

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาและทบทวนแนวทางการตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ โดยการรับเรื่องร้องทุกข์ทั้งในประเทศและในต่างประเทศ ที่มีระบบการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นลักษณะองค์กรตรวจสอบภายในและองค์กรตรวจสอบภายนอก ผู้วิจัย ขอสรุปและเสนอแนะแนวทางการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ โดยการรับเรื่องร้องทุกข์ ดังนี้

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาพบว่า ประชาชนได้รับความเดือนร้อน เสียหาย จากการกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจบางส่วนที่ปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม การใช้อำนาจโดยมิชอบ การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือตำรวจ มีความประพฤติที่ไม่เหมาะสม ประกอบกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลต่อความเชื่อมั่น และศรัทธาของประชาชน

กลไกในการตรวจสอบเพื่อความโปร่งใส เป็นธรรม และสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ที่ปฏิบัติไม่เป็นธรรม ใช้อำนาจโดยมิชอบและบางกรณีได้ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ที่ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เพียงแค่การกำหนดนโยบายและตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบายเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ชอบของข้าราชการตำรวจหรือข้าราชการตำรวจระดับสูงได้ ขณะที่คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ในระดับกรุงเทพมหานคร ระดับจังหวัด และระดับสถานีตำรวจ มีหน้าที่เพียงแค่ให้คำปรึกษาในการกำหนดนโยบาย รับคำร้องเรียน และกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เท่านั้น ยังไม่มีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนและดำเนินการอย่างเด็ดขาดได้อย่างแท้จริง ประกอบกับในปัจจุบันระบบการร้องเรียนภายในองค์กรของตำรวจ หรือเรตำรวจยังขาดประสิทธิภาพ ส่วนองค์กรตรวจสอบภายนอกองค์กรของตำรวจก็มีภาระในการตรวจสอบเรื่องต่างๆ เป็นจำนวนมาก และมีข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามความเห็นหรือคำวินิจฉัยขององค์กรเหล่านั้น

ทั้งนี้ หลักการสำคัญของการพัฒนาระบบงานตำรวจอันนำมาสู่การควบคุมปฏิบัติหน้าที่ของระบบงานตำรวจ ควรเน้นการดำเนินการในเบื้องต้น 4 ประเด็น เช่น ประเด็นที่ 1 การกระจายอำนาจการบริหารงานตำรวจ (decentralization) เนื่องจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีการบริหารงานในลักษณะรวมศูนย์อำนาจและขาดการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ 2 จึงควรทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีบทบาทน้อยลง และเพิ่มบทบาทการทำงานในระดับพื้นที่ คือ ระดับภาค ระดับจังหวัด และสถานีตำรวจ ประเด็นที่ 2 การสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานตำรวจ โดยการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ รวมทั้งจัดตั้งสำนักงานพัฒนาระบบงานตำรวจเป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ ประเด็นที่ 3 การสร้างกลไกตรวจสอบการปฏิบัติงานของตำรวจจากภาคประชาชน โดยการจัดตั้งคณะกรรมการรับเรื่องร้องทุกข์ ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ นอกเหนือไปจากกระบวนการรับเรื่องร้องทุกข์ภายในของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประเด็นที่ 4 ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานในการปรับปรุงพัฒนากระบวนการยุติธรรม โดยการจัดตั้งสำนักงานพัฒนาระบบงานตำรวจ ให้เป็นหน่วยงานในรูปแบบพิเศษที่มีการบริหารจัดการที่คล่องตัว มีความเป็นอิสระและมีงบประมาณที่พอเพียง

ทั้งนี้ ในปัจจุบันการร้องเรียนหรือร้องทุกข์เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจอันทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่บุคคลใดก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นระบบการร้องเรียนภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติเองหรือการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก ยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยหรือความเห็นขององค์กรตรวจสอบเหล่านั้น เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ แก้ไขและเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยอาจจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการรับเรื่องร้องทุกข์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ จึงสมควรให้มีระบบการร้องทุกข์ วิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ องค์กรพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ และมีหน่วยงานตุลาการที่เป็นอิสระและเป็นกลาง โดยมีเลขาธิการซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในงานราชการของคณะกรรมการ และมีคณะกรรมการรับเรื่องร้องทุกข์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ที่มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ที่เกิดจากการใช้อำนาจหรือจากการกระทำของข้าราชการตำรวจ กำหนดลักษณะของเรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับตำรวจจะรับหรือไม่รับไว้พิจารณา และกำหนดวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ทั้งนี้ ภายใต้บังคับพระราชบัญญัตินี้ได้ กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับตำรวจมีอำนาจกำหนดระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์และวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ และระเบียบว่าด้วยเรื่องอันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

การจัดตั้งองค์กรตรวจสอบในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ที่เป็นการบรรเทาสภาพปัญหาที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำที่ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจบางส่วนที่ปฏิบัติไม่เป็นธรรม ใช้อำนาจโดยมิชอบและบางกรณีได้ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งเพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน จึงเห็นควรมีแนวทางการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ โดยการสมควรให้มีกลไกการตรวจสอบในรูปแบบของคณะกรรมการอิสระรับเรื่องร้องทุกข์จากการกระทำของตำรวจ (Independent Police Complaints Commission) ที่ไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่จะปฏิบัติงานคู่ขนานและเชื่อมต่อกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยผ่านช่องทางของจเรตำรวจแห่งชาติ จึงเห็นสมควรจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์จากตำรวจ ที่มีลักษณะเป็นหน่วยงานอิสระไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และมีกรรมการที่ทำงานเต็มเวลา โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการบรรเทาทุกข์ของบุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือได้รับผลกระทบจากการกระทำของข้าราชการตำรวจ โดยผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการจะมีผลผูกพันสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่รายงานผลตรงต่อคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี ประกอบกับมีสำนักงานคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับตำรวจ และมีเลขานุการฯ ที่เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ เป็นฝ่ายเลขานุการ ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจที่ได้เสนอ ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับตำรวจ พ.ศ. ... มาเป็นฐานในการพัฒนาร่างกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจของผู้วิจัย ซึ่งจะเป็นคณะกรรมการอิสระที่จะเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นให้กลไกการตรวจสอบภายในของตำรวจให้ทำงานได้ดีขึ้น ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีระบบตรวจสอบภายใน คือ มีระบบจเรตำรวจ ที่มีจเรตำรวจแห่งชาติที่มีตำแหน่งเทียบเท่ารองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ดังนั้น จากการศึกษารูปแบบการรับเรื่องร้องทุกข์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในต่างประเทศที่สำคัญ ผู้วิจัยขอเสนอคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับตำรวจดังกล่าว โดยควรมีรูปแบบดังนี้

1) รูปแบบของการบริหาร

หน่วยงานรับเรื่องร้องทุกข์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ เป็นหน่วยงานอิสระไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ ที่มีองค์ประกอบของคณะกรรมการ จำนวน 9 คน ในการบริหารงานด้านธุรการมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับตำรวจเป็นหน่วยงานอิสระขึ้นตรงต่อคณะกรรมการมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีเลขานุการรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของสำนักงาน เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของสำนักงาน โดยเลขานุการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญทำหน้าที่

เป็นเลขานุการคณะกรรมการ ซึ่งการแต่งตั้งเลขานุการ ให้ประธานกรรมการคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และการบริหารราชการแผ่นดิน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเสนอต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และให้ประธานกรรมการ โดยคำแนะนำของเลขานุการแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ การรับผิดชอบในงานราชการของคณะกรรมการ ที่สนับสนุนการดำเนินงานและติดตามผลการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของคณะกรรมการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยจะรายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการตรงต่อคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีเพื่อนำข้อมูลมาประกอบการดำเนินการในเชิงนโยบายต่อการพัฒนาระบบงานตำรวจต่อไป

2) คุณสมบัติของคณะกรรมการ

คณะกรรมการ ควรมีคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการงานตำรวจหรือด้านการบริหารงานยุติธรรม โดยมีคุณสมบัติและที่มาจากกระบวนการสรรหาที่เหมาะสม เป็นคณะกรรมการที่ทำงานเต็มเวลา ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูง ทางด้านการบริหารงานตำรวจ ด้านการบริหารงานยุติธรรม ด้านนิติศาสตร์ ด้านอาชญวิทยา ด้านรัฐศาสตร์ ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามที่สำคัญ เช่น ไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตำรวจ เว้นแต่เคยเป็นข้าราชการตำรวจมาแล้วเกินกว่าห้าปี ซึ่งกรรมการทั้งเก้าคนจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกจำนวนแปดคน

กระบวนการคัดเลือกคณะกรรมการ ให้มีคณะกรรมการสรรหาคณะหนึ่งประกอบด้วย คณะบดีคณะนิติศาสตร์ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่คัดเลือกกันเองให้เหลือภาคละ 1 คน คณะบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่คัดเลือกกันเองให้เหลือภาคละ 1 คน ผู้แทนสภาทนายความ ผู้แทนเนติบัณฑิตยสภา และผู้ทรงคุณวุฒิจากส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานนายกรัฐมนตรี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด กระทรวงยุติธรรม รวมกรรมการสรรหาทั้งสิ้น 9 คน และกรรมการสรรหาไม่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นคณะกรรมการดังกล่าว โดยพระมหากษัตริย์จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการรับเรื่องราวทุกข์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี

3) ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง

ให้คณะกรรมการดำรงตำแหน่ง 6 ปี เมื่อครบกำหนด 3 ปี ให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งโดยวิธีจับสลาก จำนวน 3 คน แล้วคัดเลือกกรรมการใหม่ ให้ดำรงตำแหน่งวาระเดียว กรรมการจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อออกตามวาระ ตาย ลาออก หรือขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ในส่วนสำนักงานคณะกรรมการรับเรื่องราวทุกข์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ให้เลขานุการมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี เช่นเดียวกับคณะกรรมการ

4) อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการรับเรื่องร้องทุกข์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจให้มีอำนาจอย่างน้อยต้องครอบคลุมในเรื่องดังกล่าว เช่น การตรวจสอบคำร้องทุกข์ที่เกิดจากการใช้อำนาจหรือจากการกระทำของตำรวจ พิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์หรือพิจารณาเสนอแนะให้มีการดำเนินการในกรณีที่น่าปรากฏว่ามีการกระทำความผิด รวมถึงควรมีอำนาจดังนี้

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

ส่วนสำนักงานคณะกรรมการรับเรื่องร้องทุกข์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบกิจการทั่วไปของคณะกรรมการควรมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

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

(8) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลงานของคณะกรรมการ เสนอต่อกณะ
กรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี

5) ผลกระทบต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะที่เป็นการตรวจสอบต่อการปฏิบัติงานของ
ตำรวจในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 แต่อย่างไรก็ตาม
ไม่เป็นการใช้อำนาจที่ซ้ำซ้อนกันแต่อย่างใด เพราะเป็นการเสริมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ
ในสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่จะทำให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ดีขึ้น อันเป็นการระบบการ
รับเรื่องร้องทุกข์จากการรับฟังความคิดเห็นที่เป็นไปตามกฎหมาย