสวัสดิภาพและความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินของประชาชน ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม โดยจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างหน่วยงานตำรวจ

การจัดโครงสร้างหน่วยงานของตำรวจได้มีการพัฒนามาเป็นระยะเวลายาวนาน แต่หลักในการจัดโครงสร้างหน่วยงานของตำรวจต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสวัสดิภาพและความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินของประชาชน เพื่อความสงบเรียบร้อยในสังคมเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งมีหลายปัจจัยประกอบกันแต่มีปัจจัยสำคัญที่ต้องคำนึงถึงในการที่จะประกอบกันเป็นหน่วยงานตำรวจ คือ หลักการในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของตำรวจโดยทั่วไปและหลักการจัดหน่วยงานตำรวจที่เป็นสากลมาเป็นกรอบในการจัดโครงสร้างหน่วยงานตำรวจ¹

2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างตำรวจโดยทั่วไป

การจัดหน่วยงานตำรวจจะมีการจัดหน่วยงานเลียนแบบของตำรวจ แต่ในปัจจุบันได้ปรับปรุงแบบลงให้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนยิ่งขึ้น โดยได้มีแนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างตำรวจ ดังนี้

1) วิวัฒนาการในการจัดโครงสร้างตำรวจ

ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์² ได้กล่าวถึงวิวัฒนาการของการจัดโครงสร้างตำรวจแบ่งเป็น 3 ยุค คือ

ยุคที่ 1 ทฤษฎีดั้งเดิม เป็นการนำเอาหลักการบริหารมาประยุกต์ใช้ในหลักการจัดโครงสร้างตำรวจ โดยใช้หลักทฤษฎีองค์กรดั้งเดิม (Classical Theory) คือ

¹ ธรรมศักดิ์ วิชชาธร. (2539). ระบบงานตำรวจ และการบริหารงานบุคคลของตำรวจ. หน้า 126.

² ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์. (2530). การบริหารงานตำรวจ. หน้า 4.

(1) การใช้หลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ในการที่จะมุ่งเพิ่มประสิทธิภาพสูงสุดในการปฏิบัติงาน เช่น การพัฒนาระบบการทำงานแบบวิทยาศาสตร์ การเลือกบุคคลเข้าทำงานแบบวิทยาศาสตร์ การพัฒนาการศึกษาอบรมแบบวิทยาศาสตร์ ตามหลักการของ Frederick Taylor

(2) การใช้หลักการจัดองค์กรรูปนัย ตามแบบทฤษฎีองค์กรของ เฮนรี เฟโยล์ (Henri Fayol) โดยมีหลักการ คือ การวางแผน (planning) การจัดองค์กร (organizing) การบังคับบัญชา (commanding) การประสานงาน (coordinating) และการควบคุม (controlling) และเป็นผู้ได้ศึกษากระบวนการบริหารองค์กร โดยมีหลักการจัดการ 14 ประการ คือ

ก. การแบ่งงานกันทำ (Division of work) เน้นให้มีการแบ่งงานกันทำตามความถนัดความสามารถของสมาชิกในองค์กร เป็นการนำแนวความคิดของนักเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการใช้ประโยชน์สูงสุดจากแรงงาน

ข. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) อำนาจหน้าที่เป็นสิทธิหรืออำนาจในสั่งการในเรื่องนั้นๆ ส่วนความรับผิดชอบเป็นการทำงานที่ได้รับมอบหมายให้เสร็จสิ้นตามตำแหน่งต่างๆ ที่มีหน้าที่อยู่ การมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบกับสมาชิกในองค์กรควรมีลักษณะควบคู่กัน ควรคำนึงถึงความเหมาะสมที่จะทำให้งานนั้นประสบความสำเร็จ

ค. ระเบียบวินัย (Discipline) หมายถึง การเคารพในข้อตกลง ซึ่งก็คือการเชื่อฟังและปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนขององค์กร ระเบียบวินัยเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้องค์กรดำเนินไปอย่างราบรื่น แต่การธำรงรักษาไว้ซึ่งระเบียบวินัยนี้ขึ้นอยู่กับคุณภาพของผู้นำในองค์กรด้วย จะต้องมีการลงโทษอย่างยุติธรรมและมีข้อตกลงที่ชัดเจนและยุติธรรม และมีการลงโทษอย่างยุติธรรมเสมอหน้ากัน

ง. เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of command) หลักการนี้เน้นว่าผู้ใต้บังคับบัญชาคนหนึ่งควรรับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว (One subordinate should receive orders from one superior) ถ้ามีผู้บังคับบัญชามากกว่าหนึ่งคน คงจะสร้างความหนักใจให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาว่าจะปฏิบัติตัวอย่างไรจึงจะเหมาะสม

จ. เอกภาพในการอำนวยความสะดวก (Unity of direction) เป็นการจัดงานที่มีจุดมุ่งหมายเหมือนกันเข้าเป็นกลุ่มเดียวกัน โดยให้อยู่ภายใต้การดูแลของผู้บังคับบัญชาคนเดียว (One head one plan)

ฉ. ประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นรองจากประโยชน์ส่วนรวม (Subordination of individual interest to the general interest) หลักการนี้มุ่งให้เกิดความปรองดองและประสานผลประโยชน์ในกรณีที่มีการขัดแย้งระหว่างบุคคลและองค์กร องค์กรจะได้รับการพิจารณาและให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก ส่วนบุคคลมีความสำคัญเป็นอันดับรองลงมา

ข. ค่าตอบแทน (Remuneration) ผู้ปฏิบัติงานให้แก่องค์กรควรได้รับผล ตอบแทนจากการทำงานให้แก่องค์กร ซึ่งการให้ค่าตอบแทนนี้ควรคำนึงถึงหลักความเหมาะสมและ ยุติธรรมให้เกิดความพอใจทั้งสองฝ่าย

ช. การรวมอำนาจ (Centralization) การรวมอำนาจเป็นสาระที่สำคัญของอำนาจ หน้าที่ (context of authority) การรวมอำนาจนี้หมายถึงการที่ผู้ได้บังคับบัญชาทุกระดับจะต้องรับฟัง คำสั่งผู้บริหารเพียงคนเดียว

ฌ. การจัดสายบังคับบัญชา (Scalar chain) เป็นการจัดสายบังคับบัญชาจากระดับ สูงสุดไปสู่ระดับต่ำสุด และในสายของอำนาจหน้าที่จะต้องมีการเชื่อมโยงด้านการติดต่อ สื่อสาร Fayol เน้นการติดต่อสื่อสารในวงจรสั้นๆ (short circuit) เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างรวดเร็วและมี ประสิทธิภาพ

ญ. การจัดลำดับ (Order) การจัดการที่ดีต้องมีการจัดลำดับตำแหน่งและหน้าที่ ของตำแหน่งต่างๆ ให้ชัดเจน มีการแสดงความสัมพันธ์ที่ชัดเจน

ฎ. ความเสมอภาค (Equity) ก็คือการปฏิบัติต่อผู้ได้บังคับบัญชาบัญชาอย่าง ยุติธรรม ความเสมอภาคเป็นการผสมระหว่างความเมตตาและความยุติธรรมซึ่งจะทำให้ลูกน้องมี ความเคารพเชื่อถือ ในผู้บังคับบัญชา เป็นสิ่งจูงใจให้เกิด “ความเสียสละและความจงรักภักดี”

ฏ. ความมั่นคงในการทำงาน (Stability of tenure) Fayol ได้เน้นให้เห็นว่างานแต่ ละงานที่ลูกน้องทำต้องใช้เวลาในการเรียนรู้ ฉะนั้นไม่ควรมีการเปลี่ยนแปลง โยกย้ายงานบ่อย เพราะ จะทำให้คนงานรู้สึกว่าคุณไม่มีความมั่นคง เพราะขาดความสามารถในการทำงานนั้น ๆ

ฐ. ความคิดริเริ่ม (Initiative) Fayol ต้องการให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้มีโอกาส แสดงความคิดริเริ่มต่อการปฏิบัติงาน ลูกจ้างจะเกิดความพอใจเป็นอย่างยิ่งเมื่อได้รับการยอมรับให้มี ส่วนแสดงความคิดเห็น และเป็นการสร้างความมั่นคงให้แก่องค์กรอีกด้วย

ฑ. ความสามัคคี (Esprit de corps of union is strength) การมีมนุษยสัมพันธ์กัน ในองค์กรก่อให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน อันนำไปสู่ความสำเร็จขององค์กร ฉะนั้นผู้บริหารควร ได้สนับสนุนให้บุคคลในองค์กรสร้างความสัมพันธ์กัน

(3) แนวคิดการบริหารงานแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ของ Luther Gulick มาใช้ในการบริหารงานตำรวจ คือ แนวคิด POSDCORD เป็นแนวทางการบริหารจัดการ

P (Planning) การวางแผน

คือ ผู้บริหารต้องตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะต้องทำอะไรต่อไป กำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาสั้นและระยะยาว และต้องคำนึงถึงสภาพเหตุการณ์ต่างๆ ด้วย

O (Organizing) การจัดองค์กร

คือ ผู้บริหารกำหนดแบบองค์กร เพื่อให้มีการปฏิบัติตามแผนที่กำหนด

S (Staffing) การจัดการบุคคล

คือ การจัดบุคคลให้เหมาะกับหน้าที่การงาน

D (Directing) การสั่งการ

คือ ผู้บริหารออกคำสั่ง เพื่อเป็นการรวมพลังในองค์กร

Co (Coordinating) การประสานงาน

คือ การปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์กรต้องประสานกัน

R (Reporting) การทำรายงาน

คือ การที่ต้องรายงานผลการปฏิบัติงานและเป็นแนวทางในการควบคุมการปฏิบัติงาน รวมถึงการสื่อสารในองค์กรด้วย

B (Budgeting) การงบประมาณ

คือ การใช้จ่ายเงินจำนวนหนึ่งเพื่อบรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้

(4) O.W. Wilson³ ได้นำแนวคิดของ Fayol และ Gulick มาประยุกต์ใช้ในงานตำรวจ โดยมีหลักการ คือ ความเชี่ยวชาญงานเฉพาะบางประเภท (specialization) เอกสิทธิ์ในการสั่งการ (Unity of Command) ช่วงการควบคุมบังคับบัญชา (span of control) การมอบหมายอำนาจหน้าที่ (delegation of authority)

(5) หลักการของระบบราชการของ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) คือ มีการปกครองตามลำดับชั้น (Hierarchy) และการเลื่อนลำดับตำแหน่งบนพื้นฐานของระบบคุณธรรมและอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมาจากตำแหน่ง โดยไม่ใช่มาจากสถานะของบุคคล

ยุคที่ 2 หลักทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ ของเอลตัน เมโย (Elton Mayo) มีจุดกำเนิดมาจากการทดลองฮาวทอร์น (Hawthorne) สามารถสรุปเป็นประเด็นสำคัญได้ ดังนี้

(1) หน่วยงานจะต้องได้รับการมองว่าเป็นหน่วยงานทางสังคม (social organization) มากกว่าที่จะเป็นเพียงระบบที่ประกอบด้วยความสัมพันธ์ของคนกับเครื่องจักร (man-machine system) เท่านั้น ทั้งนี้เพราะหน่วยงานประกอบด้วยส่วนต่างๆ ซึ่งต้องพึ่งพาและมีความสัมพันธ์ต่อกัน การเปลี่ยนแปลงใดๆ ในส่วนหนึ่งจะมีผลกระทบต่อส่วนอื่นๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

(2) หน่วยงานมักมีภารกิจใน 2 ด้าน คือ

ก. ผลิตสินค้าและบริการ (เอกชน) หรือบริการและรับผิดชอบต่อสังคม (ราชการ)

³ ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์. เล่มเดิม. หน้า 7.

ข. สร้างความพอใจให้เกิดในหมู่วมวลสมาชิกขององค์กร ปัญหาของหน่วยงานจึงสามารถจัดแยกได้เป็นปัญหาใหญ่ๆ 2 ด้านด้วยกัน คือ ปัญหาแรกเป็นปัญหาเกี่ยวกับความอยู่รอดของหน่วยงาน ซึ่งต้องเน้นความมีประสิทธิภาพในการผลิตสินค้าและบริการสำหรับปัญหาที่สองเป็นปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดความพอใจในระดับที่จะกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือเกิดขวัญและกำลังใจ ซึ่งปัญหาประการหลังนี้ นำไปสู่เรื่องของประสิทธิภาพนั่นเอง

(3) ในหน่วยงานใดๆ นั้นก็เหมือนกับระบบสังคม จะมีการแยกผู้นำและผู้ตาม โดยอาศัยพื้นฐานของกระบวนการประเมินค่าทางสังคมของมวลสมาชิกในหน่วยงาน

(4) พฤติกรรมของมนุษย์นั้น ไม่สามารถจูงใจในรูปแบบที่เป็นตัวเงินเท่านั้น แต่พฤติกรรมของมนุษย์แต่ละคน จะขึ้นอยู่กับค่านิยม ความเชื่อถือ และอารมณ์ความรู้สึกที่อยู่ในตัวเอง แต่ละคนด้วย

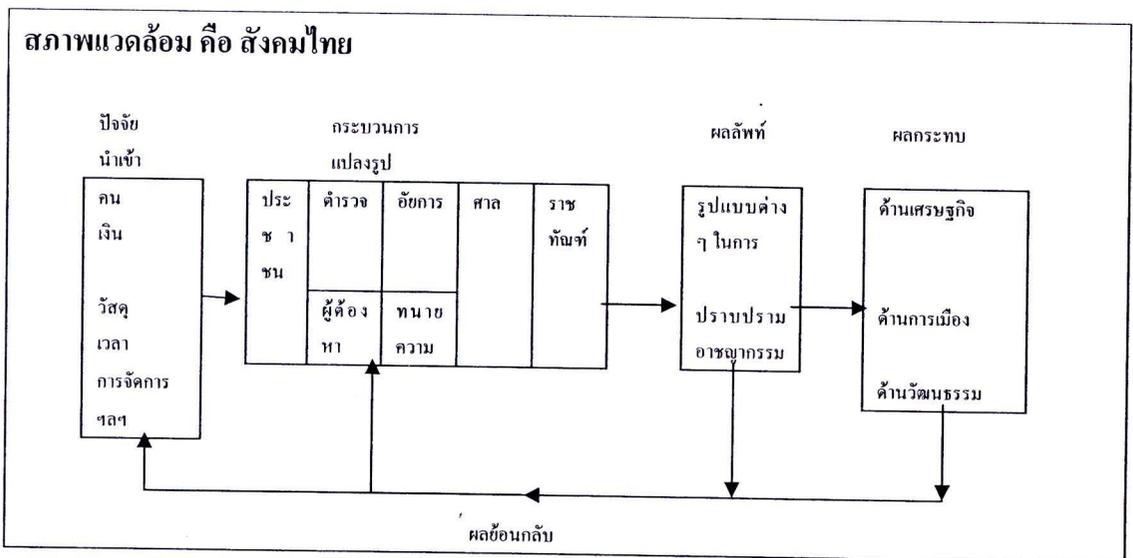
(5) คนงานไม่ได้ทำงานในลักษณะปัจเจกชน (individual) แต่ทำงานในฐานะสมาชิกกลุ่ม (member of group)

(6) ระดับของผลผลิต ไม่ได้ถูกกำหนดโดยฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่กลุ่มมีส่วนอย่างมากในการกำหนดประสิทธิภาพทางสังคม เพื่อให้สมาชิกของกลุ่มปฏิบัติตาม

(7) ในหน่วยงานใดๆ นั้น จะมีทั้งหน่วยงานที่เป็นทางการ ซึ่งมีการกำหนดนโยบายระเบียบปฏิบัติ เพื่อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างคนและงาน และมีหน่วยงานที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งบุคคลมีความสัมพันธ์ส่วนบุคคลซึ่งกันและกัน หน่วยงานที่ไม่เป็นทางการนี้จะเป็นตัวกำหนดค่านิยมความเชื่อถือและประสิทธิภาพทางสังคม ซึ่งมีผลกระทบต่อพฤติกรรมของคนในหน่วยงาน

ผลสรุปของการวิจัยที่ฮอว์ธอร์นได้ก่อให้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์ขึ้นมาใหม่ กล่าวได้ว่า มนุษย์นั้นไม่สามารถที่จะใช้สิ่งจูงใจด้วยตัวเงินอย่างเดียว เพื่อให้เกิดการยอมรับปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน แต่ยังมีองค์ประกอบอื่นๆ อีก ซึ่งมีผลกระทบต่อพฤติกรรมของมนุษย์ เช่น สภาวะของสังคมในหน่วยงาน รูปแบบสภาวะของผู้นำและความสนใจที่ได้รับจากหัวหน้าและเพื่อนร่วมงาน นับว่ามีความสำคัญไม่ด้อยไปกว่าสิ่งจูงใจด้วยตัวเงิน กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่ามนุษย์นั้นไม่ใช่มนุษย์เศรษฐกิจ (economic man) แต่มนุษย์มีธรรมชาติเป็นมนุษย์สังคม (social man) ซึ่งต้องพึ่งพาและมีความสัมพันธ์ต่อกันและกัน และพฤติกรรมของมนุษย์จะขึ้นอยู่กับค่านิยม ความเชื่อถือ และอารมณ์ ความรู้สึกที่มีอยู่ในแต่ละคน และนำมาใช้กับการจัดโครงสร้างตำรวจกล่าวคือ ได้มีการจัดบุคลากรตำรวจให้ทำงานร่วมกันเป็นกลุ่มๆ โดยมีเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ร่วมกันเรียกว่า ทีมงานตำรวจ (Team Policing) เพื่อให้บริการประชาชนในด้านต่างๆ เช่น ทีม Safety Welfare Generalist Team, Beat Policing Team เป็นต้น โดยเน้นให้มีการลดช่องว่างลดสายงานการบังคับบัญชาลง เพื่อประสิทธิภาพในงานตำรวจ

ยุคที่ 3 หลักทฤษฎีระบบเปิด โดย ลูควิก ฟอน เบอรัทแลนฟี (Ludwig von Bertalanffy) มององค์กรเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงเป็นระบบเกี่ยวพันระหว่างกัน มีหลายด้าน มีหลายระดับ และมีความเป็นไปได้ โดยในแต่ละส่วนต่างๆ ขององค์กรมีความสำคัญและองค์กรทั้งองค์กรก็มีความสำคัญด้วย โดยมองระบบประกอบด้วย สิ่งนำเข้า (input) กระบวนการ (process) สิ่งส่งออก (output) สิ่งย้อนกลับ (feedback) และนักทฤษฎีระบบได้มีความพยายามพัฒนาโครงสร้างหน่วยงาน ดำรงไว้ให้เป็น “ระบบเปิดที่มุ่งสู่เป้าประสงค์” (Open goal-systems) เป็นการเปลี่ยนการมองหน่วยงานดำรงจากโครงสร้างมาเป็นกระบวนการ และระบบที่พึงปรารถนาสำหรับมุ่งการพัฒนา กระบวนการยุติธรรม ได้แก่ การนำเอาทฤษฎีระบบเปิดที่เน้นการมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม โดยมองกระบวนการยุติธรรมในลักษณะโครงสร้างเป็นแบบกระบวนการเป็นระบบ คือ ดำรง อัยการ ศาล ราชทัณฑ์ ต้องมีระบบเปิดที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันและมีเป้าประสงค์ร่วมกันในการควบคุมอาชญากรรม ซึ่งต้องตระหนักถึงความต้องการและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นสำคัญ และมีการดำเนินการภายใต้กรอบแห่งสภาพแวดล้อมสังคมไทย กล่าวคือ นโยบายแห่งรัฐ ซึ่งได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมาย พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา พระราชกำหนด ระเบียบ คำสั่งต่างๆ และความต้องการของประชาชนในสังคมไทย โดยมีผลลัพธ์และผลกระทบก่อให้เกิดข้อมูลย้อนกลับไปสู่การปรับปรุงนำเข้าและอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมของสังคมไทย



ภาพที่ 2.1 กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในระบบเปิด

โดยในระบบเปิดจะเริ่มด้วย 1) ปัจจัยนำเข้า คือ คน, เงิน, วัสดุอุปกรณ์, เวลา และการจัดการในระดับจำกัด 2) กระบวนการแปลงรูป คือ ระบบย่อยต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรมที่พยายามดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม 3) ผลลัพธ์ ก็ออกมาเป็นรูปแบบการป้องกันอาชญากรรม, การปราบปรามอาชญากรรม การพิจารณาพิพากษาคดี การลงโทษและการบำบัดฟื้นฟูผู้กระทำผิด 4) ผลกระทบเชิงบวกและลบ ในแง่เศรษฐกิจ สังคม การเมือง ซึ่งผลลัพธ์และผลกระทบจะก่อให้เกิดข้อมูลย้อนกลับไปสู่การปรับปรุงปัจจัยนำเข้าและกระบวนการแปลงรูปในต่อมา สำหรับหน่วยงานตำรวจในปัจจุบันมักจะจัดหน่วยงานในลักษณะที่ผสมผสานระหว่าง 3 ทฤษฎี โดยมุ่งที่จะพัฒนาเข้าสู่เป็นองค์กรที่เป็นระบบเปิด ส่วนหน่วยงานตำรวจที่ไม่ก้าวหน้าจะมีการจัดหน่วยงานที่เป็นลักษณะดั้งเดิม มีสายการบังคับบัญชาที่ยาว ผลที่ตามมาคือประสิทธิภาพในการทำงานที่ลดลง ดังนั้นจึงเป็นภาระของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่จะควบคุมสังคม ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการที่ต้องพัฒนาหน่วยงานให้มีลักษณะเปิดเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

2) แนวคิดการจัดโครงสร้างตำรวจ

David Bayley⁴ ได้มีแนวคิดในการแบ่งรูปแบบตามโครงสร้างของหน่วยงานตำรวจ ซึ่งมีหลักการในการแบ่งตามหัวข้อ ดังนี้

(1) รูปแบบการปกครอง (Type of Supervised or Command) คือ แบบรวมอำนาจ (centralization) หรือแบบกระจายอำนาจ (decentralization)

(2) จำนวนกองกำลังที่ปกครองบังคับบัญชา (The number of forces to be supervised) คือ จำนวนหน่วยกำลังที่ปกครอง แบบหน่วยเดียว (Single) หรือ แบบหลายหน่วย (Multiple) เช่น กองกำลังตำรวจมีหลายหน่วย ทั้งรูปแบบกระจายอำนาจและรวมอำนาจ สามารถที่จะมีหลายหน่วยงาน ทำงานร่วมกัน ไม่สลับซับซ้อน (Coordinated) และมีการแบ่งสายงานที่ซับซ้อนกัน (Uncoordinated) ดังตารางที่ 1⁵

⁴ Reichel, Philip L. (1994). **Comparative Criminal Justice Systems: A Topical Approach.** p. 163.

⁵ Ibid.

ตารางที่ 2.1 รูปแบบการแบ่งลักษณะโครงสร้างหน่วยงานตำรวจของประเทศต่างๆ (Types of police structures)

กองกำลังตำรวจ /อำนาจควบคุม	แบบรวมอำนาจ (Centralized)	แบบกระจายอำนาจ (Decentralized)
หน่วยงานเดียวและขึ้นตรง ผู้สั่งการคนเดียว (Single)	ไอร์แลนด์ อิสราเอล ไนจีเรีย โปรแลนด์ ซาอุดีอาราเบีย ไทย	ญี่ปุ่น
มีหลายหน่วยงาน ทำงานร่วมกัน ไม่เกิดการซ้ำซ้อนงานกัน (Multiple Coordinated)	ออสเตรีย ฝรั่งเศส อังกฤษและเวลส์	ออสเตรีย แคนาดา เยอรมัน อินเดีย
มีหลายหน่วยงาน ไม่ทำงานร่วมกัน เกิดการซ้ำซ้อนงานกัน (Multiple Uncoordinated)	เบลเยียม อิตาลี สเปน สวิสเซอร์แลนด์	เม็กซิโก สหรัฐอเมริกา

2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจโดยทั่วไป

ตามหลักสากลหน้าที่ความรับผิดชอบของตำรวจคือการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ดังนั้นสิ่งที่ต้องคำนึงอย่างยิ่งก็คือบทบาทและภารกิจของตำรวจ ซึ่งบทบาทและภารกิจนั้นอาจแตกต่างกันไปบ้างอาจจะเล็กน้อยตามจารีตและประเพณีของสังคมนั้นๆ

จากภาระหน้าที่ที่ตำรวจเปรียบเสมือนด่านหน้าของกระบวนการยุติธรรมในการรักษาความสงบสุขของประชาชน จะเห็นได้ว่าลักษณะงานของตำรวจนั้นเข้าไปเกี่ยวข้องกับประชาชนอยู่ตลอดเวลา และจะมีทั้งผู้เสียประโยชน์และได้ประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะทำให้ทุกฝ่ายเกิดความพอใจได้ โดยหลักการในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของตำรวจโดยหลักการสากลทั่วไปได้มี เซอร์ โรเบิร์ต ฟิล บิดาตำรวจอังกฤษ ได้กำหนดหน้าที่และ



ความรับผิดชอบของตำรวจ (Peel's Professional Police Principles) ซึ่งยังถือเป็นหลักสากลที่สามารถปฏิบัติในประเทศต่างๆ ได้ในปัจจุบัน⁶ คือ

หลักการที่ 1 การป้องกันปราบปรามอาชญากรรมเป็นภารกิจพื้นฐานของตำรวจ (Prevention of Crime is the Basic Mission of the Police) ในฐานะที่ตำรวจเป็นหน่วยงานเบื้องต้นในกระบวนการยุติธรรม ดังนั้นตำรวจจึงต้องมีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมรักษาความผาสุกและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองไว้ นอกจากนี้ยังต้องส่งเสริมให้ประชาชนเคารพต่อกฎหมายบ้านเมือง และดำเนินชีวิตถูกต้องตามหลักทำนองคลองธรรม โดยตำรวจต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ข้อบังคับแห่งกฎหมาย และประพฤติเป็นแบบอย่างอันดีตามหลักจริยธรรมตำรวจอาชีพด้วย

หลักการที่ 2 ตำรวจต้องได้รับความเคารพนับถือยกย่องจากประชาชนอย่างแท้จริง (Police Must Have Full Respect of the Citizenry) จากการศึกษาภาวะบทบาทของตำรวจในสังคมพบว่า การปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่เหมาะสม ยุติธรรมของตำรวจเหนือการแสดงพฤติกรรมอันเป็นที่น่ารังเกียจทำนองกดขี่ข่มเหงรีดไถประชาชน หรือขาดความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่เป็นผลให้ประชาชนปลื้มแค้นห่างจากตำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ตามสะดวกตามอารมณ์หรือใช้อำนาจหน้าที่ปกป้องคุ้มครองคนผิด คบคนพาล มักจะประสบปัญหาขาดความเคารพไว้เนื้อเชื่อใจจากประชาชน

หลักการข้อที่ 3 การที่ประชาชนเคารพปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นการแสดงให้เห็นว่าประชาชนมีความเคารพเชื่อถือตำรวจ (A citizen's Respect for Law Develops His Respect For the Police) พฤติการณ์หรือการกระทำใดๆ อันไม่เคารพต่อกฎหมายบ้านเมือง ไม่ว่าจะก่อขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือประชาชน ผู้ที่ทำการฝ่าฝืนต้องได้รับโทษตามควรแก่เหตุไม่มีการยกเว้น เนื่องจากว่าการไม่เคารพต่อกฎหมายบ้านเมือง เป็นการกระทำที่ขาดความรับผิดชอบขาดความเคารพต่อกฎหมาย และเป็นการประทุษร้ายต่อศักดิ์การปกครอง โดยหลักกฎหมาย ดังนั้น จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่ประชาชนและตำรวจจะต้องมีจิตสำนึกเคารพบูชาต่อกฎหมายบ้านเมืองอย่างแท้จริง

หลักการข้อที่ 4 การปฏิบัติหน้าที่เชิงบังคับขู่เข็ญเพิ่มพูนของตำรวจ จะเป็นผลทำให้ประชาชนสนับสนุนกิจการตำรวจน้อยลงเป็นสัดส่วนกัน (Cooperation of the Police Decreases as the Eye of Force Increases) ตำรวจพึงเข้าใจว่าการใช้ศิลปะเข้าถึงจิตใจของประชาชนของตำรวจเปรียบเสมือนหนึ่งเป็นแม่แรงจัดภาวะอันหนักอึ้งของตำรวจ ไปสู่ความสำเร็จในการรักษากฎหมายและการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเป็นอย่างดียิ่ง

⁶ ลาดวน ศรีมณี. (2538). จริยธรรมตำรวจ. หน้า 96.



หลักการข้อที่ 5 ตำรวจต้องปฏิบัติหน้าที่ใช้บังคับกฎหมายด้วยความเที่ยงธรรม (Police Must Render Impartial Enforcement of the Law) ตำรวจต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรมและเสมอภาคตามหลักแห่งกฎหมายอย่างเคร่งครัดโดยไม่หวั่นเกรงสั่นคลอนตามอิทธิพลหรือภาวะครอบงำอื่นๆ ทั้งต้องระมัดระวังสำนึกไม่ให้เกิดความลำเอียงหรือรังเกียจเด็ดฉันทต่อบุคคลโดยเชื้อชาติหรือศาสนา

หลักการข้อที่ 6 ตำรวจพึงใช้กำลังอาวุธในกรณีจำเป็นสุดวิสัยซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงได้แล้ว (Physical Force Is Used Only as Last Resort) หมายความว่า การใช้อาวุธของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นการเสี่ยงต่อการวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชน ทั้งยังอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตร่างกายและทรัพย์สิน โดยไม่จำเป็นควรจะใช้เพื่อการรักษาความศักดิ์สิทธิ์แห่งกฎหมายและความสงบเรียบร้อยของสังคมเท่านั้น

หลักการข้อที่ 7 ตำรวจและประชาชนเปรียบเสมือนบุคคลเดียวกัน (The Police are the Public and the Public are the Police) ข้อเท็จจริงซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นประเพณีได้ว่า “ประชาชนคือต้นกำเนิดของตำรวจและตำรวจคือประชาชนพลเมืองของชาติ” ทั้งตำรวจและประชาชนจึงเปรียบเสมือนบุคคลเดียวกัน คือตำรวจมีหน้าที่คุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน และในทำนองเดียวกัน ประชาชนต้องให้ความร่วมมือแก่ตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักพลเมืองดี

หลักการข้อที่ 8 ตำรวจเป็นตัวแทนของกฎหมาย (Police Represent the Law) ในฐานะที่ตำรวจเป็นตัวแทนของกฎหมาย ผู้มีอำนาจใช้บังคับกฎหมายดังนั้นจึงเป็นการจำเป็นอย่างย่งที่ตำรวจต้องใช้การสั่งการวินิจฉัยที่ถูกต้องตามหลักแห่งกฎหมายมีความอดทนและเข้มแข็งต่อต้านในสิ่งยั่วยุต่างๆ อย่างมั่นคง ไม่หวั่นไหวเอนเอียงไปตามสภาวะแวดล้อม

หลักการข้อที่ 9 สังคมที่ปลอดภัยจากอาชญากรรมและมีความสงบเรียบร้อย เป็นการทดสอบถึงประสิทธิภาพของตำรวจ (The absence of Crime and Disorder is the Test of Police Efficiency) หลักการนี้เป็นการประเมินถึงค่าปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ โดยพิสูจน์ถึงประสิทธิผลการรักษาความสงบเรียบร้อยแก่ชุมชน รวมทั้งความสามารถของตำรวจที่จะรักษาความศักดิ์สิทธิ์แห่งกฎหมายให้คงไว้เป็นหลักเกณฑ์วินิจฉัยประกอบกันไปด้วย

จาก Peel's Professional Police Principles จะเห็นได้ว่าบทบาทของตำรวจมิใช่จะมีเฉพาะการสืบสวน สอบสวน ป้องกันปราบปรามเท่านั้น แต่บทบาทของตำรวจยังครอบคลุมถึงการป้องกันภัยที่ไม่ได้เกิดจากอาชญากรรมอีกด้วย เช่น งานบรรเทาสาธารณภัย และตำรวจต้องมีบทบาทเชิงรุกต่อประชาชน โดยการพยายามสร้างสำนึกให้กับประชาชนตามหลักเกณฑ์ที่ว่า The Police are the public and the public are the police การธำรงสถานภาพสัมพันธ์อันดีระหว่างตำรวจและประชาชน ได้นำไปสู่ข้อเท็จจริงอันถือเป็นจารีตได้ที่ว่า "ประชาชนคือต้นกำเนิดของตำรวจ และตำรวจก็คือพลเมืองของประชาชน" ดังนั้นประชาชนก็จำเป็นต้องให้ความร่วมมือกับตำรวจในการ

ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักพลเมืองดี แต่ในยุคการพัฒนาเทคโนโลยีเป็นไปอย่างรวดเร็วนั้น การปรับปรุงกิจการตำรวจให้เป็นสัดส่วนกับวิทยาการแขนงต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมยังคงเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เห็นได้ว่าตำรวจมีความจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชน

2.2 แนวคิดในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจโดยการรับเรื่องร้องทุกข์

ในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจโดยการรับเรื่องร้องทุกข์ กล่าวคือ ในความหมายของคำว่า การตรวจสอบ⁷ (Oversight) หมายถึง วิธีการสังเกตและประเมินการดำเนินงานของตำรวจ การตรวจสอบตำรวจมักจะเป็นที่รู้จักกันในความหมายของความรับผิดชอบของตำรวจ (Police Accountability) เป็นที่ทราบกันว่าการตรวจสอบจะนำไปสู่ความรับผิดชอบของตำรวจ แต่ไม่มีกฎหรือระเบียบที่ใช้ในการตรวจสอบอย่างชัดเจน เอกสารและรายงานเกี่ยวกับเรื่องนี้ มีสาระสำคัญที่นำไปสู่การปฏิบัติที่ดี (Best Practices) การตรวจสอบอาจอาศัยจารีตประเพณี หรือ บทบัญญัติของกฎหมายซึ่งเป็นที่ตกลงร่วมกัน การตรวจสอบอาจกระทำภายในหน่วยงานของตำรวจโดยการบริหารจัดการ และการตรวจราชการอาจกระทำในระดับท้องถิ่น ภูมิภาคหรือระดับชาติโดยบุคคลอื่นหรือใช้ระบบผสม นอกจากนี้อาจมีองค์กรที่จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเพื่อตรวจสอบการทำงานของตำรวจหรือพฤติกรรมของตำรวจ การตรวจสอบอาจมีผลที่นำไปสู่การลงโทษหรือให้คำแนะนำในการแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบมีหลายรูปแบบและบางแบบมีความเหมาะสมกับองค์กรของตำรวจไม่ว่าจะอยู่ในประเทศใดมี

ในการควบคุม การปฏิบัติ และการประพฤตินิยมชอบของตำรวจมีหลักการที่สำคัญว่า ตำรวจต้องควบคุมการปฏิบัติงานของตำรวจด้วยตนเอง ทั้งนี้เพราะการใช้ดุลพินิจของตำรวจ (Police Discretion) มีความสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งกฎหมาย ศาล และชุมชนอาจจะไม่สามารถตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติงานของตำรวจได้ทั้งหมด โดยปรัชญาที่สำคัญในวิชาชีพตำรวจอยู่ที่ค่านิยมที่ตำรวจจะต้องเป็นสถาบันที่อุทิศการทำงานในการรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยในสังคมเพื่อควบคุมการกระทำที่ผิดและดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด⁸

2.2.1 วัตถุประสงค์ในการตรวจสอบ

การตรวจสอบมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีหลักประกันว่า ตำรวจจะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย มีจรรยาบรรณ และมีประสิทธิภาพภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ กล่าวคือการตรวจสอบ

⁷ ประธาน วัฒนวานิชย์. (2550). ระบบการตรวจสอบและการรับเรื่องร้องทุกข์ของตำรวจ: การศึกษาเปรียบเทียบองค์กรอิสระรับเรื่องร้องทุกข์ของตำรวจ. หน้า 11-21.

⁸ Reid, Sue Titus. (2006). *Crime and Criminology*. p. 374-375.

จำเป็นจะต้องมีหลักประกันให้ตำรวจปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายและทำได้เป็นอย่างดี นำพึงพอใจ รวมทั้งมีหลักประกันว่าตำรวจจะไม่กระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ มีความประพฤติไม่เหมาะสม และปฏิบัติหน้าที่นอกเหนือกฎหมาย การตรวจสอบมีความจำเป็นในประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือประเทศที่กำลังพัฒนา เนื่องจากการศึกษาและวิจัยแสดงว่าตำรวจก็คือบุคคลธรรมดา ซึ่งมีจุดอ่อนและอยู่ภายใต้สิ่งเข้าชวนใจในการปฏิบัติงานที่อาจทำผิดวินัยหรือกฎหมายได้เช่นเดียวกัน

สำหรับการที่จะบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจที่มีข้อที่ควรคำนึงอันจะทำให้เป็นการสร้างช่องทางให้แก่ประชาชนในการที่จะร้องทุกข์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ โดยการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ มีประเด็นที่ต้องคำนึงถึงอยู่ 7 ประเด็นสำคัญ คือ⁹

- 1) ต้องมีช่องทางให้เข้าถึงง่าย (Accessibility) โดยกระบวนการในการร้องทุกข์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจต้องมีช่องทางการร้องทุกข์ที่เหมาะสมและง่ายต่อการเข้าถึง รวมถึงมีกระบวนการการป้องกันผู้ที่เข้ามาร้องทุกข์ด้วย
- 2) ต้องเคารพและยกย่องต่อสิทธิของประชาชน (Fairness and respects for right) โดยกระบวนการในการร้องทุกข์ต้องให้เกียรติและคำนึงถึงทั้งสองฝ่าย คือ ผู้ร้องทุกข์และผู้ที่ถูกร้องทุกข์
- 3) ต้องเปิดเผยและมีความรับผิดชอบ (Openness and accountability) โดยกระบวนการในการร้องทุกข์ต้องสามารถที่จะตรวจสอบได้และรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะและสื่อมวลชน
- 4) ต้องมีการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จ (Timeliness) โดยกระบวนการในการร้องทุกข์ต้องมีเวลาที่เพียงพอและเหมาะสมในการสืบสวนสอบสวนให้ประจักษ์ต่อการร้องทุกข์ดังกล่าว
- 5) ต้องมีกระบวนการดำเนินการที่ละเอียดรอบคอบ (Thoroughness) โดยกระบวนการในการร้องทุกข์ต้องมีการชี้ขาดในการกระทำของตำรวจว่ามีความผิดตามที่ร้องทุกข์หรือไม่ ดังนั้นกระบวนการสืบสวนและสอบสวนต่อการกระทำของตำรวจดังกล่าวต้องมีขั้นตอนที่ชัดเจนแน่นอนและละเอียดรอบคอบก่อนมีการตัดสิน
- 6) ต้องมีกระบวนการดำเนินการที่เป็นธรรมต่อทุกฝ่าย (Impartiality) โดยกระบวนการในการร้องทุกข์ต้องมีกระบวนการรับฟังความของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายอย่างไม่มีอคติ ซึ่งต้องมีกระบวนการที่แยกออกมาจากสายการบังคับบัญชาปกติของตำรวจ
- 7) ต้องเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ (Independence) ที่เป็นอิสระจากการควบคุมสั่งการจากหน่วยงานตำรวจ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานตำรวจทั่วไปหรือสหภาพ/สมาคมตำรวจ

⁹ Philip C Stenning. (2000). **Evaluating Police Complaints Legislation: A Suggested Framework.** p. 147-163.

ดังนั้น ตำรวจมีอำนาจและเอกสิทธิ์ในตำแหน่งหน้าที่ ที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการของรัฐที่ทำหน้าที่ควบคุมประชาชนและรักษาระเบียบสังคม ทุกประเทศจะมีหน่วยงานตำรวจหรือหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับตำรวจที่แตกต่างกัน การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจอาจจำเป็นต้องใช้การบังคับทางกายภาพตามความจำเป็นของเหตุการณ์ เมื่อเกิดความไม่สงบหรือการใช้ความรุนแรงในสังคม หรืออาจเป็นการบังคับใช้กฎหมายตามปกติเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของสังคม กฎเกณฑ์ของสังคมอาจเป็นที่ยอมรับของคนส่วนใหญ่ บางคนอาจไม่พึงพอใจหรือไม่เคารพกฎเกณฑ์อันนำมาสู่ความขัดแย้งระหว่างตำรวจกับประชาชน เอกสิทธิ์ของการปฏิบัติหน้าที่ตำรวจมีที่มาจาก การได้รับมอบอำนาจให้ใช้กำลัง กล่าวคือ มีหน้าที่ในการควบคุมเมื่อเกิดพฤติกรรมบางอย่างที่จำเป็นต้องใช้อำนาจหน้าที่

ตำรวจเป็นสมาชิกของสังคม ซึ่งได้รับการคัดเลือกให้ปฏิบัติหน้าที่ หรือเป็นผู้มีวิชาชีพที่สังคมต้องการ พิจารณาในแง่นี้ ตำรวจเป็นตัวแทนของประชาชนซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมตามที่กฎหมายบัญญัติโดยไม่คำนึงถึงเพศ เผ่าพันธุ์ ศาสนา หรือเชื้อชาติ การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในสังคมใดสังคมหนึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของสังคมนั้น เช่น ตำรวจที่ใช้ความรุนแรงหรือกดขี่ประชาชนเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงสังคมที่ใช้ความรุนแรงหรือกดขี่ หรืออาจหมายความว่าสังคมนั้นยังมีระบบตำรวจที่ไม่ดีพอในกรณีที่ขาดการตรวจสอบหรือการละเลยจากผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นปัญหาในองค์กรขนาดใหญ่ที่มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่อย่างกว้างขวาง ในขณะที่เดียวกันสมาชิกในสังคมก็มีสิทธิได้รับบริการและการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยความเป็นธรรม มีมนุษยธรรม คาดคะเนได้ และการใช้กฎหมาย และการปฏิบัติต่อประชาชนด้วยความเท่าเทียมกัน

การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจจะเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนทั้งกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ และมีหน้าที่ต้องเคารพสิทธิมนุษยชน การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจมี 2 ระดับ คือ

1) ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างเพียงพอ ซึ่งรวมทั้งสิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การนับถือศาสนา การชุมนุมโดยสงบ และเสรีภาพในการแสดงออกต่างๆ ในอุดมการณ์ตำรวจไม่ควรฝักใฝ่การเมือง ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ตำรวจมักจะอ้างอยู่เสมอว่าตนมีความเป็นกลางทางการเมือง หรือปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระ ในความเป็นจริงการปฏิบัติงานของตำรวจเป็นการกระทำหน้าที่ในทางการเมือง ซึ่งอาจมองได้ว่าได้รับอิทธิพลทางการเมือง โดยเฉพาะในกรณีที่ตำรวจต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับประชาชน 2 กลุ่ม ซึ่งมีความขัดแย้งทางด้านความคิดหรือการชุมนุมเรียกร้องสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ตำรวจควรจะทำหน้าที่อย่างไร เช่น ปฏิบัติตามความเห็นของนักการเมืองหรือมติมหาชน หรือบางครั้งการแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่คนส่วนใหญ่ไม่ยอมรับหรือไม่เห็นด้วย การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจอย่าง

มีประสิทธิภาพพอที่จะช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจเป็นไปอย่างเหมาะสม มีผู้อ้างว่า “ขอบเขตในการแก้ปัญหาในระบบการเมืองและขอบเขตของการทำงานของตำรวจในระบบประชาธิปไตยจะเป็นดัชนีบ่งชี้ถึงลักษณะและคุณภาพของระบบประชาธิปไตยที่ตำรวจดำรงอยู่”¹⁰ นอกจากนี้มาตรฐานของสหประชาชาติและประมวลการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในปี ค.ศ. 1989 กล่าวว่า “จะต้องมีกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อเป็นหลักประกันความมีระเบียบวินัยภายในองค์กรและการควบคุมจากภายนอก รวมทั้งมีสายการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ตำรวจ” (Code of Conduct for Law Enforcement Officials, ESC/RES/1989/61)

2) กฎหมายสิทธิมนุษยชนกำหนดหน้าที่ในการปฏิบัติงานของตำรวจเพื่อรักษาสิทธิของประชาชน เช่น ประชาชนทุกคนมีสิทธิในชีวิตและสิทธิที่จะไม่ถูกรุขหรือปฏิบัติด้วยความโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือหมิ่นศักดิ์ศรี กฎหมายสิทธิมนุษยชนยังกำหนดแนวทางมิให้บุคคลใดถูกจับหรือควบคุมตามอำเภอใจเมื่อเจ้าหน้าที่จับผู้ต้องหาจะต้องมีวิธีการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและคำนึงถึงการปฏิบัติที่มีมนุษยธรรมและเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ข้อกำหนดดังกล่าวมีผลกระทบต่อการทำงานของตำรวจ บางครั้งการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจอาจละเมิดสิทธิของประชาชนโดยจงใจหรือไม่จงใจ หรือโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ดังนั้น การตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพอาจจะช่วยลดหรือขจัดปัญหาดังกล่าว โดยการสืบสวน สอบสวน หรือจัดทำรายงาน และให้คำแนะนำในการปฏิบัติที่ถูกต้อง ความจำเป็นในการตรวจสอบการทำงานของตำรวจกำหนดไว้อย่างชัดเจนในประมวลการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ

กล่าวโดยสรุป การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจมีความจำเป็นและมีหลายรูปแบบ และควรมีความเหมาะสมสำหรับหน่วยงานตำรวจแต่ละแห่ง หรือหน่วย รวมทั้งมีความสัมพันธ์กับมาตรฐานทางด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อให้ตำรวจได้รับความเชื่อถือไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและมีความรับผิดชอบต่อประชาชน การตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพจะต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และปรับปรุงการทำงานของตำรวจให้ดีขึ้น มีความรับผิดชอบมากขึ้น มีมาตรฐาน จรรยาบรรณ และได้รับความไว้วางใจจากประชาชนมากยิ่งขึ้น และการตรวจสอบจะต้องเป็นไปอย่างอิสระ เป็นกลาง โดยให้คำแนะนำที่เหมาะสมแก่หน่วยงานตำรวจ

2.2.2 รูปแบบการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ

การศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจและโครงสร้างการจ้องการของตำรวจในการศึกษาการบริหารกระบวนการยุติธรรมเปรียบเทียบในประเทศต่างๆ พบว่า ตำรวจปฏิบัติหน้าที่ที่

¹⁰ Dossett, Graham. (2006). **UNODC Police Oversight Handbook**. p. 1-6

สำคัญ 2 ประการ คือ¹¹ การควบคุมพฤติกรรมเบี่ยงเบน และการควบคุมความสงบเรียบร้อย โดยการปฏิบัติหน้าที่ทั้งสองประการเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงของประชาชนและสามารถประกอบกิจวัตรประจำวันได้โดยไม่มีความหวาดกลัว ในกรณีที่การปฏิบัติหน้าที่ล้มเหลวย่อมแสดงว่าสังคมประสบปัญหาการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข

1) การควบคุมพฤติกรรมเบี่ยงเบน หมายถึง หน้าที่ของตำรวจในการส่งเสริมค่านิยมในชุมชนและกฎหมาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่หลายประการ เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องคุ้มครองประชาชนจากผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย นอกจากนี้จะต้องป้องกันพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อประชาชนหรือความไม่ปลอดภัยของสังคมเพื่อให้ประชาชนมีเสรีภาพในการเคลื่อนไหวและประกอบกิจกรรมต่างๆ โดยไม่ถูกคุกคามเป็นอุปสรรคหรือหวาดกลัว เช่น การระงับเหตุจากการก่อวินาศกรรมหรือคนแค้นสุราในท้องถิ่น เป็นต้น การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เพื่ออนุรักษ์จารีตประเพณีและวัฒนธรรม การคุ้มครองสังคมจากผู้ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของสังคม และทำให้ผู้กระทำความผิดมีความบรรทัดฐานของสังคม การให้บริการประชาชนและความสัมพันธ์กับชุมชนเป็นหน้าที่ส่วนหนึ่งของตำรวจที่ส่งเสริมค่านิยมและป้องกันอาชญากรรมหรือพฤติกรรมเบี่ยงเบนต่าง ๆ

2) การควบคุมความสงบเรียบร้อย หมายถึง การควบคุมความสงบมีความสำคัญในการปฏิบัติภารกิจของตำรวจในทุกสังคม ถึงแม้ว่าหน้าที่นี้จะกระทำโดยหน่วยงานอื่น นอกเหนือจากตำรวจหรือโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเฉพาะด้านภายในกองกำลังตำรวจ การควบคุมความสงบเรียบร้อยแตกต่างจากการควบคุมพฤติกรรมเบี่ยงเบนในแง่ที่มีองค์ประกอบทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย การกระทำที่ก่อให้เกิดความไม่สงบอาจเป็นภัยคุกคามต่อรัฐบาลและตำรวจมักจะมีปฏิกิริยาตอบโต้หรือระงับเหตุซึ่งทำให้เป็นปฏิปักษ์ต่อประชาชนมากกว่าเป็นส่วนหนึ่งของประชาชนทำให้ตำรวจมีบทบาทที่ยากลำบาก การฝึกอบรมให้ตำรวจใช้กำลังเท่าที่จำเป็นในการเผชิญหน้ากับประชาชนมีความสลับซับซ้อนมากกว่าการฝึกอบรมการปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายและรักษาความสงบตามปกติ ด้วยเหตุนี้การศึกษาตำรวจในประเทศต่างๆ จึงให้ความสนใจเกี่ยวกับการควบคุมความสงบเรียบร้อยและการรักษาระเบียบของสังคม

ในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจดังกล่าวมาแล้ว จะต้องอาศัยการฝึกอบรมและการจัดองค์กรที่แตกต่างกันของตำรวจในสังคมยุคใหม่ ในการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมพฤติกรรมเบี่ยงเบนของประชาชนเจ้าหน้าที่แต่ละคนสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ในท้องถิ่นและใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยตนเอง การจัดองค์กรตำรวจในรูปแบบทหารจึงไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่นี้ ใน

¹¹ Fairchild, Erika & Dammer, Harry R. (2001). *Comparative Criminal Justice Systems* (2nd ed). p. 94-95.

การปฏิบัติหน้าที่ควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อยหรือควบคุมฝูงชนในทางตรงกันข้ามตำรวจจะใช้หน่วยงานกึ่งทหารหรือจัดกองกำลังแบบเดียวกับทหารที่มีผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งให้ปฏิบัติการ การควบคุมการปฏิบัติงานของตำรวจมีความจำเป็นทั้งการเผชิญหน้ากับประชาชนและประสานการปฏิบัติในพื้นที่ต่างๆ อย่างไรก็ตามตำรวจต้องไม่ใช่ทัศนคติแบบเดียวกับทหารเนื่องจากหน้าที่สำคัญของตำรวจคือคุ้มครองประชาชนมิใช่ทำร้ายประชาชนเช่นอริราชศัตรู

ทั้งนี้ ในการจัดโครงสร้างพื้นฐานของตำรวจใน แต่ละประเทศ ประการแรก การจัดโครงสร้างตำรวจเพื่อปฏิบัติการที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ หน่วยงานตำรวจมีความเป็นประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด หรือองค์กรตำรวจมีลักษณะคล้ายคลึงกับทหารหรือไม่ บุคคลอย่างไรที่มาเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ การรับสมัครและการฝึกอบรมตำรวจ และองค์กรหรือตำรวจมีความรับผิดชอบต่อสังคมอย่างไร ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ 3 ประการ คือ ในการควบคุมพฤติกรรมเบี่ยงเบนและการควบคุมพฤติกรรม¹² ในประเทศต่างๆ ได้แก่ เยอรมนี ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา โดยในประเทศ เยอรมนี ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น จะแยกการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในหน่วยต่างกัน ส่วนประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา การควบคุมความเป็นระเบียบของสังคมมิได้แยกออกจากการควบคุมพฤติกรรมเบี่ยงเบน แต่ใช้ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ในท้องที่เป็นหลัก หน่วยปฏิบัติการอาจมีความจำเป็นต้องใช้ในสถานการณ์ที่รุนแรงเป็นครั้งคราว ถึงแม้ว่าไม่มีประเทศประชาธิปไตยใดที่ต้องการใช้กำลังทหารในการรักษาความสงบภายใน ทหารยังคงเป็นหน่วยงานอันเป็นที่พึ่งสุดท้ายในการรักษาความสงบในยามวิกฤติ

การควบคุมภายในหน่วยงานตำรวจด้วยตนเองเป็นหลักการสำคัญของการกำกับดูแล และควบคุมตำรวจ ผู้นำตำรวจที่มีประสิทธิภาพเข้มแข็ง ได้รับการฝึกอบรมเป็นอย่างดีและมีระเบียบวินัยเป็นส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญในการควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ภายใต้การบังคับบัญชา โดยมีวิธีการและมาตรฐานที่ชัดเจน และมีกรอบการทำงานสำหรับตำรวจทั้งหน่วยงาน นอกจากนี้ มาตรฐานการทำงานจะทำให้ประชาชนคาดหวังการให้บริการของตำรวจได้ด้วย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว การคัดเลือกผู้นำตำรวจจะต้องกระทำด้วยความรอบคอบ จากผู้ซึ่งได้รับการฝึกอบรมการศึกษาและค่าตอบแทนอย่างเหมาะสม และไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง หรือการแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอก มาตรฐานการปฏิบัติจะต้องมีคณะกรรมการตรวจสอบและรับผิดชอบของรัฐบาล นอกจากนั้นวิธีการปฏิบัติงานซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องตรวจสอบหน่วยงานของตนเอง มีสาระสำคัญที่พอสรุปได้ 23 ประการ คือ

¹² Ibid. p. 96-99

- (1) แสดงการเป็นผู้นำที่ดี
- (2) ให้ผู้บังคับบัญชากำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานและความคาดหวังการปฏิบัติที่ชัดเจนให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาทราบทั้งการกระทำและด้วยวาจา
- (3) การให้บริการเป็นพื้นฐานการดำเนินงานของตำรวจ
- (4) สร้างกลไกกระบวนการและวิธีปฏิบัติให้ตำรวจยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ
- (5) มีหลักประกันว่าผู้ใต้บังคับบัญชาจะรับทราบคำแนะนำเป็นหนังสือเกี่ยวกับการปฏิบัติในกรณีที่มีเหตุการณ์สำคัญและสถานการณ์พิเศษต่าง ๆ
- (6) จัดทำมาตรฐานความประพฤติที่ชัดเจนเป็นหนังสือ มีระบบการลงโทษทางวินัยที่เป็นธรรม และใช้เมื่อมีความจำเป็น
- (7) ยอมรับข้อผิดพลาดหรือความผิดที่เกิดขึ้น
- (8) เปิดเผยและโปร่งใสในการทำงานของหน่วยงาน
- (9) ไม่ยินยอมให้มีการละเว้นการลงโทษผู้กระทำความผิด
- (10) ปฏิบัติการในเชิงป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งพฤติกรรมก้าวร้าวโดยไม่สมควร
- (11) จัดให้มีการฝึกอบรมที่จำเป็นทั้งการปฏิบัติงานทั่วไปและปฏิบัติการพิเศษสำหรับบุคลากรทุกระดับ
- (12) จัดให้มีการฝึกอบรมด้านการบริหารและการควบคุมการฝึกอบรมสำหรับผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่พัฒนาบุคลากร
- (13) มีหลักประกันว่าผู้บังคับบัญชามีความรับผิดชอบในการกระทำของตน
- (14) มีหลักประกันว่าจะไม่มีการข้ามสายการบังคับบัญชาสำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อที่จะมีผู้รับผิดชอบการกระทำตามลำดับชั้น
- (15) การสังเกต ประเมิน และพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจทั้งหมดรวมทั้งการปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาอาชญากรรม การสอบสวน และประสิทธิภาพของบุคลากร
- (16) มีหลักประกันว่าบทเรียนที่ได้มาจากการพิจารณาความผิดพลาดและคำพิพากษาของศาลจะใช้สำหรับการปรับปรุงแก้ไขวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานและการฝึกอบรม
- (17) เก็บรวบรวมและวิเคราะห์การปฏิบัติงานและสถิติอาชญากรรม
- (18) ปรึกษาหารือและติดต่อสื่อสารกับบุคลากรในหน่วยงาน
- (19) ปรึกษาหารือและติดต่อสื่อสารกับประชาชน
- (20) ปรึกษาหารือและติดต่อสื่อสารกับกลุ่มต่างๆ เช่น นักธุรกิจ ผู้นำทางศาสนา หรือกลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น

- (21) มีหลักประกันการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ
- (22) มีโครงการใช้ข้อเสนอแนะภายในองค์กร
- (23) ใช้แนวทางส่งเสริมและให้รางวัลมากกว่าการปฏิเสธความคิดเห็น

การบังคับบัญชาตำรวจที่ดีจะต้องใช้วิธีการหลายประการดังกล่าวแล้ว ผู้บังคับบัญชาที่ดีจะต้องเข้าใจว่าการตรวจสอบภายในมิใช่การให้บริการแต่เพียงอย่างเดียว แต่จะส่งเสริมการทำงานของตำรวจ ตำรวจและประชาชนจะมีความเข้าใจการให้บริการในระดับต่างๆ ที่ควรคาดหวังและไม่มีความคาดหวังที่เกินจากความเป็นจริง ผู้บังคับบัญชาตำรวจไม่ควรจะมีความรู้สึกถูกคุกคามเมื่อประชาชนเรียกร้องการให้บริการที่มีคุณภาพและความประพฤตินี้ที่เหมาะสมของตำรวจ

2.3 แนวคิดการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจขององค์การสหประชาชาติ¹³ (UN: Criminal Justice Assessment Toolkit)

ทางองค์การสหประชาชาติได้จัดทำคู่มือการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจขึ้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจเป็นไปด้วยความซื่อสัตย์สุจริตอันจะได้รับความเชื่อมั่นและสามารถตรวจสอบได้จากประชาชน (POLICING The Integrity and Accountability of the Police Criminal Justice Assessment Toolkit) โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

2.3.1 กรอบของกฎหมายในการปฏิบัติงานของตำรวจ (Legal Framework)

เพื่อเป็นการกำหนดขอบเขตการปฏิบัติงานของตำรวจที่ต้องดำเนินการตามกฎหมาย คือ ต้องกำหนดขอบเขตการปฏิบัติงานที่ชัดเจนของเจ้าหน้าที่ว่าอะไรควรปฏิบัติและอะไรไม่ควรปฏิบัติ ต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ของตำรวจว่าสิ่งใดมีอำนาจในการปฏิบัติต้องกำหนดจริยธรรมของตำรวจ (Code of conduct) ในทุกๆ กรอบการปฏิบัติงานของตำรวจต้องมีการควบคุมมิให้มีการละเมิดจริยธรรมของตำรวจ ต้องมีสถาบันหรือโครงสร้างของหน่วยงานมาดำเนินการจัดให้มีการแพร่หลายในการจัดทำมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่เป็นวิชาชีพ (enforcement of professional standards) ต้องมีมาตรการในการลงโทษเมื่อมีการปฏิบัติที่ไม่เป็นมาตรฐาน ทั้งนี้ ขอให้ยึดหลักการทางด้านสิทธิมนุษยชนและกรอบการปฏิบัติหน้าที่ที่ป้องกันการประทุมิชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจในระดับสหประชาชาติที่สำคัญ เพื่อเป็นการเปรียบเทียบในการปฏิบัติ เช่น จริยธรรมผู้บังคับใช้กฎหมายของสหประชาชาติและแนวทางปฏิบัติ (The United Nations' Code of Conduct for Law Enforcement Officials (1979) and the supplementary 'Guidelines' (1989)) รวมถึงจริยธรรมของผู้บังคับใช้กฎหมายขององค์กรตำรวจโลกและมาตรฐานจริยธรรมของผู้บังคับใช้กฎหมายในการป้องกันและ

¹³ สืบค้นเมื่อ 17 เมษายน 2553, จาก [http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/](http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html)

ปราบปรามคอร์รัปชัน (Interpol’s Code of Conduct for Law Enforcement Officers, Code of Ethics for Law Enforcement Officers and the Protocol on Global Standards to Combat Corruption in Police Forces/Services) อีกทั้งจริยธรรมในการปฏิบัติงานของสภาตำรวจแห่งยุโรป (Council of Europe’s European Code of Police Ethics)

2.3.2 การควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงานของตำรวจ (MONITORING AND SUPERVISION)

ในการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงานของตำรวจสามารถมีกลไกการตรวจสอบที่ดำเนินการได้หลายรูปแบบ เช่น อาจจะเป็นหน่วยงานที่อยู่ในส่วนกลางและในส่วนพื้นที่ หรือ เป็นหน่วยงานที่แยกสายการบังคับบัญชาจากหน่วยงานกลางแต่มีการรายงานตรงต่อผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม หรือเป็นองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นมาตรฐาน หรือ เป็นกลุ่มบุคคลที่สนใจที่มาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ให้ เป็นไปตามมาตรฐาน

2.3.3 การตรวจสอบการร้องเรียนและการประพฤตินิชอบของตำรวจ (MONITORING COMPLAINTS AND POLICE MISCONDUCT)

การมีโครงสร้างของหน่วยงานในการรับเรื่องร้องทุกข์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ เป็นปัจจัยสำคัญประการแรกที่ต้องมีการจัดตั้งตามกฎหมาย และควรมีระบบหรือวิธีการที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งมีข้อคำถามที่เป็นการตรวจสอบว่าการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในประเทศนั้นๆ มีระบบการตรวจสอบการร้องเรียนและการประพฤตินิชอบหรือไม่ ที่เป็นระบบการตรวจสอบที่เป็นมาตรฐานขององค์กรสหประชาชาติ จากแนวทางการตรวจสอบ ดังนี้

1) มีหน่วยงานหรือคณะกรรมการในระดับชาติที่ป้องกันปราบปรามการทุจริตหรือไม่ และมีกระบวนการที่ดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ โดยมีชอบหรือไม่ หากมีการรายงานต่อหน่วยงานหรือองค์กรใด ทั้งนี้มีข้อสรุปในการดำเนินงานอย่างไร

2) มีระบบการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจว่ามีการรับสินบนหรือไม่

3) มีระบบและเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจที่ประพฤติตนมิชอบหรือไม่ รวมทั้งมีระบบการสืบสวนและสอบสวนอย่างไร

4) มีระบบตรวจสอบภายในองค์กรของตำรวจเองในการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ที่มีชอบของตำรวจหรือไม่ มีการดำเนินการอย่างไร มีความเป็นอิสระหรือไม่ เป็นในระดับใด รวมถึงมีการประชาสัมพันธ์หรือแจ้งให้ประชาชนหรือสื่อมวลชนรับทราบถึงแนวทางการร้องทุกข์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ที่มีชอบของตำรวจหรือไม่ ทั้งนี้สามารถร้องเรียนเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ใดก็ได้และไม่มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการร้องทุกข์หรือไม่

5) ในการร้องทุกข์หรือร้องเรียนมีการบันทึกโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจโดยตรงหรือไม่ มีแบบฟอร์มในการรับเรื่องร้องเรียนหรือร้องทุกข์หรือไม่ มีเจ้าหน้าที่ที่อาวุโสมารับเรื่องร้องเรียนหรือเรื่องร้องทุกข์หรือไม่ ในการร้องทุกข์หรือร้องเรียนมีการแจ้งผลการดำเนินการให้ทราบหรือไม่ และมีระยะเวลาในการดำเนินการที่เหมาะสมหรือไม่ ผลในการร้องเรียนหรือร้องทุกข์มีการเผยแพร่หรือมีการทำความเข้าใจกับทางสังคมหรือไม่ รวมถึงมีระบบในการป้องกันเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ดีเพียงพอหรือไม่

6) ระบบการรับเรื่องร้องเรียนหรือร้องทุกข์ด้วยระบบโทรศัพท์สายด่วนหรือไม่ มีระบบการควบคุมและระบบการจดบันทึกสถิติหรือไม่ รวมถึงมีระบบการรายงานผลการดำเนินการที่เป็นระบบหรือไม่

7) มีระบบหรือแนวทางการดำเนินการต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจที่มีผลกระทบต่อประชาชนอย่างรุนแรงหรือไม่ การดำเนินการเช่นนี้เป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานใด มีระบบการรายงานผลการดำเนินการที่เป็นข้อค้นพบหรือบทสรุปหรือไม่

8) มีระบบในการควบคุมหรือป้องกันบุคคลที่ถูกจับกุมหรือไม่

9) มีระบบการควบคุมหรือตรวจสอบ “ความซื่อสัตย์” ของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือไม่ มีระบบนี้เกิดขึ้นแล้วหรือไม่ ผลการดำเนินการเป็นเช่นไร

10) มีระบบหรือโครงสร้างประเภทอื่นๆ หรือไม่ในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจที่ประพฤติมิชอบ มีหน่วยงานหรือองค์กรที่ดำเนินการเกี่ยวกับความโปร่งใสขององค์กรต่างๆ หรือไม่

11) มีระบบฐานข้อมูลของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่กระทำคามผิดที่ได้รับการร้องทุกข์หรือร้องเรียนหรือไม่

2.3.4 การประสานงานและการปฏิบัติงานร่วมกัน (Partnership and Cooperation)

การควบคุมและการตรวจสอบตำรวจที่จะทำให้ได้รับความเชื่อถือต้องได้รับการยอมรับจากสังคม ด้วยการสร้างความเป็นหุ้นส่วนกับหน่วยงานอื่นในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของตำรวจทั้งในทางลึกและในทางกว้าง ถึงแม้ว่าในประเทศต่างๆ จะมีการจัดให้มีการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ซึ่งจะมีอยู่ในระดับท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนควรคำนึงถึงประเด็นที่สำคัญบางประการ เช่น มีการคำนึงถึงความเป็นสิทธิมนุษยชนหรือไม่ มีการให้บทบาทแก่อัยการในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของตำรวจหรือไม่ มีการให้หน่วยงานในท้องถิ่นดำเนินการควบคุมและตรวจสอบในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในกรณีการคอร์รัปชันจากสื่อประเภทต่างๆ หรือไม่ เป็นต้น