



## บทที่ 4

### ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาในการควบคุมตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจโดยการรับเรื่องร้องทุกข์

จากการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจโดยการรับเรื่องร้องทุกข์ในประเทศและต่างประเทศ ทำให้ทราบถึงแนวทางการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ โดยการรับเรื่องร้องทุกข์ที่ประเทศไทยจะต้องมีการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจที่ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ หากประชาชนได้รับความเดือดร้อน เสียหาย จากการกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจบางส่วนที่ปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม การใช้อำนาจโดยมิชอบ การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือตำรวจมีความประพฤติที่ไม่เหมาะสม ประกอบกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลต่อความเชื่อมั่น และศรัทธาของประชาชน ดังนั้นในบทนี้จะทำการวิเคราะห์ถึงปัญหาและแนวทางการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่โดยการรับเรื่องร้องทุกข์

#### 4.1 ปัญหาของหน่วยงานที่ควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจโดยการรับเรื่องร้องทุกข์ โดยหน่วยงานภายใน

จากการศึกษาพบว่าองค์กรภายในหน่วยงานตำรวจที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบหน่วยงานตำรวจ โดยการรับเรื่องร้องทุกข์มีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รูปแบบจเรตำรวจและรูปแบบคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ดังนี้

##### 4.1.1 การควบคุมตรวจสอบโดยรูปแบบจเรตำรวจ

ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหน่วยงานภายในที่ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยกำหนดไว้ในระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2548 หน่วยงานสำนักงานจเรตำรวจแห่งชาติทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจที่เป็นองค์กรภายใน โดยมีจเรตำรวจแห่งชาติที่มีตำแหน่งเทียบเท่ารองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตามมาตรา 12 โดยทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาเฉพาะข้าราชการตำรวจและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจเรตำรวจ แต่ในลักษณะการ

ปกครองบังคับบัญชาอยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตามมาตรา 12 คือ จเรตำรวจแห่งชาติรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการรองจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนดหรือมอบหมาย จึงเป็นการเน้นว่าตำแหน่ง จเรตำรวจแห่งชาติเป็นตำแหน่งที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

จากการที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีผู้บังคับบัญชาระดับสูงคือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและมีตำแหน่งจเรตำรวจแห่งชาติที่เป็นตำแหน่งเทียบเท่ารองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ<sup>1</sup> ชั้นยศพลตำรวจเอก เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงานจเรตำรวจ ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในสำนักงานตำรวจแห่งชาติทุกระดับ และรับเรื่องร้องทุกข์จาก การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจทุกระดับ แต่เป็นที่สังเกตว่าไม่รวมถึงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจ แห่งชาติ โดยจเรตำรวจแห่งชาติมีตำแหน่งที่เทียบเท่าเป็นรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่ยังต้อง เป็นผู้ได้บังคับบัญชาของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจใน ระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือเทียบเท่าลงมาอยู่ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการ ข้าราชการตำรวจที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน แต่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติอาจจะมีการเสนอ รายชื่อข้าราชการตำรวจที่ดำรงตำแหน่งจเรตำรวจแห่งชาติหรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติต่อ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจให้โยกย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น เช่น ตำแหน่งที่ปรึกษาสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติได้ เป็นต้น รวมถึงการสั่งให้ข้าราชการตำรวจประจำสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือ ส่วนราชการใด หรือสำรองราชการในส่วนราชการใด โดยให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่เดิมและโดยจะ ให้ขาดจากอัตราเงินเดือนในตำแหน่งเดิมหรือไม่ก็ได้ โดยผู้มีอำนาจ คือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ สามารถดำเนินการสำหรับข้าราชการตำรวจทุกตำแหน่ง ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ ตำรวจโดยเฉพาะจเรตำรวจแห่งชาติที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานจเรตำรวจยังสามารถมี ความเปลี่ยนแปลงได้โดยง่ายอาจจะส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของจเรตำรวจแห่งชาติได้

ในการปฏิบัติงานของจเรตำรวจแห่งชาติได้มีผู้ช่วยในการปฏิบัติงานคือ มีรองจเรตำรวจ แห่งชาติที่เป็นตำแหน่งเทียบเท่าผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีชั้นยศพลตำรวจโท ทำหน้าที่เป็น ผู้ช่วยในการปฏิบัติงาน รวมถึงมีตำแหน่งจเรตำรวจที่เป็นตำแหน่งเทียบเท่าผู้บัญชาการ มีชั้นยศพล ตำรวจโท จำนวน 10 ตำแหน่ง เป็นผู้ปฏิบัติที่มีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในหน่วยงานต่างๆ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเปรียบเสมือนเป็นหน่วยงานย่อยของสำนักงานจเร ตำรวจในการตรวจสอบการใช้อำนาจของตำรวจในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ เช่น หน่วยงานระดับ กองบัญชาการและกองบังคับการที่ขึ้นตรงต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ กองบัญชาการหรือ หน่วยงานเทียบเท่าต่างๆ รวมทั้งกองบัญชาการตำรวจนครบาล ตำรวจภูธรภาค 1-9 และศูนย์

<sup>1</sup> มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจ พ.ศ. 2547.

ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งนี้ มีรองจเรตำรวจเป็นตำแหน่งเทียบเท่ารองผู้บัญชาการชั้นยศพลตำรวจตรี จำนวนหนึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยของจเรตำรวจทั้ง 10 คน และมีหน่วยงานหรือสำนักงานที่เรียกว่าสำนักงานจเรตำรวจ ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชาของสำนักงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการ การประเมินผลงาน และการรับเรื่องร้องทุกข์อยู่ในความรับผิดชอบของจเรตำรวจแห่งชาติ โดยสำนักงานจเรตำรวจมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2548 มาตรา 4 โดยยังอยู่ในฐานะของผู้ใต้บังคับบัญชาของจเรตำรวจแห่งชาติและจเรตำรวจอยู่ในฐานะที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเช่นเดียวกับกับจเรตำรวจแห่งชาติ โดยได้ปฏิบัติงานยังขาดความเป็นเอกภาพในการดำเนินงาน เพราะว่าผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติสามารถโยกย้ายแต่งตั้งตำแหน่งรองจเรตำรวจแห่งชาติและจเรตำรวจไปสู่ตำแหน่งอื่นได้ซึ่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ได้เปิดช่องให้สามารถดำเนินการได้ เช่นเดียวกับตำแหน่งจเรตำรวจแห่งชาติ

สำนักงานจเรตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ การควบคุม ตรวจสอบ แนะนำ หน่วยงานในสังกัดให้เป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจราชการด้านการป้องกันปราบปราม การสืบสวน การสอบสวน การจราจร และการบริการสังคมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและดำเนินการเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียนหรือร้องทุกข์ข้าราชการตำรวจ พนักงานราชการและลูกจ้างในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และดำเนินการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงตามอำนาจหน้าที่

อีกทั้งทางสำนักงานจเรตำรวจจะจัดให้มีหน่วยงานรับเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ในช่องทางต่างๆ เช่น การรับเรื่องร้องเรียน การร้องทุกข์ โดยจัดให้มีการลงทะเบียนรับเรื่อง จัดทำทะเบียน จัดทำสถิติ และรายงานประจำปี ซึ่งการรับเรื่องร้องทุกข์มีช่องทางต่างๆ เช่น การร้องทุกข์ด้วยตนเอง การร้องทุกข์ทางโทรศัพท์ การร้องทุกข์ทางจดหมายโดยส่งไปยังส่วนราชการหรือผู้ไปรษณีย์ที่กำหนดให้ การส่งข้อมูลไปทางอินเทอร์เน็ต เช่น เว็บไซต์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น โดยหลังจากได้รับเรื่องร้องทุกข์แล้วในส่วนนี้จะมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ที่ส่งมาจากส่วนรับเรื่อง โดยจะทำหน้าที่ประสานงาน เร่งรัด ติดตาม และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทุกข์ทราบในเวลาอันสมควร แต่อย่างไรก็ตาม ซึ่งปัจจุบันช่องทางการรับเรื่องร้องทุกข์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจจะมีช่องทางจำนวนน้อย มีช่องทางที่ไม่สะดวกและไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเท่าที่ควร ประกอบกับในปัจจุบันระบบการร้องเรียนภายในองค์กรของตำรวจหรือระบบจเรตำรวจที่เป็นหน่วยงานภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะจเรตำรวจแห่งชาติยังเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

จากการดำเนินงานของสำนักงานจเรตำรวจแห่งชาติ ซึ่งถือเป็นองค์กรหลักในสังกัด สำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่หลักในการตรวจราชการทุกหน่วยงานภายใต้ สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ บทบาทในการทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจราชการนั้นยังรวมถึงหน้าที่ในการตรวจสอบ สืบสวน สอบสวนการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ได้รับการ ร้องเรียนจากประชาชน โดยมีกลไกทำหน้าที่การควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจโดย มี ส่วนตรวจราชการ 1-5 ส่วนสืบสวนข้อเท็จจริง และฝ่ายอำนวยการ<sup>2</sup> โดยมีอำนาจหน้าที่แยกตาม ส่วนต่าง ๆ ดังนี้

1) ส่วนตรวจราชการ 1-5 การปฏิบัติงานของส่วนตรวจราชการทั้ง 5 ส่วนตรวจมี ลักษณะเหมือนกันต่างกันแต่เพียงมีการแบ่งเขตพื้นที่ในการรับผิดชอบแตกต่างกันไป โดยมีอำนาจ หน้าที่รับผิดชอบในการตรวจราชการทุกหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีหน้าที่ ตรวจราชการเกี่ยวกับงานอำนวยการและงานป้องกันปราบปราม ซึ่งยังเป็นการเน้นการตรวจเฉพาะ การตรวจเชิงนโยบายและการบริหารงานว่าหน่วยงานต่างๆ ได้มีการดำเนินการตามนโยบายและการ บริหารงานตามที่รัฐบาลและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้กำหนดแนวทางในการดำเนินการไว้ หรือไม่เพียงใด ตลอดจนรับฟังปัญหา อุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อนำเสนอผู้บัญชาการตำรวจ แห่งชาติหาแนวทางแก้ไขต่อไป รวมทั้งงานที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และ คำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นช่องทางที่ต้องผ่านการพิจารณาของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติใน ฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดเท่านั้น

2) ส่วนสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง การปฏิบัติงานในการสืบสวนสอบสวนและ แสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่ได้รับการร้องเรียนเกี่ยวกับข้าราชการตำรวจ หรือลูกจ้างทุจริตหรือ ประพฤติมิชอบกระทำผิดระเบียบวินัย หรือกระทำผิดอื่นใดตลอดจน ปฏิบัติการสืบสวนสอบสวน ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงานอื่นๆ ที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้บังคับบัญชาได้รับมอบหมายโดยมี หลักเกณฑ์ที่สำคัญในการพิจารณาการร้องเรียนด้วยบัตรสนเท่ห์ และหนังสือร้องเรียน คือ การ ดำเนินการตรวจสอบคำร้องเรียนของสำนักงานจเรตำรวจนั้น เมื่อได้รับคำร้องเรียนจะดำเนินการ สืบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนนั้นจะยึดกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2547 เป็น บรรทัดฐานการดำเนินการของสำนักงานจเรตำรวจและสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการสืบสวน ข้อเท็จจริงกรณีที่สงสัยว่าข้าราชการตำรวจผู้ใดกระทำผิดวินัย เรื่องร้องเรียนของประชาชนที่ผ่าน สำนักงานจเรตำรวจนั้น จะมีการพิจารณาดำเนินการ โดยหากเป็นเรื่องการกระทำผิดวินัยเพียง เล็กน้อย หรือเป็นการร้องเรียนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้บัญชาการต้นสังกัดที่สามารถดำเนินการ

<sup>2</sup> มาตรา 5 แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2548.

สอบสวนเองได้ สำนักงานจเรตำรวจจะส่งเรื่องไปยังหน่วยงานต้นสังกัดเพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัย หากแต่เป็นการร้องเรียนที่มีความผิดร้ายแรง มีข้อเท็จจริงยุ่งยากซับซ้อน สำนักงานจเรตำรวจจะเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบ สืบสวน สอบสวน อย่างไรก็ตามการยื่นคำร้องเรียนของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจ นอกจากจะสามารถทำผ่านสำนักงานจเรตำรวจได้แล้ว ประชาชนยังสามารถดำเนินการผ่านช่องทางอื่นๆ ที่ทำหน้าที่ดังกล่าวได้เช่นกัน ได้แก่ การยื่นคำร้องเรียนโดยตรงต่อต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้นั้น ซึ่งผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสืบสวนสอบสวนได้โดยตรง

3) ฝ่ายอำนวยการ เป็นหน่วยงานในการกำหนดยุทธศาสตร์ให้สำนักงานจเรตำรวจแห่งชาติ ในการวางแผน ควบคุม ตรวจสอบให้คำแนะนำ และเสนอแนะการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานจเรตำรวจและหน่วยงานในสังกัด ดำเนินการควบคุม ตรวจสอบ แนะนำ หน่วยงานในสังกัดให้เป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดระบบงานและบริหารงานบุคคล การเงิน การบัญชี การงบประมาณ การพัสดุ อาคารสถานที่และทรัพย์สินอื่นของสำนักงานจเรตำรวจและปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

จากแนวโน้มของการร้องเรียนของประชาชนและการคลี่คลายคดีที่มีการสำรวจโดยสำนักงานจเรตำรวจ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2545-2547<sup>3</sup> มีแนวโน้มที่ลดน้อยลง แต่แนวโน้มดังกล่าว ก็ยังไม่สามารถบ่งบอกถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสำนักงานจเรตำรวจได้ เนื่องจากยังมีการปรากฏเป็นข่าวในสื่อต่างๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ที่มิชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ เมื่อมีกลไกหรือคณะกรรมการ ก.ตร. โดยเมื่อกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการตำรวจผู้ใดกระทำผิดวินัยไม่ว่าจะทำการร้องเรียนผ่านสำนักงานจเรตำรวจแห่งชาติ หรือร้องเรียนผ่านผู้บังคับบัญชาโดยตรง การจะกระทำการสืบสวน สอบสวนหาข้อเท็จจริงต่อผู้ถูกกล่าวหาต้องปฏิบัติตาม กฎก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2547 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ การสืบสวนข้อเท็จจริง ต้องเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานซึ่งผู้มีหน้าที่สืบสวนข้อเท็จจริงได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่ เพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งพฤติการณ์และกระทำนั้นว่าเกิดจากการกระทำของข้าราชการตำรวจผู้ใดหรือข้าราชการตำรวจผู้ซึ่งมีเหตุอันสมควรสงสัยหรือถูกร้องเรียนหรือถูกกล่าวโทษว่าได้กระทำผิดวินัยหรือไม่ประการใด หรือกรณีที่จะต้องทำการสืบสวนข้อเท็จจริงจะเป็นกรณีที่มีบัตรสนเท่ห์หรือหนังสือร้องเรียนที่สมควรพิจารณาให้มีการสืบสวนข้อเท็จจริงต้องเป็นกรณีที่มีเบาะแสหรือช่องทางที่สามารถนำไปสู่การแสวงหาข้อเท็จจริง พยานหลักฐานต่างๆ เพื่อทราบ รายละเอียดแห่งพฤติการณ์ และการกระทำของข้าราชการตำรวจหรือลูกจ้างผู้ถูกร้องเรียน เมื่อ

<sup>3</sup> รายงานประจำปีสำนักงานจเรตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 หน้า 26.

พิจารณาเห็นว่าบัตรสนเท่ห์หรือหนังสือร้องเรียนเรื่องใดสมควรจะพิจารณาให้มีการสืบสวนข้อเท็จจริง สำนักงานจเรตำรวจพิจารณาสืบสวนข้อเท็จจริงสำหรับบัตร สนเท่ห์หรือหนังสือร้องเรียนที่อยู่ในหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่ง โดยถ้าผู้ถูกร้องเรียนถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยในกรณีที่มีส่วนพัวพันในคดีสำคัญ ได้แก่ คดียาเสพติดให้โทษ คดีมือปืนรับจ้าง คดีโจรกรรมรถยนต์และรถจักรยานยนต์ หรือผู้ถูกร้องเรียนถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร้ายแรง เรื่องร้องเรียนเป็นเรื่องที่สำคัญได้รับความสนใจจากประชาชนทั่วไป หรือเรื่องที่มีผลกระทบต่อภาพพจน์ของตร. โดยส่วนรวม หรือเรื่องร้องเรียนเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน หรือเกี่ยวข้องในระดับ ตร. หรือเรื่องร้องเรียนเกี่ยวข้องกับการทุจริตที่มีมูลค่ามาก หรือ ผู้ร้องเรียนยื่นขอให้อำนาจเป็นผู้นำดำเนินการ โดยอ้างว่าได้ร้องเรียนกับ หน่วยงานต้นสังกัดแล้วไม่ดำเนินการให้ หรือเกรงว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรม รวมทั้งกรณีที่มีบัตรสนเท่ห์หรือหนังสือร้องเรียนที่ไม่ได้อยู่ในหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น หรืออยู่ในหลักเกณฑ์ แต่คณะกรรมการฯ พิจารณาเห็นควร ให้ดำเนินการแจ้งหน่วยงานต้นสังกัดเพื่อทราบและพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

#### 4.1.2 การควบคุมตรวจสอบโดยรูปแบบคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ

ในกลไกในการตรวจสอบเพื่อความโปร่งใส เป็นธรรม และสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ที่ปฏิบัติไม่เป็นธรรม ใช้อำนาจโดยมิชอบและบางกรณีได้ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ที่มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 18 เพียงแค่การกำหนดนโยบายและตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบาย และการบริหารราชการตำรวจให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ชอบของข้าราชการตำรวจหรือข้าราชการตำรวจระดับสูงได้และในการตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบาย โดยมีคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการ เพื่อตรวจสอบติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในเขตพื้นที่ แล้วรายงาน ก.ต.ช. เพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติได้มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจใน 3 ระดับ คือ ระดับกรุงเทพมหานคร ระดับจังหวัด และระดับสถานีตำรวจ ที่มีอำนาจหน้าที่เพียงแค่ให้คำปรึกษาในการกำหนดนโยบาย รับคำร้องเรียน และกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เท่านั้น ยังไม่มีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนและดำเนินการอย่างเด็ดขาดได้อย่างแท้จริง

คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ<sup>4</sup> มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 16 และมีองค์ประกอบตามมาตรา 17 คือ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขานุการสภาความมั่นคงแห่งชาติและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และแต่งตั้งข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจโทขึ้นไปคนหนึ่งเป็นเลขานุการ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติและแต่งตั้งข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจตรีขึ้นไปจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ

จากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบติดตามการบริหารงานตำรวจ มีอำนาจหน้าที่เพียงแต่การกำหนดนโยบายและตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบายเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ชอบของข้าราชการตำรวจหรือข้าราชการตำรวจระดับสูงได้ ขณะที่คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ในระดับต่างๆ คือ ในระดับกรุงเทพมหานคร ระดับจังหวัด และระดับสถานีตำรวจ มีหน้าที่เพียงแต่ให้คำปรึกษาในการกำหนดนโยบาย รับคำร้องเรียน และกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เท่านั้น ยังไม่มีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียน และดำเนินการอย่างเด็ดขาด ได้อย่างแท้จริง ประกอบกับในปัจจุบันระบบการร้องเรียนภายในองค์กรของตำรวจหรือเรตำรวจยังขาดประสิทธิภาพ ส่วนองค์กรตรวจสอบภายนอกองค์กรของตำรวจก็มีภาระในการตรวจสอบเรื่องต่างๆ เป็นจำนวนมาก และมีข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามความเห็นหรือคำวินิจฉัยขององค์กรเหล่านั้น

#### 4.2 ปัญหาของหน่วยงานที่ควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจโดยการรับเรื่องร้องทุกข์ โดยหน่วยงานภายนอก

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีบทบัญญัติกำหนดให้มีหน่วยงานตามรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนและเป็นกลไกที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐ และในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้มีหน่วยงานตามรัฐธรรมนูญดำเนินการเกี่ยวกับการบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในองค์กรของรัฐ โดยการรับเรื่องร้องทุกข์ ประกอบด้วยศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยองค์กร

<sup>4</sup> มาตรา 16 และ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจ พ.ศ. 2547.

ต่างๆ เหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง บางองค์กรมีภารกิจโดยตรงในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จึงได้มีการพัฒนาระบบรับเรื่องร้องทุกข์หรือร้องเรียนจากประชาชนที่ประสบปัญหาหรือได้รับผลกระทบและความเดือดร้อนจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งทำให้ประชาชนสามารถร้องทุกข์ต่อองค์กรดังกล่าวได้ รวมทั้งได้รับการช่วยเหลือเยียวยาสิทธิอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม เป็นผลให้รัฐบาลต้องปรับปรุงระบบการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น โดยหน่วยงานเหล่านี้เป็นหน่วยงานที่รับเรื่องร้องทุกข์ที่มาจากทุกหน่วยงานที่เป็นหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งหน่วยงานที่อยู่ในส่วนของท้องถิ่น ซึ่งมีหน่วยงานมีอยู่เป็นจำนวนมาก แต่เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่และภารกิจของหน่วยงานตามรัฐธรรมนูญที่สำคัญดังกล่าวได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) และหน่วยงานต่างๆ แล้ว อาจแบ่งเป็นองค์กรที่มีลักษณะที่เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและวินิจฉัยข้อพิพาท ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลยุติธรรม และลักษณะที่เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบและจัดทำข้อเสนอแนะ แต่ไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดิน

จากการที่องค์กรเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางที่สามารถดำเนินการรับเรื่องร้องทุกข์ได้หลากหลายหน่วยงานและมีเรื่องร้องทุกข์ที่ค้างการพิจารณาอยู่เป็นจำนวนมากทำให้ไม่สามารถรองรับหรือตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง และไม่มีหน่วยงานที่รองรับการรับเรื่องร้องทุกข์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจเป็นการเฉพาะ เพราะองค์กรตำรวจมีการปฏิบัติหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและเป็นประจำ ทำให้ประชาชนเกิดความเดือดร้อนและประชาชนขาดช่องทางในการร้องเรียนแก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ อันจะทำให้การพัฒนาสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่จะเปลี่ยนแปลงไปที่มีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนจะเกิดขึ้นไม่ได้ ซึ่งในประเทศต่างๆ ได้มีหน่วยงานในการรับเรื่องร้องทุกข์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจเป็นการเฉพาะ เรียกว่าคณะกรรมการอิสระรับเรื่องร้องทุกข์ของตำรวจ<sup>5</sup> (Independent Police Complaints Commission IPCC) เช่น ในประเทศอังกฤษ ที่เป็นคณะกรรมการมีลักษณะที่แต่งตั้งมาจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการที่มีการแต่งตั้งจากคณะกรรมการที่มีความเป็นอิสระสูง และในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นคณะกรรมการตรวจสอบที่มีลักษณะที่แต่งตั้งมาจากภาคประชาชน โดยตรงซึ่งจะสามารถปฏิบัติหน้าที่เมื่อหน่วยงานของตำรวจได้ดำเนินการ

<sup>5</sup> Reichel, Philip L. (1994). *Comparative Criminal Justice Systems: A Topical Approach*. p. 20.

ตรวจสอบเรื่องร้องทุกข์จากประชาชนเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการจะทำหน้าที่ทบทวนการสอบสวนหรือการลงโทษทางวินัย ไม่สามารถจะดำเนินการสอบสวน ได้สวน เรียกพยาน หรือ เอกสารได้อีก คณะกรรมการประชาชนมีอำนาจจำกัดในการให้คำแนะนำแก่ผู้บัญชาการตำรวจ เป็นต้น

#### 4.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจโดยการรับเรื่องร้องทุกข์

จากแนวคิดของการมีองค์กรตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ โดยการรับเรื่องร้องทุกข์ในต่างประเทศมีปรากฏอยู่ในหลายประเทศ โดยเป็นลักษณะที่เป็นองค์กรภายนอกของหน่วยงานตำรวจที่มีความเป็นอิสระและคณะกรรมการผู้ตรวจสอบที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่ไม่ใช่ตำรวจหรือผู้ที่เคยปฏิบัติหน้าที่ตำรวจ รวมถึง มีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ ในที่นี้ผู้วิจัยได้ศึกษาและขอเสนอแนวทางของประเทศต่างๆ ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจโดยการรับเรื่องร้องทุกข์ เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อมาเป็นแนวทางในคณะกรรมการรับเรื่องร้องทุกข์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจของไทย กล่าวคือ

##### 4.3.1 แนวทางการแก้ไขปัญหการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจโดยการรับเรื่องร้องทุกข์โดยหน่วยงานภายใน

การวิเคราะห์แนวคิดการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจด้วยการรับเรื่องร้องทุกข์ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหา โดยที่ประเทศไทยมีระบบการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจมีสำนักงานจเรตำรวจ เป็นหน่วยงานกลางภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติขึ้นตรงต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มีหน้าที่ในการรับเรื่องร้องทุกข์ของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยมีการแบ่งพื้นที่รับผิดชอบกระจายอยู่ทั่วประเทศในการทำหน้าที่ตรวจสอบ สืบสวน สอบสวน แสวงหาข้อเท็จจริง นอกจากนี้แล้วสำนักงานจเรตำรวจยังทำหน้าที่ในการตรวจตรา ให้คำทักท้วง แนะนำชี้แจงแก่ข้าราชการและหน่วยงานต่างๆ ในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติเกี่ยวกับวินัยและการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน ข้อบังคับ นอกจากนี้การบริหารราชการตำรวจโดยยึดหลักการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตามเจตนารมณ์ของการ โอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรีจึงมีระเบียบว่าด้วยการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ พ.ศ. 2542 จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ หรือ กต.ตร ให้มีอำนาจหน้าที่หลัก

ประการหนึ่งในการรับคำร้องเรียนของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกทางหนึ่ง

การนำระบบการตรวจสอบหน่วยงานตำรวจที่ปรากฏในประเทศต่างๆ มาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย เป็นสิ่งที่ควรต้องดำเนินการ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยหน่วยงานตรวจสอบภายในของสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้กำหนดขอบเขตการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ต้องดำเนินการตามกฎหมาย คือ ต้องกำหนดขอบเขตการปฏิบัติงานที่ชัดเจนของเจ้าหน้าที่ว่าอะไรควรปฏิบัติและอะไรไม่ควรปฏิบัติ ซึ่งในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของตำรวจว่าสิ่งใดมีอำนาจในการปฏิบัติ ที่มีการกำหนดจริยธรรมของตำรวจ (Code of conduct) ในทุกๆ กรอบการปฏิบัติงานของตำรวจ ต้องมีการควบคุมมิให้มีการละเมิดจริยธรรมของตำรวจ ดำเนินการจัดทำมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่เป็นวิชาชีพ (enforcement of professional standards) และมีมาตรการในการลงโทษเมื่อมีการปฏิบัติที่ไม่เป็นมาตรฐาน

ดังนั้น ระบบจเรตำรวจของไทยควรมีการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานตรวจสอบภายนอกหรือคณะกรรมการอิสระ เช่นเดียวกับระบบจเรตำรวจประเทศอังกฤษ<sup>6</sup> ที่ได้มีการใช้ผู้ตรวจราชการตำรวจ เรียกว่า ผู้ตรวจราชการตำรวจ (Her Majesty's Inspectorate of Constabulary, HMIC) และมีคณะกรรมการอิสระรับเรื่องร้องทุกข์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ (IPCC) ที่เป็นหน่วยงานอิสระภายนอกในการตรวจสอบและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องทุกข์ของประชาชน ทั้งสองหน่วยงานมีหน้าที่ตามกฎหมายในการตรวจสอบดังกล่าว ตามกฎหมายปฏิรูปตำรวจปี ค.ศ. 2002 หน่วยงานทั้งสองมีหน้าที่ดำเนินการช่วยเหลือและให้ความร่วมมือในการตรวจสอบและการดำเนินงานรับคำร้องทุกข์ วิธีปฏิบัตินี้จะใช้สำหรับการดำเนินการที่เป็นทางการ วัตถุประสงค์ของวิธีปฏิบัติเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย แนวทาง และข้อตกลงเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และความรับผิดชอบของหน่วยงานทั้งสอง ทั้งนี้ ผู้ตรวจราชการตำรวจมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ เช่น การตรวจราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ตกลงกันเพื่อให้บรรลุผลการปฏิบัติที่ดี รวมทั้งการปรับปรุงการปฏิบัติงาน ผู้ตรวจราชการจะให้คำแนะนำโดยอิสระต่อหน่วยงานตำรวจโดยตรง กระทรวงมหาดไทยที่เป็นหน่วยงานต้นสังกัด และ คณะกรรมการอิสระ

ทั้งนี้ ระบบจเรตำรวจของไทยควรมีระบบการรับเรื่องร้องทุกข์เช่นเดียวกับของตำรวจนครลอสแอนเจลิส ที่มีสำนักงานผู้ตรวจราชการทำหน้าที่ตรวจสอบระบบและรายงานให้คณะกรรมการตำรวจที่มีความเป็นอิสระทราบ โดยมีข้อกำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจจะต้องรายงาน

<sup>6</sup> Reichel, Philip L. (1994). *Comparative Criminal Justice Systems: A Topical Approach*. p. 55.

สำนักงานผู้ตรวจราชการทุก 3 เดือน รายงานจะต้องสรุปการดำเนินการทางวินัยและรายละเอียดของการลงโทษที่กระทำโดยคณะกรรมการสิทธิและการลงโทษที่กำหนดโดยผู้บัญชาการตำรวจ รายงานต้องแสดงผลในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจให้การรับสารภาพโดยไม่อุทกโทษการร้องทุกข์ในความผิดที่ร้ายแรง หรือความรับผิดชอบทางแพ่ง ในการตรวจสอบรายงานของผู้บัญชาการตำรวจ สำนักงานตรวจราชการจะต้องวิเคราะห์ความเหมาะสมในการลงโทษทางวินัยของผู้บัญชาการตำรวจด้วย การตรวจสอบโดยอิสระนี้ ประกอบไปด้วยการรวบรวมสถิติและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามข้อตกลงระหว่างกระทรวงยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งเอกสารที่เป็นหลักประกันการปฏิบัติตามข้อตกลง อย่างไรก็ตาม ระบบการตรวจสอบนี้ยังไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสม รวมทั้งวิธีการพิจารณาคำร้องทุกข์ยังไม่เป็นไปตามวิธีปฏิบัติ

สำนักงานจเรตำรวจของประเทศไทยควรจะมีการจัดตั้งหน่วยการให้บริการในส่วนภูมิภาค โดยสำนักงานจเรตำรวจของไทยยังไม่มีการจัดตั้งในส่วนภูมิภาค และควรมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกรอบจรรยาบรรณของข้าราชการตำรวจเช่นเดียวกับสำนักงานจเรตำรวจแห่งชาติประเทศฝรั่งเศส (IGPN)<sup>7</sup> ที่เป็นหน่วยการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจระดับชาติมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีการดำเนินการที่สำคัญสามประการ คือ การจัดตั้งหน่วยงานรับเรื่องร้องทุกข์ที่มีการจัดตั้งเป็นจุด การดำเนินการสุ่มตรวจสอบในการให้บริการของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เช่น การให้บริการประชาชนในที่ตั้งหรือในพื้นที่ โดยจะมีการดำเนินการลักษณะประชาสัมพันธ์ เพื่อเป็นการให้คำแนะนำที่มุ่งปรับปรุงการทำงานของบริการรวมทั้ง การควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจให้ปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบและจรรยาบรรณของตำรวจแห่งชาติ ทั้งในหน่วยตำรวจส่วนกลางและมีหน่วยงานที่ตั้งในภูมิภาค

สรุปได้ว่าสำนักงานจเรตำรวจแห่งชาติต้องมีลักษณะการทำงานที่ต้องเชื่อมโยงกับหน่วยงานการตรวจสอบตำรวจภายนอกอย่างใกล้ชิดและต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นในส่วนภูมิภาค เพื่อให้มีการบริการและรับเรื่องร้องทุกข์จากประชาชนที่มีความทั่วถึงต่อไป ซึ่งถือว่าเป็นการพัฒนาการมาเพื่อสร้างหลักประกันการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ในขณะที่สำนักงานจเรตำรวจของไทยหากพิจารณาด้านการดำเนินการแล้วมีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานบังคับบัญชาโดยตรงอีกทั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบก็ยังมีอีกหลายหน่วยงานที่สามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกับสำนักงานจเรตำรวจ ซึ่ง

<sup>7</sup> สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2552, จาก [http://www.interieur.gouv.fr/sections/a\\_l\\_interieur/la\\_police\\_nationale/organisation/igpn/igpn](http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_l_interieur/la_police_nationale/organisation/igpn/igpn).

แสดงให้เห็นถึงมาตรฐานการดำเนินการที่ไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีการทับซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน งบประมาณ รวมไปถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

#### 4.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาคณะกรรมการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจโดยการรับเรื่องร้องทุกข์โดยหน่วยงานภายนอก

การวิเคราะห์แนวความคิดการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจด้วยการรับเรื่องร้องทุกข์ โดยคณะกรรมการที่มีความเป็นอิสระจากหน่วยงานตำรวจ โดยคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการรับเรื่องร้องทุกข์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจที่มีความสอดคล้องกับประเทศต่างๆ ควรมีภารกิจที่สำคัญ 5 ประการ คือ การรักษาความยุติธรรมและเคารพสิทธิมนุษยชน มีความเป็นอิสระ มีความเคารพความเห็นที่แตกต่าง มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีความโปร่งใส เพื่อเป็นหลักประกันการบริหารจัดการด้านคำร้องทุกข์หรือข้อกล่าวหาการประพฤติมิชอบของตำรวจ โดยการปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ จะทำให้ประชาชนมีความมั่นใจโดยคำนึงถึงความเป็นอิสระ ความรับผิดชอบ และความซื่อสัตย์สุจริตของระบบการรับเรื่องร้องทุกข์เพื่อให้เกิดการบริหารงานตำรวจที่มีประสิทธิภาพทั้งระบบ

ทั้งนี้ ในบางประเทศนอกจากมีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจที่เป็นลักษณะภายนอกที่เป็นคณะกรรมการของตำรวจแล้ว ยังมีระบบศาลยุติธรรมที่มีอำนาจหน้าที่ที่ดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของตำรวจ โดยประชาชนอาจยื่นฟ้องตำรวจต่อศาลเนื่องจากการประพฤติมิชอบหรือการกระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งคดีประเภทนี้อาจจะใช้คดีความผิดทางอาญาต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยเฉพาะการใช้กำลังเกินขอบเขต

โดยรูปแบบการควบคุมตำรวจโดยอิสระจากภายนอก (Independent External Control of Police) มีความจำเป็นเพื่อสนับสนุนรูปแบบการตรวจสอบอื่นๆ ถึงแม้ว่าจะเป็นอิสระ แต่องค์กรดังกล่าวมีที่มาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่และได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณของรัฐทั้งหมดหรือบางส่วน อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระอย่างแท้จริงเป็นเรื่องที่มีข้อถกเถียงอยู่เสมอ ประโยชน์ของการมีองค์กรตรวจสอบภายนอกที่เป็นองค์กรอิสระ ทำให้สามารถมองเห็นภาพที่กว้างกว่าข้อจำกัดของการมีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการหรือการกำหนดนโยบายของตำรวจโดยตรง ซึ่งลักษณะขององค์กรตรวจสอบภายนอกควรมี 2 รูปแบบ<sup>8</sup> คือ

1) ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน องค์กรทั้งสองมีบทบาทที่แตกต่างกันและบางครั้งบทบาทมีความทับซ้อนกัน เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินในบางประเทศอยู่ภายใต้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนหรือบางประเทศคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอยู่ภายใต้ผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนั้น จึงนำมารวมไว้ในหัวข้อเดียวกัน เพื่อให้้องค์กรตรวจสอบภายนอกมีประสิทธิภาพ

<sup>8</sup> Goldsmith, Andrew. (2000). *Civilian Oversight of Policing*. p. 26.

มากยิ่งขึ้นหรือไม่ขึ้นอยู่กับลักษณะและเนื้อหามากกว่าชื่อที่เป็นทางการ โดยทั่วไปผู้ตรวจการแผ่นดินจะเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบคำร้องทุกข์ การบริหารราชการที่ผิดพลาด ส่วนการตรวจสอบคำร้องเป็นส่วนหนึ่งของการตรวจสอบทั่วไปที่กว้างขวางกว่า อย่างไรก็ตาม หน่วยงานนี้อาจตรวจสอบเฉพาะคำร้องก็ได้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเป็นหน่วยงานที่ตรวจสอบหรือเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชน บางส่วนอาจเกี่ยวข้องกับคำร้อง แต่การตรวจสอบมีขอบเขตกว้างขวางกว่าการตรวจสอบองค์กรหนึ่งองค์กรใดหรือบุคคลใดโดยเฉพาะ โครงสร้างและบทบาทขององค์กรทั้งสองอาจแตกต่างกันอย่างมาก และไม่มีรูปแบบที่เป็นหลัก อำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้งสองอาจรวมถึงการรับเรื่องร้องทุกข์ การไต่สวน การฟ้องร้อง การสั่งการ การไต่สวน การสอบสวน การประเมินผลการปฏิบัติงานตามกฎหมาย และวิธีปฏิบัติ การตรวจสอบวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน และการปฏิบัติตามกฎหมาย ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะต่างๆ การปฏิบัติงานขององค์กรทั้งสองจะต้องมีข้อกำหนดและเงื่อนไขการปฏิบัติที่มีองค์ประกอบดังนี้ ความเป็นอิสระจากรัฐ ความเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐบาล ความเป็นอิสระจากการเมืองและภาคธุรกิจและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

ทั้งนี้ คุณลักษณะขององค์กรควรจะมีลักษณะ เช่น มีสถานะและความน่าเชื่อถือ มีงบประมาณที่เพียงพอในการดำเนินงาน มีเจ้าหน้าที่ที่มีจำนวนและคุณภาพอย่างเพียงพอ มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานที่ชัดเจน มีรับผิดชอบต่อประชาชน โดยทั่วไป ในกรณีที่เป็นอามีสาขาในท้องถิ่นต่างๆ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง และสถานที่ตั้งจะต้องมีความมั่นคงปลอดภัย และประชาชนสามารถติดต่อได้ โดยปราศจากความหวาดกลัว การติดตาม การเฝ้าสังเกต หรือถูกแกแค้น เป็นองค์กรที่มีความโปร่งใส เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ ในกรณีที่มีอำนาจสืบสวน สอบสวน จะต้องมีอำนาจอย่างเพียงพอในการหมายเรียกและได้รับความร่วมมือจากพยาน เพื่อแสวงหาพยานหลักฐานต่างๆ สามารถที่จะริเริ่มการปฏิบัติหรือการไต่สวนด้วยตนเองได้เมื่อได้รับคำร้องทุกข์ รายงานการตรวจสอบขององค์กรจะต้องรับฟังโดยรัฐบาล คำร้องหรือศาล เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป ควรมีอำนาจติดตาม ตรวจสอบรายงานที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลง มีอำนาจในการสอบสวนและสังเกตพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ

ทั้งนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติได้จัดทำรายงานของสถาบันแห่งชาติที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมกับเปรียบเทียบข้อเหมือนและข้อแตกต่างขององค์กรทั้งสอง รายงานนี้มีข้อมูลที่เป็นประโยชน์และข้อเสนอแนะว่าด้วยบทบาท องค์ประกอบ สถานะ และหน้าที่ขององค์กรทั้งสอง นอกจากนี้ยังกล่าวถึงความสามารถและความรับผิดชอบขององค์ประกอบและหลักประกันความเป็นอิสระ วิธีการปฏิบัติงาน

2) คณะกรรมการพิจารณาและตรวจสอบ หน่วยงานตำรวจมีความจำเป็นจะต้องได้รับการพิจารณาตรวจสอบโดยทั่วไป โดยคณะกรรมการอิสระ ซึ่งจัดตั้งขึ้นเฉพาะกิจ คณะกรรมการพิจารณาและตรวจสอบสามารถสอบสวนและจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐบาลเพื่อดำเนินการต่อไป ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างคณะกรรมการอิสระของตำรวจในอังกฤษซึ่งมีหน้าที่พิจารณาการทำงานของตำรวจ เนื่องจากเกิดความขัดแย้งระหว่างการปฏิบัติงานของตำรวจกับการก่อความไม่สงบ ตำรวจได้เปลี่ยนบทบาทมาเป็นหน่วยทหารและการเปลี่ยนแปลงลักษณะของการปฏิบัติงานอาจมีส่วนทำให้การแก้ไขปัญหาคืบหน้าช้าลง การพิจารณาของคณะกรรมการได้วางกรอบการดำเนินงานที่เป็นประโยชน์ และสามารถนำไปปรับใช้ในที่อื่นๆ ได้ เงื่อนไขการได้สวนของคณะกรรมการประกอบด้วย การส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามาสนับสนุนการทำงานของตำรวจและตำรวจเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน ข้อเสนอนี้รวมถึงการพัฒนาตำรวจอย่างมืออาชีพในการเปลี่ยนจากสังคมที่มีความไม่สงบไปสู่สังคมที่มีความสงบสุข เงื่อนไขของการทำงานรวมถึงการกำหนดโครงสร้าง การจัดการทรัพยากร การทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น และกรอบทางด้านกฎหมายและรัฐธรรมนูญ ข้อเสนอนี้มีหลักประกันว่า “ตำรวจจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในกรอบความรับผิดชอบของกฎหมายและชุมชนที่ตนรักษากฎหมายอย่างชัดเจน มีความรับผิดชอบการกระทำภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย” การพิจารณาของคณะกรรมการและจัดทำข้อเสนอแนะดังกล่าวจะช่วยให้การตรวจสอบการดำเนินงานของตำรวจมีคุณค่ามากกว่าคณะกรรมการที่พิจารณาดำเนินงาน ได้จัดประชุมสาธารณะและปรึกษาหารืออย่างกว้างขวาง รวมทั้งรวบรวมพยานหลักฐานจากภาคธุรกิจเอกชน สหภาพแรงงาน พรรคการเมือง องค์กรต่างๆ ซึ่งรวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องกับตำรวจด้วย

จากการศึกษาแนวทางการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจด้วยรูปแบบจเรตำรวจและรูปแบบคณะกรรมการตรวจสอบภายนอก ซึ่งเป็นการร้องเรียนหรือร้องทุกข์เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจอันทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่บุคคลใดก็ตาม ไม่ว่าจะ เป็นระบบการร้องเรียนภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติเองหรือการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก ยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยหรือความเห็นขององค์กรตรวจสอบเหล่านั้น ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ แก้ไขและเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงเห็นควรที่จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการรับเรื่องร้องทุกข์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ และสมควรให้มีระบบการร้องทุกข์ วิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ องค์กรพิจารณาเรื่องร้องทุกข์และมีหน่วยงานตุลาการที่เป็นอิสระและเป็นกลาง โดยมีเลขานุการซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในงานราชการของคณะกรรมการ และมีคณะกรรมการรับเรื่องร้องทุกข์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ที่มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ที่เกิดจากการใช้อำนาจหรือจากการกระทำของข้าราชการตำรวจ กำหนดลักษณะของเรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้อง

ทุกซ์เกี่ยวกับตำรวจจะรับหรือไม่รับไว้พิจารณา และกำหนดวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ทั้งนี้ ควรกำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับตำรวจมีอำนาจกำหนดระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์และวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ และระเบียบว่าด้วยเรื่องอันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการได้ จึงเห็นสมควรจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณารับเรื่องร้องทุกข์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ที่มีลักษณะเป็นหน่วยงานอิสระไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และมีกรรมการที่ทำงานเต็มเวลา โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการบรรเทาทุกข์ของบุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือได้รับผลกระทบจากการกระทำของข้าราชการตำรวจ โดยผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการจะมีผลผูกพันสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่รายงานผลตรงต่อคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ คณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ประกอบกับมีสำนักงานคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับตำรวจ และมีเลขานุการที่เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ เป็นฝ่ายเลขานุการและเป็นผู้บังคับบัญชาของสำนักงานคณะกรรมการ

ดังนั้น จากการศึกษารูปแบบการรับเรื่องร้องทุกข์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในประเทศ ในต่างประเทศที่สำคัญ และจากข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรที่จะมี “คณะกรรมการการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับตำรวจ” ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีที่จะเป็นการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในลักษณะคณะกรรมการที่เป็นลักษณะภายนอกองค์กรสำนักงานตำรวจแห่งชาติสอดคล้องกับประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษ ที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นอิสระไม่ขึ้นต่อองค์กรตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยควรมีรูปแบบ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) รูปแบบของการบริหาร หน่วยงานรับเรื่องร้องทุกข์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ควรเป็นหน่วยงานอิสระไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ ที่มีองค์ประกอบของคณะกรรมการ จำนวน 9 คน โดยเป็นจำนวนนี้เนื่องจากอาจจะต้องมีการโหวตในเรื่องต่างๆ ที่สำคัญ และเป็นจุดเริ่มต้นของการมีคณะกรรมการที่มีความเป็นอิสระ แต่ในคณะกรรมการอิสระของประเทศอังกฤษมีจำนวน 11 คน รับผิดชอบตำรวจนครบาลลอนดอนและมีตัวแทนอยู่ในภูมิภาคต่างๆ 4 แห่งในลอนดอน ภาคตะวันออกเฉียงใต้ ภาคตะวันตกและเวลส์ ภาคกลางและภาคตะวันออก และภาคเหนือ สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในกรุงลอนดอน ที่เป็นลักษณะสอดคล้องเชิงพื้นที่ และคณะกรรมการรับเรื่องร้องทุกข์ภาคประชาชนของรัฐนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกาเมืองค์ประกอบ ที่มีสมาชิกจำนวน 13 คน ที่ต้องมีถิ่นพำนักที่นครนิวยอร์ก 1) ได้รับการแต่งตั้งจากสภาเทศบาลจำนวน 5 คน จากเขตต่างๆ เขตละ 1 คน 2) ได้รับการแต่งตั้งโดยผู้บัญชาการตำรวจจำนวน 3 คน ซึ่งเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการบังคับใช้กฎหมาย และ 3) ได้รับการแต่งตั้งโดยนายกเทศมนตรีจำนวน 5 คน โดยทั้ง 13 คนดำเนินการเลือกประธานกันเอง ซึ่งจำนวนคณะกรรมการเป็นการสอดคล้องกับเขตในพื้นที่ ในการบริหารงานด้านธุรการมีการจัดตั้ง

สำนักงานคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับตำรวจเป็นหน่วยงานอิสระขึ้นตรงต่อคณะกรรมการมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีเลขาธิการรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของสำนักงาน เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของสำนักงาน โดยเลขาธิการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการ ซึ่งการแต่งตั้งเลขาธิการ ให้ประธานกรรมการคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และการบริหารราชการแผ่นดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเสนอต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และให้ประธานกรรมการ โดยคำแนะนำของเลขาธิการ แต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ การรับผิดชอบในงานราชการของคณะกรรมการ ที่สนับสนุนการดำเนินงานและติดตามผลการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของคณะกรรมการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยจะรายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการตรงต่อคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีเพื่อนำข้อมูลมาประกอบการดำเนินการในเชิงนโยบายต่อการพัฒนาระบบงานตำรวจต่อไป ซึ่งมีความสอดคล้องกับระบบคณะกรรมการอิสระของประเทศอังกฤษ ที่การปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ จะทำให้ประชาชนมีความมั่นใจโดยคำนึงถึงความเป็นอิสระ ความรับผิดชอบ และความซื่อสัตย์สุจริตของระบบการรับเรื่องร้องทุกข์เพื่อให้เกิดการบริหารงานตำรวจที่มีประสิทธิภาพทั้งระบบ กฎหมายที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบการทำงานของคณะกรรมการ หัวหน้าตำรวจ คณะกรรมการตำรวจ และผู้ตรวจราชการตำรวจ และตำรวจพิเศษ และเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นไปตามกฎหมายปฏิรูปตำรวจ ค.ศ. 2002 และกฎหมายอนุบัญญัติ นอกจากนี้คณะกรรมการฯ อาจสอบสวนเหตุการณ์ร้ายแรงด้วยตนเอง ให้ตำรวจสอบสวนหรือควบคุมการสอบสวนของตำรวจที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ประกอบด้วยหน่วยงานที่รับเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจของประเทศฝรั่งเศสมีหน่วยงานรับผิดชอบสืบสวน สอบสวนโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวน (Officiers de Police Judiciaire OPJ) ซึ่งมีสายการบังคับบัญชาเป็นของตนเอง แต่มีอำนาจหน้าที่และความคุ้มกันตามกฎหมายโดยเฉพาะ ตำรวจสอบสวนจะได้รับคำร้องขอหรือการมอบอำนาจจากอัยการให้ทำการสอบสวนหรือทำการสอบสวนภายใต้การควบคุมดูแลของผู้พิพากษาสอบสวน ตำรวจจะอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นของตนเองและสำนักงานอัยการ ตำรวจสอบสวนมีจำนวนทั้งสิ้น 6,475 คน ในหน่วยงานกรมตำรวจแห่งชาติ (PN) และมีจำนวน 19,000 คน ในหน่วยงานกรมตำรวจภูธรแห่งชาติ (GN)

2) คุณสมบัติของคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการ ควรมีคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการงานตำรวจหรือด้านการบริหารงานยุติธรรม โดยมีคุณสมบัติและที่มาจากกระบวนการสรรหาที่เหมาะสม เป็นคณะกรรมการที่ทำงานเต็มเวลา ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูง ทางด้านการบริหารงานตำรวจ ด้านบริหารงานยุติธรรม ด้านนิติศาสตร์ ด้าน

อาชญาวิทยา ด้านรัฐศาสตร์ ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นต้น และต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามที่สำคัญ เช่น ไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตำรวจ เว้นแต่เคยเป็นข้าราชการตำรวจมาแล้วเกินกว่าห้าปี ซึ่งกรรมการจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้งให้เป็นประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกจำนวนสี่คน

กระบวนการคัดเลือกคณะกรรมการ ให้มีคณะกรรมการสรรหาคณะหนึ่งประกอบด้วย คณบดีคณะนิติศาสตร์ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่คัดเลือกกันเองให้เหลือภาคละ 1 คน คณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่คัดเลือกกันเองให้เหลือภาคละ 1 คน ผู้แทนสภาทนายความ ผู้แทนเนติบัณฑิตยสภา และผู้ทรงคุณวุฒิจากส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานกฤษฎีกา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด กระทรวงยุติธรรม รวมกรรมการสรรหาทั้งสิ้น 9 คน และกรรมการสรรหาไม่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นคณะกรรมการดังกล่าว โดยพระมหากษัตริย์จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้งคณะกรรมการรับเรื่องร้องทุกข์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ตามคำแนะนำของนายรัฐมนตรี สอดคล้องกับ “คณะกรรมการอิสระรับเรื่องร้องทุกข์ของตำรวจ” หรือ The Independent Police Complaints Commission (IPCC) ของประเทศอังกฤษ เฉพาะในส่วนของการแต่งตั้งประธานกรรมการเท่านั้นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปฏิรูปตำรวจ ค.ศ. 2002 เมื่อวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 2004 คณะกรรมการฯ ประกอบไปด้วยประธาน 1 คน ที่ได้รับความเห็นชอบจากราชินีของประเทศอังกฤษ และกรรมการที่มีไม่เกินกว่า 10 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี (Secretary of State) ทั้งนี้ คณะกรรมการต้องไม่มีคุณสมบัติที่เกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นต้น

3) ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง ให้คณะกรรมการดำรงตำแหน่ง 6 ปี เมื่อครบกำหนด 3 ปี ให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งโดยวิธีจับสลาก จำนวน 3 คน แล้วคัดเลือกกรรมการใหม่ ให้ดำรงตำแหน่งวาระเดียว กรรมการจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อออกตามวาระ ตาย ลาออก หรือขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ในส่วนสำนักงานคณะกรรมการรับเรื่องร้องทุกข์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ให้เลขาธิการมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี เช่นเดียวกับคณะกรรมการ

4) อำนาจหน้าที่ คณะกรรมการรับเรื่องร้องทุกข์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจให้มีอำนาจอย่างน้อยต้องครอบคลุมในเรื่องดังกล่าว เช่น การตรวจสอบคำร้องทุกข์ที่เกิดจากการใช้อำนาจหรือจากการกระทำของตำรวจ พิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์หรือพิจารณาเสนอแนะให้มีการดำเนินการในกรณีที่น่าสงสัยว่ามีการกระทำความผิด ทั้งนี้ การวินิจฉัยของคณะกรรมการต้องมีผลผูกพันองค์กรเช่นเดียวกับผลการดำเนินการทางวินัยขององค์กร ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวทางการทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจที่มีความเป็นอิสระของประเทศ

สหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษ เป็นต้น รวมถึงคณะกรรมการควรมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) ตรวจสอบคำร้องทุกข์ที่เกิดจากการใช้อำนาจหรือจากการกระทำของตำรวจ
- (2) ควบคุมการตรวจสอบ สืบสวน สอบสวน แสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริงตามคำร้องทุกข์
- (3) พิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ หรือพิจารณาเสนอแนะให้มีการดำเนินการในกรณีที่น่าปรากฏว่ามีการกระทำความผิด
- (4) เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจหรือจากการกระทำของข้าราชการตำรวจ
- (5) เสนอแนะคณะกรรมการในการออกระเบียบที่เกี่ยวข้อง
- (6) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การรับคำร้องเรียนไว้พิจารณาและระเบียบว่าด้วยการสอบสวนหาข้อเท็จจริงเบื้องต้น

ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่มีความสอดคล้องกับประเทศอังกฤษ โดยคณะกรรมการอิสระมีกรอบการดำเนินการขององค์กรในการรับเรื่องร้องทุกข์ โดยยึดหลัก 5 ประการ คือ 1) หลักการผดุงความยุติธรรมและเคารพสิทธิมนุษยชน 2) หลักความเป็นอิสระ 3) หลักการเคารพความเห็นที่แตกต่าง 4) หลักความซื่อสัตย์สุจริต และ 5) หลักความโปร่งใส โดยคณะกรรมการอิสระจะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายปฏิรูปตำรวจและมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การทำงานของคณะกรรมการฯ ประกอบไปด้วยการรับคำร้องทุกข์ การส่งต่อ การสอบสวน การรับอุทธรณ์ และการดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กล่าวโดยสรุป องค์กรประกอบที่สำคัญ 4 ประการมีดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดหลักเกณฑ์ สังเกต ตรวจสอบ และพิจารณามาตรฐานการปฏิบัติงานรับเรื่องร้องทุกข์ของตำรวจ
- (2) ส่งเสริมความน่าเชื่อถือในระบบการรับเรื่องร้องทุกข์ทั้งหมดระหว่างประชาชนและตำรวจ
- (3) มีหลักประกันในการเข้าถึงระบบการรับเรื่องร้องทุกข์
- (4) ส่งเสริมความเป็นเลิศของตำรวจ โดยมีข้อกำหนดและให้ข้อมูลย้อนกลับ (feedback)

อีกทั้งยังมีความสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรับเรื่องร้องทุกข์ภาคประชาชนนครนิวยอร์ก ในประเทศสหรัฐอเมริกา (The New York City Civilian Complaint Review Board (CCRB)) ที่เป็นองค์กรอิสระไม่มีความเกี่ยวข้องกับนายกเทศมนตรีหรือผู้ว่าการมลรัฐหรือทางการเมือง มีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องทุกข์ สืบสวนสอบสวน เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่

ของตำรวจรัฐนิวยอร์กในการใช้อำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายที่มีผลกระทบต่อประชาชน การกระทำผิดต่อหน้าที่ การใช้อำนาจไม่สุภาพในการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการคอร์รัปชันของ ตำรวจนครนิวยอร์ก ซึ่งผู้ที่จะเป็นผู้ร้องทุกข์จะเป็นผู้ใดก็ได้ หรือผู้เสียหายหรือผู้ที่ได้รับผลจากการกระทำเหยื่อ พยาน เป็นต้น การสอบสวนของคณะกรรมการจะกระทำด้วยความเป็นกลางโดย พนักงานสอบสวนของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบไปด้วยลูกจ้างที่เป็นพลเรือน ผลการสอบสวน คำร้องทุกข์ของคณะกรรมการจะส่งไปยังผู้บัญชาการตำรวจ คณะกรรมการอาจส่งผลการสอบสวน พร้อมกับข้อเสนอให้มีการลงโทษทางวินัยด้วยก็ได้

สำหรับสำนักงานคณะกรรมการรับเรื่องร้องทุกข์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบกิจการทั่วไปของคณะกรรมการควรมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ
- (2) ศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ
- (3) ช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการร้องทุกข์แก่ข้าราชการตำรวจ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น
- (4) ให้ความเห็นหรือปฏิบัติงานอื่นอันเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ที่เกิดจากการใช้อำนาจ หรือจากการกระทำของข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัตินี้
- (5) ติดตามผลการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของคณะกรรมการ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- (6) วิเคราะห์เหตุแห่งการร้องทุกข์ ตลอดจนหลักกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่จะนำมาใช้กับกรณีร้องทุกข์
- (7) เผยแพร่คำวินิจฉัยที่สำคัญของคณะกรรมการ เว้นแต่เรื่องที่เป็นความลับอันเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศหรือประโยชน์ส่วนรวมอันไม่ควรเปิดเผย
- (8) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลงานของคณะกรรมการ เสนอต่อคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี

5) การปฏิบัติงานของคณะกรรมการรับเรื่องร้องทุกข์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ร่วมกับหน่วยงานอื่น โดยคณะกรรมการรับเรื่องร้องทุกข์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจที่มีความเป็นอิสระต้องมีการทำงานร่วมกันกับสำนักงานเจรตำรวจที่มีเจรตำรวจแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด โดยสอดคล้องกับคณะกรรมการอิสระรับเรื่องร้องทุกข์อิสระของประเทศอังกฤษ ที่คณะกรรมการ ได้มีข้อตกลงการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานอื่นๆ เช่น คณะกรรมการตำรวจฯ ผู้ตรวจราชการตำรวจ และอัยการ เป็นต้น สำหรับข้อตกลงระหว่างคณะกรรมการอิสระกับคณะกรรมการตำรวจเป็นเรื่องเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องทุกข์และการส่งต่อหรือการประสานงาน การสอบสวนคำร้องทุกข์โดยหน่วยงานตำรวจ การจัดการด้านการสอบสวนคำร้องทุกข์ การสอบสวนคำ

ร้องทุกข์โดยอิสระที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายวิธีพิจารณาความ กฎหมายตำรวจและพยานหลักฐาน รวมทั้งข้อบังคับว่าด้วยความประพฤติของตำรวจ โดยคณะกรรมการอิสระนี้ได้มีการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานอื่นๆ เช่น ปฏิบัติงานร่วมกับของผู้ตรวจการรัฐสภา ซึ่งคณะกรรมการอิสระจะกำหนดหลักทั่วไปในการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ดังนี้

(1) การดำเนินการร่วมกับผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีความรับผิดชอบตามกฎหมายในการพิจารณาคำร้องทุกข์จากผู้เสียหายในคดีอาญาอันเกิดจากความล้มเหลวในการปฏิบัติงานของหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมในอังกฤษและเวลส์ตามประมวลคำร้องทุกข์ (Code of Complaints) ซึ่งผู้เสียหายมิได้รับการเยียวยาแก้ไขจากหน่วยงานในท้องที่ที่ร้องทุกข์เป็นที่น่าพอใจ ตำรวจมีหน้าที่ตามประมวลคำร้องทุกข์และผู้ตรวจการรัฐสภามีเขตอำนาจสอบสวนการกระทำที่เกี่ยวกับประมวลคำร้องทุกข์ ถ้าหน่วยงานผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าคำร้องทุกข์มีมูลก็สามารถเสนอให้หน่วยงานแก้ไขความผิดพลาด ดำเนินการป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์นั้นอีก ชดใช้ค่าเสียหาย ขออภัยในความผิดพลาด ชี้แจงให้ทราบ และถ้าจำเป็นปรับปรุงการปฏิบัติและวิธีการปฏิบัติประมวลคำร้องทุกข์นี้มีเพียงเล็กน้อยที่เกี่ยวกับตำรวจซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของผู้ตรวจการรัฐสภา คำร้องทุกข์ส่วนใหญ่จะดำเนินการแก้ไขโดยตำรวจท้องที่ และอาจส่งต่อไปให้กับผู้ตรวจการดำเนินการในกรณีที่ผู้เสียหายไม่ได้รับการแก้ไขให้เป็นที่น่าพอใจในระดับท้องที่ตามที่กำหนดไว้ในประมวลการร้องทุกข์ ทั้งนี้ ผู้ตรวจราชการจะต้องได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์และการลงโทษทางวินัยภายในหน่วยงานนั้น เมื่อได้ตรวจหน่วยงานตำรวจแห่งใดแห่งหนึ่ง ผู้ตรวจราชการจะต้องจัดทำรายงานเสนอรัฐมนตรีเกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งรัฐมนตรีจะพิมพ์รายงานเผยแพร่ต่อสาธารณะยกเว้นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงหรือความปลอดภัยของบุคคล รัฐมนตรีจะส่งรายงานไปยังคณะกรรมการตำรวจและหัวหน้าตำรวจที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการตำรวจจะขอให้หัวหน้าตำรวจแสดงความคิดเห็นที่มีต่อรายงาน จัดทำรายงานพร้อมทั้งความเห็นของตน จัดพิมพ์รายงานพร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ความเห็นของหัวหน้าตำรวจหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

(2) การดำเนินการร่วมกับคณะกรรมการอิสระในการตรวจสอบการรับเรื่องร้องทุกข์ โดยคณะกรรมการฯ มีความรับผิดชอบตามกฎหมายที่จะให้หลักประกันความเหมาะสมในการรับเรื่องร้องทุกข์หรือมีข้อกล่าวหาว่าตำรวจในทุกระดับมีความประพฤติไม่เหมาะสม การร้องทุกข์อาจเกี่ยวข้องกับการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม ซึ่งรวมทั้งความประพฤติ โดยปกติตำรวจจะพิจารณาคำร้องทุกข์ในหน่วยงานของตน ซึ่งผู้ร้องทุกข์อาจยื่นอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการอิสระในกรณีที่หน่วยงานนั้นไม่รับคำร้องทุกข์ การดำเนินการจะกระทำโดยหน่วยงานตำรวจที่เกี่ยวข้องและในท้องที่เป็นส่วนใหญ่เพื่อระงับข้อพิพาทในท้องที่หรือดำเนินการสอบสวนแล้วแต่กรณีคณะกรรมการฯ มีส่วนเกี่ยวข้องในชั้นอุทธรณ์เท่านั้น อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการฯ อาจดำเนินการ

สอบสวนโดยอิสระหรือเข้าไปจัดการด้านการสอบสวน ถ้าเป็นเหตุการณ์ร้ายแรงหรือควบคุมการสอบสวน พนักงานสอบสวนของคณะกรรมการฯ มีอำนาจเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจและเรียกสำนวนการสอบสวนมาพิจารณาได้ ภายใต้กฎหมายตำรวจจะต้องส่งคำร้องทุกข์ที่ร้ายแรง เช่น เหตุที่ทำให้เสียชีวิตหรือบาดเจ็บสาหัสหรือการจับกุมผู้กระทำความผิดในคดีร้ายแรงหรือการทำร้ายร่างกายผู้กระทำความผิดอย่างร้ายแรง มีข้อน่าสังเกตว่าการร้องทุกข์ส่วนใหญ่ไม่ได้เกี่ยวกับความประพฤติของตำรวจซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาและคำร้องทุกข์เกี่ยวกับความประพฤติของตำรวจจะอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของตำรวจท้องที่ซึ่งคณะกรรมการฯ จะเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยเมื่อได้รับการอุทธรณ์เท่านั้น

ในการดำเนินการของคณะกรรมการในระบบการรับเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการอิสระมีความสัมพันธ์และเกี่ยวเนื่องกับหน่วยงานของตำรวจโดยตรงและหน่วยงานรับเรื่องร้องทุกข์อื่นที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องหรือทับซ้อนกัน ดังนั้น ระบบการรับเรื่องร้องทุกข์ในสังคมยุคใหม่จึงมีความซับซ้อนเนื่องจากการถ่วงดุลอำนาจและแบ่งแยกอำนาจการปฏิบัติงานเพื่อมิให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจไว้ในที่เดียวกัน ระบบการพิจารณาคำร้องทุกข์ที่มีศูนย์อำนาจอยู่ในหน่วยงานเดียวอาจมีทั้งข้อดีและข้อเสียเช่นเดียวกับการแบ่งแยกอำนาจ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายและการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย แต่อย่างไรก็ตาม การรายงานการดำเนินการของคณะกรรมการประจำปี ต้องรายงานต่อบุคคลและหน่วยงานต่างๆ เป็นประจำ คือ รัฐมนตรี หน่วยงานตำรวจทุกหน่วย ที่ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานตำรวจกลาง หน่วยงานตำรวจพิเศษ เป็นต้น