



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

การปฏิรูปการบริหารงานบุคคลของตำรวจโดยยึดหลักประชาธิปไตย

จัดทำโดย พลตำรวจโท วิฑูรย์ นิติวรางกูร
รหัส ๖๑๐๖๓๗

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๖
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	๑
๑. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล	๒
๒. การบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ	๑๑
๓. หลักประชาธิปไตย	๒๔
๔. ความหมายของการปฏิรูป	๓๐
๕. ข้อเสนอการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลของตำรวจโดยยึดหลักประชาธิปไตย	๓๐
บทสรุป	๓๕
บรรณานุกรม	๓๗

การปฏิรูปการบริหารงานบุคคลของตำรวจโดยยึดหลักประชาธิปไตย

พลตำรวจโท วิฑูรย์ นิติวรางกูร

บทนำ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นหน่วยงานรัฐขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ที่มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และเป็นต้นทางแห่งกระบวนการยุติธรรมในการอำนวยความยุติธรรมในทางอาญา ตลอดจนรักษาความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินเพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน แต่ในปัจจุบันมีกระแสวิพากษ์วิจารณ์มากมาย ทั้งจากประชาชนโดยตรง จากสื่อสารมวลชนต่างๆ หรือแม้กระทั่งในสังคมออนไลน์ ถึงการทำงานของข้าราชการตำรวจในทางลบ ไม่ว่าจะเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นไม่มีมาตรฐาน การปฏิบัติหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบให้แก่ตนเองหรือพรรคพวก การรับใช้นักการเมือง หรือผู้มีอิทธิพลซึ่งสาเหตุหนึ่งที่เป็นต้นตอของปัญหาดังกล่าว คือ การบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่หากจะใช้คำว่าล้มเหลวคงไม่ไกลเกินไปกว่าความเป็นจริงนัก โดยเฉพาะการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจในแต่ละครั้ง มีกระแสวิพากษ์วิจารณ์ต่างนานา ว่ามีการวิ่งเต้นใช้เส้นสายเพื่อเลื่อนยศเลื่อนตำแหน่ง และเป็นที่มาของการทุจริตประพดติมิชอบ เกิดปัญหา “คนทำงานไม่ได้โต คนโตไม่ได้ทำงาน” ส่งผลให้ข้าราชการตำรวจที่ดี ที่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้งโยกย้ายและขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน ในขณะที่เดียวกัน ข้าราชการตำรวจที่เจริญก้าวหน้าด้วยระบบอุปถัมภ์(เส้นสาย) ก็สร้างปัญหาที่บอบช้ำ โดยการรับใช้ผู้มีอำนาจเพื่อที่ตนจะได้ส่งเสริมให้ตนมีความก้าวหน้าในหน้าที่การงานต่อไป หรือร้ายไปกว่านั้นก็เป็นใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนปฏิบัติหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ในทางทุจริต สุดท้ายผู้ที่ได้รับผลกระทบที่แท้จริงคือ ประชาชน นั่นเอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงได้บัญญัติเกี่ยวกับ “การปฏิรูปการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ” ไว้ในหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ มาตรา ๒๕๘ ง.ด้านกระบวนการยุติธรรม ข้อ(๔) ว่า “ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่ อำนาจ และภารกิจของตำรวจให้เหมาะสม และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจให้เกิดประสิทธิภาพ มีหลักประกันว่าข้าราชการตำรวจจะได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้งและโยกย้าย

และการพิจารณาบำเหน็จความชอบตามระบบคุณธรรมที่ชัดเจน ซึ่งในการพิจารณาแต่งตั้งและโยกย้าย ต้องคำนึงถึงอาวุโสและความรู้ความสามารถประกอบกันเพื่อให้ข้าราชการตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ตกอยู่ใต้อาณัติของบุคคลใด มีประสิทธิภาพและภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตน” ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่การปฏิรูปตำรวจได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

ด้วยความสำคัญดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้นนี้ ผู้ศึกษาจึงได้รวบรวมข้อมูล แล้วนำมาวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหาการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เพื่อให้สามารถหาแนวทางแก้ปัญหามาให้ตรงจุด ซึ่งในครั้งนี้นำเสนอแนวคิดในการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยนำหลักการแห่งประชาธิปไตยซึ่งเป็น หลักการปกครองของประเทศที่มุ่งเคารพสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค เน้นการมีส่วนร่วมเพื่อตอบสนองความต้องการตามหลักสิทธิมนุษยชนภายใต้กรอบแห่งกฎหมาย มาเป็นหลักการสำคัญ และแนวทางในการปฏิรูป โดยได้ทำการศึกษาเรื่อง การปฏิรูปการบริหารงานบุคคลของตำรวจโดยยึดหลักประชาธิปไตย เพื่อให้การปฏิรูปบรรลุเป้าหมายและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตลอดจนเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประเทศชาติ และประชาชนอย่างแท้จริงต่อไป

๑. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

๑.๑ ความหมายของการบริหารงานบุคคล

คำว่า “การบริหารงานบุคคล” เป็นศัพท์ทางวิชาการ ที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้บัญญัติขึ้นใช้โดยถอดความจากคำในภาษาอังกฤษว่า “Personnel Administration” หรือ “Personnel Management” การบริหารด้านบุคลากรที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “การบริหารงานบุคคล” นี้ในภาษาอังกฤษก็มีการใช้กันหลายคำ เช่น Personnel Administration, Personnel Management, Labor Relations, Industrial Relations และ Manpower Management เป็นต้น ในภาษาไทยก็มีใช้อยู่หลายคำเช่นเดียวกัน เช่น การบริหารงานบุคคล การบริหารบุคลากร การจัดการงานบุคคล และการบริหารงานเจ้าหน้าที่ เป็นต้น เนื่องจากในยุคปัจจุบันนี้วงวิชาการและวิชาชีพบริหารใช้คำ “การบริหารงานบุคคล” กันอย่างกว้างขวางจนเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ความหมายและขอบข่ายของการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไปนั้นได้มีผู้ให้นิยาม ความหมายไว้หลายความหมาย เช่น

แอปเปลี่ (Apply, อ้างถึงใน ภิญญู สาธ. ๒๕๑๗ : ๖) ให้ความหมายของ การบริหารงานบุคคล คือ “การดำเนินการในการวางแผน และการกำหนดกระบวนการเกี่ยวกับตัว เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน

ด้านศึกษาและวิจัย ในอันที่จะปรับปรุงนโยบายด้านบุคคล เทคนิคในการบริหารงานบุคคล และ การพัฒนาความสามารถของบุคคลในองค์กร”

บีช (Beach, อ้างถึงใน ภิญโญ สารธ. ๒๕๑๗ : ๖) ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคล ว่า การบริหารงานบุคคล คือ "การดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับการวางนโยบาย และ โครงการเกี่ยวกับ ตัวบุคคล การคัดเลือกบุคคล การฝึกอบรม การกำหนดสิ่งตอบแทนต่างๆ การควบคุมอัตรากำลัง การเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน การสร้างภาวะผู้นำ ตลอดจนการ สร้างมนุษยสัมพันธ์ที่ดี ในการทำงานในองค์กรหรือหน่วยงาน”

สุกิจ จุลละนันท์ (๒๕๑๐ : ๑๐๒) ให้ความหมายไว้ว่า “การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการ ที่เกี่ยวกับการวางนโยบาย การวางแผนโครงการ ระเบียบและวิธีดำเนินการเกี่ยวกับตัวบุคคล หรือ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในองค์กรใดองค์กรหนึ่ง เพื่อให้ได้มาได้ใช้ประโยชน์และบำรุงรักษาไว้ซึ่ง ทรัพยากรด้านมนุษย์ที่มีคุณภาพ และมีปริมาณเพียงพอเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จ ตามวัตถุประสงค์”

สมพงศ์ เกษมสิน (๒๕๑๓ : ๕๐๗) ให้ความหมายของการบริหารบุคคลว่า หมายถึง ศิลปะ ในการคัดเลือกสรรคนใหม่และใช้คนเก่าในลักษณะที่จะให้ได้ผลงาน และบริการจากการปฏิบัติงานของ บุคคลเหล่านั้นมากที่สุดทั้งในด้านปริมาณงานและคุณภาพ

ชูศักดิ์ เทียงตรง (อ้างถึงใน หวน พิณรุพันธ์. ๒๕๒๘ : ๗๕) ให้ความหมายเชิง นิยามไว้ว่า “การบริหารงานบุคคล คือ การบริหารทรัพยากรมนุษย์โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้คนดี มีคุณวุฒิ และมีความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่มาทำงานด้วยความสนใจ พึงพอใจอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล”

บัณฑิตย์ อินทรชี่น (๒๕๒๖ : ๑) ให้ความหมายกว้างๆ ว่า “การบริหารงานบุคคล” หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับบุคคลในองค์กร นับตั้งแต่เข้ามาปฏิบัติงานจนกระทั่งออกจากงานไป โดยเริ่มตั้งแต่การวางนโยบายและแผนงานเกี่ยวกับการจัดอัตรากำลัง การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้า มาทำงาน การกำหนดชั้นและตำแหน่งงาน การกำหนดอัตราเงินเดือน และค่าจ้าง การสรรหาหรือ การรับสมัคร การสอบ การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การให้ทดลองปฏิบัติงาน การจัดทำและเก็บรักษา ทะเบียนประวัติ การฝึกอบรม การประเมินผลการปฏิบัติงาน การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง การจัดสวัสดิการการรักษาสุขภาพและความปลอดภัย การปกครองบังคับบัญชา การพิจารณาโทษทางวินัย การให้พ้นจากงานและการให้บำเหน็จบำนาญ

ธงชัย สันติวงษ์ (๒๕๒๕ : ๓) การบริหารงานบุคคล หมายถึง ภารกิจของผู้บริหารทุกคน (และของผู้ชำนาญการด้านบุคลากรโดยเฉพาะ) ที่มุ่งปฏิบัติในกิจกรรมทั้งปวงที่เกี่ยวกับการบุคลากร

เพื่อให้ปัจจัยด้านบุคคลขององค์การเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพสูงสุดตลอดเวลาที่จะส่งผลสำเร็จต่อเป้าหมายขององค์การ

อำนาจ ถาวร (๒๕๓๐ : ๒๙) การบริหารงานบุคคล หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับการเลือกสรรบุคคลเข้าปฏิบัติงานและการใช้บุคคลที่มีอยู่แล้วในองค์การ โดยให้บุคคลที่เหมาะสมกับงานให้ได้ผลงานที่สูงที่สุดทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ขณะเดียวกันก็ต้องทำให้บุคคลขององค์การเกิดความพึงพอใจด้วย

จากแนวคิดดังกล่าวสรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง กระบวนการจัดการเกี่ยวกับบุคคลเพื่อคัดสรรให้ได้ซึ่งคนที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงานขององค์การเข้ามาปฏิบัติงานให้ได้ผลดี มีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยองค์การจะต้องสร้างกระบวนการให้สามารถดึงดูด อารมณ์รักษา และพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถ และมีความพึงพอใจที่จะปฏิบัติงานอยู่ในองค์การให้นานที่สุดเพื่อปฏิบัติงานตามภารกิจหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพ และ ประสิทธิภาพตามความมุ่งหมายขององค์การหรือหน่วยงานที่กำหนดไว้

๑.๒ ความเป็นมาของการบริหารงานบุคคลในประเทศไทย

ระบบการบริหารงานบุคคลในประเทศไทยมีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องควบคู่ไปกับระบบราชการ การเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งมักสืบเนื่องมาจากการปฏิรูประบบราชการหรือการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นสำคัญ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น ๕ ยุคสำคัญ ดังนี้

๑.๒.๑ ยุกระบบศักดินา - บรรดาศักดิ์

ยุคนี้ครอบคลุมช่วงเวลาตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นต้นมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ลักษณะการบริหารงานบุคคลทุกอย่างจะเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์ ตลอดช่วงเวลานี้มีการปฏิรูปที่สำคัญอยู่ ๒ ครั้ง กล่าวคือ ในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ มีลักษณะเป็นการปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการ ทำให้มีการแยกหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนขึ้น การใช้กำลังคนเริ่มเป็นไปตามหน้าที่ความรับผิดชอบ และอีกครั้งในสมัยรัชกาลที่ ๕ ถือเป็นการปฏิรูปครั้งสำคัญยิ่ง ในขณะนั้นไทยมีการติดต่อกับต่างประเทศ จึงได้รับอิทธิพลจากตะวันตกเป็นอย่างมาก จึงมีการปฏิบัติการบริหารงานบุคคลตามแบบตะวันตก พร้อมๆ กับการปฏิรูปการปกครองและการบริหาร โดยพระองค์โปรดให้จัดตั้งกระทรวงขึ้น ๑๒ กระทรวง แทน เวียง วัง คลัง และนา ในแต่ละกระทรวงมีเสนาบดี เป็นผู้ปกครอง ผู้บังคับบัญชา และมีฐานะเท่าเทียมกัน ผลของการปฏิรูปก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ๕ ประการคือ

- ๑) แยกราชการทหารออกจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนอย่างเด็ดขาด
- ๒) มีการจัดการศึกษาฝึกอบรมและสอบแข่งขันคนเข้ารับราชการตามระบบคุณธรรม ในกระทรวงมหาดไทย แทนการฝากฝังและซุบเลี้ยงในระบบอุปถัมภ์แบบที่มีมาก่อน
- ๓) เลิก“ระบบกินเมือง” จัดระบบจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ รวมทั้งมีการจัดประโยชน์ตอบแทนรูปต่างๆ
- ๔) เปลี่ยนลักษณะข้าราชการหัวเมืองจากลักษณะ “ข้าราชการปกครอง” หรือ “นายประชาชน” ซึ่งทำหน้าที่ปกครองประชาชนมาเป็น “ข้าราชการพลเรือน” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ทำหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชนและบริหารราชการแผ่นดิน
- ๕) ส่งเสริมให้ข้าราชการไปรับราชการหัวเมือง โดยให้คนท้องถิ่นได้รับราชการในท้องถิ่นนั้นๆ และให้คนที่รับราชการตามหัวเมืองได้รับประโยชน์เร็วกว่าและยิ่งกว่าคนที่รับราชการในกรุง

ลักษณะสำคัญของการบริหารงานบุคคลในยุคนี้คือ การสรรหาบุคคลเข้ารับราชการขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของพระมหากษัตริย์ แต่ในช่วงตอนปลายยุค ดุลยพินิจในการเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการได้ยกมาอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้ากระทรวงเป็นสำคัญ กล่าวคือ เจ้ากระทรวงแต่ละกระทรวงมีอิสระที่จะสรรหาคนเข้ารับราชการได้ แต่ก็ยังมีได้มีการกำหนดมาตรฐานคุณสมบัติหรือการควบคุมมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลเป็นส่วนกลาง

๑.๒.๒ ยุกระบบมีชั้นยศ (พ.ศ. ๒๔๗๒ - ๒๔๗๕)

ยุคนี้เป็นยุคแรกที่น่าระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารงานบุคคลในราชการไทย ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีการคำนึงถึงหลักสิทธิเสรีภาพและหลักความเสมอภาคมากขึ้น การเข้ารับราชการถือเป็นสิทธิของประชาชนทุกคนตามหลักความเสมอภาคในโอกาส จึงมีการเปิดโอกาสให้คนที่มีความรู้ ความสามารถเข้ารับราชการโดยการเลือกสรรอย่างเป็นกลางและยุติธรรม ข้าราชการทุกคนได้รับเงินเดือนตามบัญชีเงินเดือนกลาง การจัดระเบียบบริหารงานบุคคลของราชการได้ทำอย่างเป็นระบบ โดยมีกฎหมายเกี่ยวกับระบบบริหารงานบุคคลในภาคราชการฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ ซึ่งประกาศบังคับใช้ตั้งแต่ ๑ เมษายน ๒๔๗๑ และมีหลักการของระบบคุณธรรมอยู่ด้วย และตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดยศให้ข้าราชการพลเรือนคล้ายกับทหารด้วยการกำหนดเงินเดือนให้เป็นไปตามยศ รวมไปถึงในยุคนี้ประเทศไทยประกอบด้วยข้าราชการ ๓ ประเภท คือ ข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ และข้าราชการพลเรือน โดยข้าราชการพลเรือน จะมีบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ โดยมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นองค์กรควบคุมการบริหารงานบุคคล

๑.๒.๓ ยุกระบบตำแหน่ง (พ.ศ. ๒๔๗๖ – ๒๔๗๘)

ในยุคภายหลังกการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นประชาธิปไตยในปี พ.ศ.๒๔๗๕ ได้มีแนวคิดเกี่ยวกับการจัดระบบราชการ และการบริหารงานบุคคลในราชการ ให้สอดคล้องและทันสมัยเช่นเดียวกับประเทศตะวันตก จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๗๖ ซึ่งกำหนดให้ยกเลิกยศและบรรดาศักดิ์ โดยเปลี่ยนโครงสร้างของระบบบริหารงานบุคคล มาใช้ตำแหน่งเป็นแกนหลักแทนชั้นยศ มีการกำหนดเงินเดือนให้เป็นไปตามหน้าที่ของตำแหน่ง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนช่วงนี้เป็นจุดเริ่มแรกของการบริหารงานบุคคลตามระบบตำแหน่งนั่นเอง การปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคลครั้งนี้ ดำเนินการอย่างเร่งรีบและค่อนข้างเฉพาเจาะจงบังคับ ทำให้ยากแก่การสับเปลี่ยนโยกย้าย ไม่คล่องตัวในการบริหารงานบุคคล จึงนำไปสู่การแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลอีก ในปี พ.ศ. ๒๔๗๙ โดยกลับไปใช้ระบบชั้นยศเป็นแกนกลางเหมือนเดิม แต่ลดจำนวนชั้นให้เหลือเพียง ๕ ชั้น

๑.๒.๔ ยุกระบบมีชั้นและตำแหน่ง (พ.ศ. ๒๔๗๙ – ๒๕๑๕)

ยุคนี้เป็นช่วงของการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ๕ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๙, พ.ศ.๒๔๘๒, พ.ศ.๒๔๘๕, พ.ศ.๒๔๙๕ และ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแต่ละฉบับมีการกำหนดชั้นประจำตัวราชการ และเทียบตำแหน่งเข้าสู่ชั้นยศ กล่าวคือ ชั้นประจำตัวข้าราชการมี ๕ ชั้น คือ ชั้นจัตวา ชั้นตรี ชั้นโท ชั้นเอก และชั้นพิเศษ กำหนดเงินเดือนให้ได้รับตามชั้นทั้ง ๕ และกำหนดให้มีตำแหน่งหลัก ๖ ตำแหน่ง คือ เสมียนพนักงาน ประจำแผนก หัวหน้าแผนก หัวหน้ากอง อธิบดี และปลัดกระทรวง อีกทั้งกำหนดว่าตำแหน่งใดให้แต่งตั้งจากข้าราชการชั้นนั้น ในยุคนี้เป็นยุคที่อำนาจของ ก.พ. ถูกลดและเพิ่มสลับกันเป็นระยะๆ และในปลายยุคนี้ได้มีข้าราชการเพิ่มขึ้นอีก ๒ ประเภท รวมทั้งมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบข้าราชการอัยการ (พ.ศ. ๒๕๐๓) และข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (พ.ศ. ๒๕๐๗)

๑.๒.๕ ยุกระบบจำแนกตำแหน่ง (พ.ศ.๒๕๑๘ – ปัจจุบัน)

ใน พ.ศ.๒๕๑๘ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ เป็นกฎหมายหลักในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน กฎหมายฉบับนี้เปลี่ยนหลักการสำคัญที่เดิมเคยยึดคนเป็นหลัก มาเป็นยึดงานเป็นหลัก โดยอาจถือได้ว่า การเปลี่ยนแปลงตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลในราชการครั้งสำคัญ ซึ่งสาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลง มีดังนี้

๑) ยกเลิกชั้นประจำตัวข้าราชการมาใช้เป็นระบบตำแหน่งตามหลักระบบ
จำแนกตำแหน่ง (Position Classification) โดยกำหนดให้มี ๑๑ ระดับ

๒) กำหนดให้ข้าราชการได้รับเงินเดือนตามระดับตำแหน่ง

๓) หลักการให้ข้าราชการประจำมีความเป็นกลางทางการเมือง

๔) เปลี่ยนหลักการเลือกสรรบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง โดยอาจใช้วิธีการสอบหรือ
คัดเลือกได้ตามเหตุผลหรือความจำเป็นของแต่ละตำแหน่ง และยังเปิดโอกาสให้บรรจุกคนเข้ารับราชการ
ในระดับตำแหน่งสูงๆ ในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิด้วย

๕) นำหลักการสับเปลี่ยนหมุนเวียนตำแหน่งบริหารทุก ๔ ปีมาใช้

นอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแปลงในด้านองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการ
พลเรือน (ก.พ.) มีการปรับปรุงหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ก.พ. และการปรับปรุงระเบียบวินัย
และการอุทธรณ์ ตลอดจนมีการสร้างระบบร้องทุกข์ขึ้นมาเป็นครั้งแรก อีกทั้งยังกำหนดให้มีการ
ประเมินผลงานเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี ตลอดจนยกเลิกข้าราชการวิสามัญอีกด้วย

อย่างไรก็ดีในปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘
ได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และในปี ๒๕๕๑
ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๑ มายกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
พลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ทำให้มีการยกเลิกชั้นประจำตัวข้าราชการตามหลักระบบจำแนกตำแหน่ง
จาก ๑๑ ระดับ มาเป็น ๑๓ ระดับ ตามมาตรา ๔๖ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
พ.ศ.๒๕๕๑

ในการบริหารงานบุคคลจำเป็นต้องคำนึงถึงความเป็นมาในทางประวัติศาสตร์เพื่อให้เห็นถึง
แนวทางในการเปลี่ยนแปลงที่ดำเนินมาตั้งแต่ในอดีต และเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารงาน
บุคคลในอนาคตต่อไป จากวิวัฒนาการของการบริหารงานบุคคลมีความเกี่ยวข้องกับการจัดระบบ
การบริหารงานบุคคลขององค์กรตำรวจ เนื่องจากตำรวจจัดว่าเป็นข้าราชการประเภทหนึ่ง
โดยตำรวจในปัจจุบันมีการใช้ระบบขั้นยศและระบบตำแหน่งประกอบกัน ซึ่งแตกต่างกับ
ข้าราชการพลเรือนในปัจจุบันที่ใช้ระบบการจำแนกตำแหน่ง ชั้นยศของตำรวจในปัจจุบันมีทั้งสิ้น
๑๔ ชั้นยศ และมี ๑๓ ตำแหน่ง ซึ่งการใช้ระบบขั้นยศและตำแหน่งนั้นข้าราชการพลเรือนได้เคยใช้มาแล้ว
ในยุคระบบมีชั้นและตำแหน่ง (พ.ศ.๒๔๗๙ - ๒๕๑๗) แต่เนื่องจากตำรวจเป็นข้าราชการที่มีลักษณะเฉพาะ
ทำให้ต้องมีการกำหนดรูปแบบใช้ในองค์กรของตน เพราะโครงสร้างขององค์กรตำรวจมีขนาดใหญ่
การใช้ระบบขั้นยศจำเป็นต้องมีเพื่อเป็นขวัญและกำลังใจให้แก่ข้าราชการตำรวจในการปฏิบัติงาน

ส่วนระบบตำแหน่งเป็นไปตามแบบของข้าราชการพลเรือนทั่วไปที่จำเป็นต้องมี เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินเดือนตามระดับตำแหน่ง

๑.๓ ระบบการบริหารงานบุคคล

ในปัจจุบันหลักการบริหารงานบุคคลตามระบบการบริหารงานบุคคล มีอยู่ ๒ ระบบ โดยสามารถแยกระบบการบริหารงานบุคคล ได้ดังนี้

๑.๓.๑ ระบบคุณธรรม (Merit System)

จากความพยายามที่จะแก้ไขข้อบกพร่องของระบบอุปถัมภ์ โดยเป็นระบบการบริหารบุคคลที่อาศัยความรู้ ความสามารถของบุคคลเป็นหลัก ไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัว มีลักษณะสำคัญ ดังนี้

๑) หลักความสามารถ (Competence) เป็นการถือความสามารถของบุคคลเป็นสำคัญ เพื่อให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ และต้องสามารถใช้ความรู้มาปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมได้อย่างเต็มที่

๒) หลักความเสมอภาค (Equality Opportunity) เป็นการให้โอกาสที่เท่าเทียมกันแก่บุคคลทั้งในการเข้าสู่การเป็นข้าราชการและอยู่ในระหว่างการเป็นข้าราชการ ซึ่งเป็นแนวคิดตามหลักประชาธิปไตยที่ให้สิทธิเสมอภาคแก่บุคคลภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยถือว่าทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคด้วยคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ที่อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน

๓) หลักความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ (Security of Tenure) ซึ่งต้องได้รับการยอมรับและคุ้มครองตามกฎหมาย คือจะไม่ถูกปลดออกหรือไล่ออกจากงานโดยไม่มีเหตุที่พิสูจน์ได้ หลักการนี้มุ่งให้ข้าราชการเกิดความมั่นคงในอาชีพ และเกิดความรู้สึกมั่นคงที่จะแสวงหาความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ของตน โดยไม่ต้องคำนึงถึงเหตุผลส่วนตัวหรือทางการเมือง

๔) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) คือ การที่ข้าราชการประจำต้องเป็นกลางทางการเมืองและสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเต็มความสามารถ โดยไม่ขึ้นอยู่กับอิทธิพลของพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด แต่ยังคงสิทธิทางการเมืองเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป

ข้อดีของระบบคุณธรรม

- ๑) สอดคล้องกับระบบประชาธิปไตยที่เน้นความเสมอภาค
- ๒) ได้คนดีมีความรู้ ความสามารถเข้ามาทำงาน
- ๓) สร้างขวัญกำลังใจในการทำงาน

๔) ช่วยหน่วยงานมีประสิทธิภาพ

ข้อเสียของระบบคุณธรรม

๑) ลำบาก

๒) ค่าใช้จ่ายในการสอบแข่งขันสูง

๓) สร้างความสัมพันธ์แบบเป็นทางการมากเกินไป

๔) ทำได้ยาก เพราะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายอย่างจริงจัง

๑.๓.๒ ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System หรือ Spoil System)

เป็นระบบดั้งเดิม โดยมีแหล่งกำเนิดมาจากจีนโบราณ ที่มักใช้การสืบทอดทางสายเลือด รวมถึงการนำสิ่งของมาแลกกับการได้ครองตำแหน่ง โดยมีลักษณะที่สำคัญ คือ

๑) ไม่คำนึงถึงความรู้ ความสามารถ

๒) ไม่เปิดโอกาสที่เท่าเทียมกันในการเลือกสรร

๓) มักมีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในของหน่วยงาน

ข้อดีของระบบอุปถัมภ์

๑) รวดเร็ว แก้ไขสะดวก

๒) มีความขัดแย้งในการตัดสินใจน้อย

๓) เหมาะสมกับบางตำแหน่ง

๔) สอดคล้องกับการปกครองที่มีระบบพรรคการเมือง

ข้อเสียของระบบอุปถัมภ์

๑) ไม่มีหลักประกันว่าจะได้คนที่มีความรู้ ความสามารถ

๒) มุ่งรับใช้คนมากกว่าหน่วยงาน

๓) ขวัญกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานไม่ดี

๔) หน่วยงานพัฒนาได้ยาก

๑.๔ การบริหารงานบุคคลในระบบราชการ

ระบบหลักถือเป็นเครื่องมือทางการบริหารจัดการเพื่อเป็นหลักประกันความสำเร็จ ในวัตถุประสงค์ขององค์กร และเมื่อตรวจสอบการบริหารภายในองค์กรจะเห็นกลไกหลักของการทำงานอย่างเป็นระบบดังต่อไปนี้ คือ

๑) ระบบคนและสังคม โดยพิจารณาว่าวัตถุประสงค์ขององค์กรจะสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบระบบคนและสังคมในองค์กรเป็นประการสำคัญ เช่น คนนัดหยุดงาน หรือคนงานในตำแหน่งสำคัญขาดงาน ฯลฯ

๒) ระบบเทคโนโลยี โดยมีความเชื่อว่าวัตถุประสงค์ขององค์กรจะสำเร็จขึ้นอยู่กับระบบเทคโนโลยีและประสิทธิภาพของระบบ เช่น เครื่องจักรในการผลิตบกพร่อง หรือเสียหาย

๓) ระบบคนและเทคโนโลยี โดยมีความเชื่อว่าวัตถุประสงค์ขององค์กรจะสำเร็จขึ้นอยู่กับทั้งคนและเทคโนโลยีทุกระบบจึงอยู่ที่ “คน” ทั้งสิ้น

คำว่า ระบบราชการ มาจากภาษาอังกฤษว่า Bureaucracy หมายถึง ระบบของความสัมพันธ์ในการบังคับบัญชาซึ่งกำหนดโดยกฎระเบียบที่พัฒนาขึ้นอย่างสมเหตุสมผล องค์กรที่บริหารจัดการแบบราชการเป็นการให้ความสำคัญกับความมั่นคงและการคงอยู่ขององค์กร รวมทั้งให้ความสำคัญกับระบบอาวุโส กิจกรรมงานจะแบ่งเป็นกิจกรรมงาน แต่ละตำแหน่งจะอธิบายความสื่อถึงหน้าที่งานที่บ่งถึงความชำนาญและอำนาจ ลดหลั่นกันเป็นขั้น ๆ ลักษณะของการบริหารองค์กรแบบราชการมีองค์ประกอบหลัก ๆ คือ

๑) ทำให้เป็นงานที่ต้องการความชำนาญเฉพาะ (Specialization)

๒) มีกฎระเบียบที่ชัดเจน

๓) ไม่นิยมชมชอบกันเป็นส่วนตัว

๔) มีสายการบังคับบัญชาลดหลั่นกันเป็นขั้น ๆ

๕) การแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งจะพิจารณาจากคุณสมบัติและความชำนาญ

๖) การทำงานต้องเต็มเวลา เวลาและปริมาณงานต้องสัมพันธ์กัน

๗) มีการแยกบริหารงาน

๘) แยกงานส่วนตัวออกจากงานขององค์กรอย่างชัดเจน

๙) ความก้าวหน้าขึ้นอยู่กับอาวุโสและความสำเร็จ

๑๐) ให้ความสำคัญกับความคงทนถาวร

๑๑) ให้ความสำคัญกับระเบียบปฏิบัติและกระบวนการมากกว่าความสำเร็จของงาน

(Management by regulations)

การบริหารงานบุคคลในระบบราชการออกเป็นกฎหมาย เรียกว่า กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายพลเรือนมีหลายฉบับ คือ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

ในมหาวิทยาลัย กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ซึ่งบุคคลในองค์กรของราชการ เรียกว่า ข้าราชการ แบ่งไปตามหน้าที่จึงเรียกต่างกัน เช่น ข้าราชการครู ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร เป็นต้นเป็น โดยองค์กรที่มีขนาดใหญ่ครอบคลุมทั่วประเทศโดยมีผู้บริหารสูงสุด คือ นายกรัฐมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้นหลักการบริหารงานบุคคลในวงราชการนั้น เริ่มต้นด้วยการ กำหนดนโยบายติดตามด้วยการแสวงหาและชักจูงบุคคลที่มีความรู้และความสามารถมาสมัครเข้าทำงาน

๒. การบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

๒.๑ กลไกการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ เป็นกฎหมายที่จัดโครงสร้างองค์กรตำรวจ และการบริหารงานบุคคลตำรวจ เป็นการรวมกฎหมายที่เกี่ยวกับข้าราชการตำรวจที่มีอยู่เดิม ซึ่งประกอบด้วย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ.๒๕๓๗ พระราชบัญญัติยศตำรวจ พ.ศ.๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติเครื่องแบบตำรวจ พ.ศ.๒๕๓๗ (ฉบับที่ ๒) มาบัญญัติรวมไว้เป็นกฎหมายฉบับเดียว โดยมีการกำหนดกลไกการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในปัจจุบัน ดังต่อไปนี้

๒.๑.๑ โครงสร้างขององค์กรตำรวจอยู่ในรูปแบบของ “สำนักงานตำรวจแห่งชาติ”

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ในบังคับบัญชาของ นายกรัฐมนตรี โดยกำหนดให้แบ่งส่วนราชการ เป็น ๒ ส่วนใหญ่ๆ คือ สำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และกองบัญชาการ

สำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นหัวหน้า ส่วนราชการ และมีจเรตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการตำรวจและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ รองจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนดหรือมอบหมาย

กองบัญชาการหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่า มีผู้บัญชาการเป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการตำรวจและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้น ขึ้นตรงต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และจะให้มีรองผู้บัญชาการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการตำรวจ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการรองจากผู้บัญชาการ ตามที่ผู้บัญชาการมอบหมายด้วยก็ได้

๒.๑.๒ กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.)

องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ปรากฏในมาตรา ๑๗ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ ดังต่อไปนี้

- ๑) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ
- ๒) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ
- ๓) ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม และผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
- ๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้รับการเลือกจากวุฒิสภาจำนวนสองคน
- ๕) ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ
- ๖) ให้ประธานกรรมการโดยคำแนะนำของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแต่งตั้งข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจตรีขึ้นไปจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ไว้ในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๘ ดังต่อไปนี้

- ๑) กำหนดนโยบายการบริหารราชการตำรวจ และกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ปฏิบัติตามนโยบาย ระเบียบแบบแผน มติคณะรัฐมนตรี และกฎหมาย
- ๒) ออกระเบียบ ประกาศ หรือมีมติในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการตำรวจ และวิธีปฏิบัติราชการของข้าราชการตำรวจ ให้เป็นไปตามแบบแผนและนโยบายที่ ก.ต.ช. กำหนด
- ๓) เสนอแนะให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาโอนภารกิจเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความผิดอาญาทั้งหมดหรือบางส่วน ที่อยู่ในความรับผิดชอบของข้าราชการตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปให้หน่วยงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่น
- ๔) พิจารณาดำเนินการคัดเลือกข้าราชการตำรวจเพื่อดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเสนอ
- ๕) กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการกระจายอำนาจระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับตำรวจภูธรจังหวัด และราชการส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่ ก.ต.ช. เห็นว่ามีความจำเป็นและเหมาะสม
- ๖) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่ ก.ต.ช. มอบหมาย
- ๗) ตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบาย การบริหารราชการตำรวจให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น ในการนี้ ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจของกรุงเทพมหานคร จังหวัดและสถานีตำรวจต่างๆ เพื่อตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการ

ปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในเขตพื้นที่ดังกล่าว แล้วรายงาน ก.ต.ช. เพื่อพิจารณาดำเนินการตามควร แก่กรณีต่อไป องค์ประกอบองค์การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา และ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.ต.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๘) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายหรือตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ต.ช.

๒.๑.๓ กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)

องค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ปรากฏในมาตรา ๓๐ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ ดังต่อไปนี้

๑) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการข้าราชการตำรวจ
 ๒) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นรองประธานกรรมการข้าราชการตำรวจ
 ๓) เลขาธิการ ก.พ. จเรตำรวจแห่งชาติ และรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการข้าราชการตำรวจโดยตำแหน่ง

๔) กรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา จำนวน ๒ คน

๕) ผู้บัญชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ เป็นเลขานุการ

๖) รองผู้บัญชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ เป็น ผู้ช่วยเลขานุการ

โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ไว้ในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ มาตรา ๓๑ ดังต่อไปนี้

๑) กำหนดนโยบายและมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ และจัดระบบราชการตำรวจ รวมตลอดทั้งการอบรมและพัฒนาข้าราชการตำรวจ ในกรณีนี้หาก ก.ต.ช. ได้ กำหนดระเบียบแบบแผนและนโยบายไว้เป็นการทั่วไป การกำหนดในเรื่องดังกล่าวของ ก.ตร. ต้องสอดคล้องกับระเบียบแบบแผนและนโยบายของ ก.ต.ช. และให้ ก.ตร. แจ้งการดำเนินการนั้นให้ ก.ต.ช. ทราบด้วย

๒) ออกกฎ ก.ตร. ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ หรือมีมติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

๓) กำกับ ดูแล ตรวจสอบ และแนะนำ เพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ บริหารงานบุคคล และให้มีอำนาจอกระเปียบให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติรายงานเกี่ยวกับการสอบ การ

บรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการและการปฏิบัติการอื่นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

๔) รายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาปรับปรุงเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งเงินเพิ่มค่าครองชีพ สวัสดิการ หรือประโยชน์เกื้อกูลอื่นสำหรับข้าราชการตำรวจให้เหมาะสม

๕) กำหนดชั้นยศที่ควรบรรจุแต่งตั้งและอัตราเงินเดือนที่ควรได้รับสำหรับวุฒิปริญญาหรือประกาศนียบัตรต่างๆ

๖) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

๗) พิจารณานุมัติแก้ไขระเบียบประวัติเกี่ยวกับวันเดือนปีเกิด และการควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการตำรวจ

๘) กรณีที่พิจารณาเห็นว่าการปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติ มีมติสั่งการให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติปฏิบัติการบริหารงานบุคคลให้ถูกต้องเหมาะสม ถ้าสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ปฏิบัติตามมติดังกล่าว ให้รายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและสั่งการต่อไป

๙) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่ ก.ตร. มอบหมาย

๑๐) ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตราอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น

๒.๑.๔ กำหนดให้มีข้าราชการตำรวจทั้งประเภทมียศและไม่มียศ

โดยที่ข้าราชการตำรวจมีภารกิจทั้งในด้านการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญา การรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร ตลอดจนงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวก การพัฒนาบุคลากร และงานด้านการแพทย์และการสาธารณสุข ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจในบางตำแหน่งอาจไม่จำเป็นต้องมียศประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑๔/๒๕๕๗ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ จึงได้มีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ.๒๕๕๘ ขึ้น บัญญัติให้ข้าราชการตำรวจอาจให้แบ่งเป็นข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศด้วยก็ได้ ตามความเหมาะสมและความจำเป็นในการปฏิบัติงานบางประเภท อันจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

๒.๒ การบริหารงานบุคคลของตำรวจที่สำคัญในช่วงระยะ ๕ ปี ที่ผ่านมา

นับแต่เมื่อปี พ.ศ.๒๕๕๕ จนถึงปัจจุบัน ก.ตร. ได้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อการบริหารงานบุคคลที่สำคัญในหลายประการ ซึ่งมีลักษณะเป็นการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างในภาพรวมที่สำคัญดังนี้

๒.๒.๑ ยกเลิกตำแหน่งพนักงานสอบสวนและให้ไปดำรงตำแหน่งรองสารวัตรถึงผู้บังคับการ

โดยอาศัยอำนาจตามคำสั่ง คสช. ฉบับที่ ๗/๒๕๕๙ เรื่อง การกำหนดตำแหน่งของข้าราชการตำรวจ โดยได้มีการยกเลิกตำแหน่งพนักงานสอบสวนทั้งหมดตามมาตรา ๔๔ และ ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ ซึ่งหมายความว่า ให้ยุบตำแหน่งพนักงานสอบสวนจนถึงพนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญพิเศษ และให้ไปดำรงตำแหน่งรองสารวัตรถึงผู้บังคับการตามมาตรา ๔๔ (๖) - (๑๑) โดยปรากฏตำแหน่ง ดังนี้

- ๑) ผู้บังคับการ (เดิมตำแหน่งพนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญพิเศษ)
- ๒) รองผู้บังคับการ (เดิมตำแหน่งพนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญ)
- ๓) ผู้กำกับการ (เดิมตำแหน่งพนักงานสอบสวนผู้ทรงคุณวุฒิ)
- ๔) รองผู้กำกับการ (เดิมตำแหน่งพนักงานสอบสวนผู้ชำนาญการพิเศษ)
- ๕) สารวัตร (เดิมตำแหน่งพนักงานสอบสวนผู้ชำนาญการ)
- ๖) รองสารวัตร (เดิมตำแหน่งพนักงานสอบสวน)

โดยให้ผู้ดำรงตำแหน่งพนักงานสอบสวนถึงพนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ตามมาตรา ๔๔ เดิมถือว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง รองสารวัตรถึงผู้บังคับการในสังกัดเดิม และให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจและหน้าที่เช่นเดิม

๒.๒.๒ แก้ไขปรับปรุง กฎ ก.ตร.ว่าด้วยการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๑ (๒) มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๔๔/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๘ ประกอบกับมติ ก.ตร. ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๑ โดยมีหลักการสำคัญ ดังนี้

- ๑) การปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์การคัดเลือกหรือแต่งตั้งกรณีเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นของข้าราชการตำรวจ ดังนี้

ก. ระดับรองผู้บัญชาการ (รอง ผบช.) เลื่อนเป็น ผบช. ยศ พล.ต.ต. ต้องดำรงตำแหน่งเดิมไม่น้อยกว่า ๑ ปี (จากเดิม ๒ ปี)

ข. ระดับผู้บังคับการ (ผบก.) เลื่อนเป็น รอง ผบช. ยศ พล.ต.ต. ต้องดำรงตำแหน่งเดิมไม่น้อยกว่า ๒ ปี (จากเดิม ๓ ปี)

ค. ระดับรองผู้บังคับการ (รอง ผบก.) เลื่อนเป็น ผบก. ยศ พ.ต.อ. ซึ่งได้รับอัตราเงินเดือน พ.ต.อ. (พิเศษ) ต้องดำรงตำแหน่งเดิมไม่น้อยกว่า ๕ ปี และมีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์การเลื่อนยศเป็น พล.ต.ต. (จากเดิม ๔ ปี)

ง. ระดับผู้กำกับการ (ผกก.) เลื่อนเป็น รอง ผบก. ยศ พ.ต.อ. ต้องดำรงตำแหน่งเดิมไม่น้อยกว่า ๕ ปี (จากเดิม ๔ ปี)

จ. ระดับรองผู้กำกับการ (รอง ผกก.) เลื่อนเป็น ผกก. ยศ พ.ต.ท. ต้องดำรงตำแหน่งเดิมไม่น้อยกว่า ๔ ปี (จากเดิม ๓ ปี)

ฉ. ระดับสารวัตร (สว.) เลื่อนเป็น รอง ผกก. ยศ พ.ต.ท. ต้องดำรงตำแหน่งเดิมไม่น้อยกว่า ๖ ปี (จากเดิม ๕ ปี)

๒) การปรับหลักเกณฑ์การพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ โดยกำหนดให้การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจทุกระดับ ให้ ผบ.ตร. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจาก ผบ.ตร. เป็นผู้มีอำนาจคัดเลือกหรือแต่งตั้ง ตามข้อ ๔ แห่งกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๖๑

๓) ปรับเพิ่มวาระการคัดเลือกแต่งตั้งจากเดิมปีละ ๑ วาระ เป็น ปีละ ๒ วาระ โดยในส่วนวาระที่เพิ่มขึ้น เรียกว่า “วาระเดือนเมษายน” ซึ่งเป็นการคัดเลือกแต่งตั้งระดับตำแหน่งที่ปรึกษาพิเศษสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ(ผบ.ตร.) คัดเลือกรายชื่อจากข้าราชการตำรวจที่ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการ และรองผู้บังคับการหรือตำแหน่งเทียบเท่าแล้วแต่กรณี ที่มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งครบถ้วน และจะต้องเป็นผู้ที่มีอายุตั้งแต่ห้าสิบเก้าปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีเวลาราชการเหลือไม่เกินหกเดือน ทั้งนี้ ในวาระเดียวกันนี้ให้รวมถึงตำแหน่งระดับผู้บังคับการขึ้นไปที่ยังว่างอยู่หรือทดแทนกัน รวมถึงการคัดเลือกแต่งตั้งสับเปลี่ยนหมุนเวียนในระดับตำแหน่งเท่าเดิม

๒.๒.๓ ปรับรองประกอบของ ก.ตร. และ ก.ต.ช. และกระบวนการแต่งตั้ง

ตามประกาศ คสช. ฉบับที่ ๘๘/๒๕๕๗ ลง ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ได้แก้ไของค์ประกอบของ ก.ต.ช. และ ก.ตร.แก้ไขกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ โดยยกเลิกคณะกรรมการคัดเลือกการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับ ผู้กำกับการ - รองผู้บังคับการ ต้องผ่านการพิจารณาของ ก.ตร. เป็นต้น

รวมทั้งการปรับปรุงการกำหนดเกณฑ์การจัดอาวูโส โดยใช้ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเป็นหลัก ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๙/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เพื่อให้การ แต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ เป็นไปตามระบบคุณธรรมและคำนึงถึง พฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคล ตลอดจนประโยชน์ของทางราชการ

๒.๓ สภาพปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

๒.๓.๑ การละเลยการใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล

ประเด็นในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้าย เลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง ที่มีลักษณะการรวมอำนาจสู่ ศูนย์กลาง โอกาสในการก้าวหน้ามีได้อยู่ที่ประชาชนผู้รับบริการเป็นผู้ตัดสิน แต่กลับอยู่ที่ผู้บริหาร ระดับสูง จึงเกิดการวิ่งเต้นใช้เส้นสายเพื่อเลื่อนยศ เลื่อนตำแหน่ง และอาจเป็นที่มาของการทุจริตประพฤติ มิชอบ รวมไปถึงผลของระบบอุปถัมภ์ทำให้ข้าราชการตำรวจที่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือเกิดการแตกความสามัคคี แยกเป็นพรรคพวกนำไปสู่ปัญหาการใช้อิทธิพลในองค์กร อีกทั้งโครงสร้าง ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อาจถูกแทรกแซงได้จากหลายกรณี

๒.๓.๒ การสรรหาและการผลิตบุคลากรไม่สอดคล้องกับภารกิจงาน

กระบวนการสรรหาและผลิตบุคลากรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แยกเป็น ๒ ประเภท หลักๆ ได้แก่

๑) ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร

ข้าราชการตำรวจบางส่วนในระดับชั้นสัญญาบัตรสำเร็จการศึกษาอบรม จากโรงเรียนเตรียมทหาร และส่งต่อไปอบรมที่โรงเรียนนายร้อยตำรวจ การอบรมที่โรงเรียนนายร้อย ตำรวจ เป็นการเรียนในระบบโรงเรียนทหารเพื่อฝึกความอดทน และเสียสละ โดยมุ่งหวังให้เกิดความ สามัคคีระหว่างกองทัพและตำรวจ แต่จากสถานการณ์ปัจจุบัน และสภาพสังคมที่แปรเปลี่ยนไป การเรียน ร่วมกับทหารเพื่อเป็นกองกำลังตำรวจร่วมกับฝ่ายทหารมีความจำเป็นน้อยลง แต่ต้องการความเป็นวิชาชีพ มากขึ้น มีความใกล้ชิดและเป็นมิตรต่อประชาชน และเป็นผู้ให้บริการที่ดี จึงกล่าวได้ว่า การเรียนการสอน ไม่สอดคล้องกับสภาพงานตำรวจในปัจจุบัน โดยตำรวจถูกคาดหวังให้มีความเป็นวิชาชีพสูงขึ้น มีความใกล้ชิดและเป็นมิตรต่อประชาชน และเป็นผู้ให้บริการที่ดี อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับแนวความคิด ตามระบบการศึกษาในปัจจุบันที่ให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง

๒) ข้าราชการตำรวจชั้นประทวน

ข้าราชการตำรวจในระดับชั้นประทวนต้องผ่านการศึกษาอบรมจากศูนย์ ฝึกอบรมตำรวจกลาง และฝึกอบรมตำรวจภูธรภาค ๑-๙ โดยมีระยะเวลาศึกษา ๑๒ เดือน

โดยข้าราชการตำรวจชั้นประทวนเป็นบุคลากรที่ต้องอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายเพื่อปกป้องคุ้มครองประชาชน ถือว่ามีความสำคัญยิ่งต่อกระบวนการยุติธรรม แต่ปรากฏว่า จบการศึกษาเพียงแค่ระดับชั้น ม.๖ และผ่านการศึกษอบรมเพียงจากศูนย์ฝึกอบรมตำรวจ ซึ่งอาจยังไม่เพียงพอและไม่สอดคล้องกับภารกิจงาน

๒.๓.๓ การแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองในการบริหารงานบุคคลของตำรวจ

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา มีเหตุและปัจจัยสำคัญอันก่อให้เกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและสังคมในวงกว้าง ทั้งในด้านการรักษาความมั่นคง และความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และการอำนวยความสะดวกในทางอาญา สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองในการบริหารงานบุคคลของตำรวจ โดยเฉพาะ “การแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ” จะเห็นได้ว่าโดยส่วนใหญ่ที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล หรือมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จะมีการเปลี่ยนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่ง “อธิบดีกรมตำรวจ” หรือ “ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ” ซึ่งแต่งตั้งข้าราชการตำรวจจากการที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้น มาแทนที่ผู้ดำรงตำแหน่งเดิมที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากรัฐบาลชุดก่อน เหตุผลก็เพื่อที่ฝ่ายบริหารจะสามารถควบคุมสั่งการให้การปฏิบัติงานของตำรวจตอบสนองฝ่ายบริหารในขณะนั้น หรืออีกนัยหนึ่ง คือ “เพื่อใช้ตำรวจเป็นเครื่องมือ” สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นองค์กรขนาดใหญ่ขององค์กรหนึ่งขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีข้าราชการตำรวจเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่กว้างขวาง ตั้งแต่ภารกิจการถวายความปลอดภัยแด่พระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระบรมวงศานุวงศ์ ทุกพระองค์ การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญา รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศและอำนวยความสะดวกในทางอาญา การที่ข้าราชการตำรวจมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ทำให้เข้าไปเกี่ยวข้องและมีบทบาทกับวิถีชีวิตประจำวันของบุคคลทุกระดับชั้น โดยเฉพาะในเรื่องของ “กระบวนการยุติธรรม” และการกำหนดมาตรการรักษาความสงบเรียบร้อยในแต่ละพื้นที่ ตำรวจจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับนักการเมืองและปัญหาทางการเมืองทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น เพราะบริบทของสังคมไทย ในช่วงที่ผ่านมายึดโยงกับการเลือกตั้งและนักการเมืองในทุกระดับสถาบัน สถาบันการเมืองจึงเป็นกลไกหนึ่งของสังคม ในขณะเดียวกันในฝ่ายการเมืองนั้นมีความจำเป็นต้องประสานความร่วมมือกับตำรวจในการดำเนินการทางการเมืองในแต่ละชุมชน ตำรวจกับนักการเมืองจึงมีบริบทที่ต้องมีปฏิบัติงานหรือประสานงานกันโดยตลอด แต่ปรากฏว่า โครงสร้างของสังคมไทยในระยะหลังได้ยกระดับสถานะของนักการเมืองให้เป็น “ผู้ควบคุมกลไกการทำงานของข้าราชการ” ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับตำรวจจึงเปลี่ยนแปลงไป

โดยฝ่ายการเมืองจะมีอำนาจเหนือกว่าในลักษณะของการควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ ผลของโครงสร้างนี้เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาควบคุม กำกับดูแลการบริหารงานบุคคลขององค์กร ดำรงโดยมีลักษณะถึงขนาดว่าการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจไปดำรงตำแหน่งสำคัญต้องได้รับการเสนอชื่อ และหรือความเห็นชอบจากฝ่ายการเมืองเสียก่อน ข้าราชการตำรวจผู้นั้นจึงสามารถไปดำรงตำแหน่งนั้นๆ ได้ ปัญหาการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ได้ส่งผลโดยตรงต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน โดยนักธุรกิจผู้มีประวัติดำเนินการหรือผู้มีอิทธิพล อาจจะอาศัยตำรวจเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ และใช้ช่องทางการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองโดยมิชอบ หรือหากมีอำนาจทางการเมืองอยู่แล้วก็จะใช้อำนาจของรัฐผ่านกลไกของตำรวจเป็นเครื่องมือรักษาอำนาจนั้นไว้ เช่น การสร้างความได้เปรียบในการเลือกตั้งโดยอาศัยตำรวจในฐานะเป็นเป็นกลไกหนึ่งของฝ่ายบริหารมาเป็นผู้ดำเนินการ การแทรกแซงนี้ จึงจะจางลงไปกับการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคล ทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่ไม่ดีและไม่เป็นกลางในสายตาของประชาชน อันเป็นที่มาของข้อครหาว่า “กระบวนการยุติธรรมสองมาตรฐาน” ในขณะเดียวกัน ข้าราชการตำรวจเองเมื่อกลไกต่างๆ เอื้อให้ฝ่ายการเมืองกลายเป็นผู้มีอำนาจในการชี้ขาดในเรื่องความเจริญก้าวหน้าของข้าราชการตำรวจเกือบทุกระดับ สามารถใช้อำนาจโดยมิชอบเข้าไปช่วยเหลือในการแต่งตั้งโยกย้าย และนำไปสู่ปัญหา “การวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่ง” เป็นที่กล่าวหาของสังคมตลอดมา

๒.๓.๔ ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและไม่ไว้วางใจในการปฏิบัติงานของตำรวจ

สืบเนื่องมาจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองในการบริหารงานบุคคลของตำรวจ ที่พบว่าเกือบทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจะมีการเปลี่ยนตัวอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้การปฏิบัติงานของตำรวจตอบสนองต่อผลประโยชน์ทางการเมือง ระบบงานบริหารภายในกับโครงสร้างและระบบงานของตำรวจเองก็มีปัญหา จนประชาชนขาดความเชื่อมั่นและไม่มีความไว้วางใจต่อการปฏิบัติงานของตำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานสอบสวนคดีอาญาซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อยู่ในภาวะที่ประชาชนไม่เชื่อมั่นว่าพนักงานสอบสวนได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตและมีประสิทธิภาพแท้จริงสิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลต่อภาพลักษณ์ขององค์กรตำรวจที่ปรากฏสู่สายตาประชาชนเป็นอย่างมาก

๒.๓.๕ ระบบอุปถัมภ์ การซื้อขายตำแหน่งยังคงมีอยู่อย่างกว้างขวาง

ระบบอุปถัมภ์ และการซื้อขายตำแหน่งยังคงมีอยู่อย่างกว้างขวาง แม้ในช่วงที่ผ่านมา คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้แก้ไขหลักเกณฑ์เรื่องการแต่งตั้ง แต่ยังคงไม่สามารถป้องกันการแทรกแซง ข้าราชการตำรวจต้องวิ่งเข้าหาผู้มีอำนาจและอิทธิพลเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม จนละเลยผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ กลายเป็นที่มาของการทุจริตและ

ประพศติมิชอบ ทำให้ตำรวจที่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน

๒.๓.๖ ระบบการบริหารงานบุคคลมีลักษณะคล้ายทหาร

สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีระบบการบริหารงานคล้ายทหาร โดยสะท้อนผ่านการทำงานแบบระบบการสั่งการ มอบหมายจากส่วนกลางไปยังผู้ปฏิบัติในพื้นที่ ลักษณะการปฏิบัติงานตามภารกิจดังกล่าวเปรียบเสมือนกับการปฏิบัติพันธกิจของทหารที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด เพราะฝ่ายตรงข้ามของทหารคือศัตรูหรือข้าศึก ซึ่งตรงข้ามกับการปฏิบัติงานของตำรวจที่เป็นการใช้วิจารณ์ญาณของเจ้าหน้าที่แต่ละนายในการปฏิบัติกรตามกรอบของกฎหมาย และประชาชนหรือชุมชนมิใช่ข้าศึกหรือศัตรู และตำรวจต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนเพื่อร่วมกันป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในพื้นที่

นอกจากนี้ ยังสะท้อนผ่านระบบบริหารงานบุคคลที่ผูกติดอยู่กับระบบชั้นยศและสายการบังคับบัญชาที่เป็นไปในลักษณะทหาร ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะทำงานในลักษณะผู้บริหาร เน้นการสั่งการไปยังผู้ปฏิบัติ ซึ่งระบบการทำงานในลักษณะดังกล่าว ทำให้ปัญหาชุมชนหรือในพื้นที่ไม่สามารถสะท้อนขึ้นไปยังผู้มีอำนาจได้อย่างเป็นระบบ การแก้ไขปัญหาก็ไม่สามารถทำได้อย่างทันทั่วถึง การทำงานจึงเป็นไปในลักษณะแก้ไขปัญหเฉพาะหน้าตามที่ผู้บังคับบัญชาสั่งการ งานของตำรวจปัจจุบันของไทยจึงเป็นการปฏิบัติตามนโยบายของผู้บังคับบัญชามากกว่าความต้องการของประชาชนในพื้นที่

๒.๓.๗ ปัญหาระบบการบริหารงานบุคคลที่ไม่เป็นธรรม

คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในเรื่องการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีฝ่ายการเมืองเป็นประธานและมีองค์ประกอบที่ไม่สมดุล จึงไม่อาจประกันความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลของตำรวจได้ โดยเฉพาะการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสูง อันจะส่งผลต่อเนื่องถึงการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับรองลงมาด้วย ด้วยสภาพเช่นนี้ จึงทำให้ตำรวจที่ต้องการเป็นใหญ่วิ่งเข้าไปรับใช้นักการเมือง เพื่อพึ่งพาในการโยกย้ายให้ได้ตำแหน่งที่สูงขึ้น และเกิดการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันตามมา เพราะนักการเมืองก็ต้องการประโยชน์จากตำรวจในฐานะที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายอยู่ในมือ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาตามมามากมาย และส่งผลกระทบต่อตรงต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย การอำนวยความสะดวกยุติธรรม และส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อองค์กรตำรวจ

นอกจากปัญหาเรื่ององค์ประกอบคณะกรรมการข้าราชการตำรวจดังกล่าวมาแล้วข้างต้น สาเหตุหนึ่งที่เป็นช่องว่างให้เกิดระบบอุปถัมภ์และการซื้อขายตำแหน่ง คือระบบการบริหารงานบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้ง โยกย้ายเลื่อนตำแหน่ง ที่มอบอำนาจให้เพียงผู้บังคับบัญชาระดับเป็นผู้

ประเมินและตัดสินใจ ประชาชนผู้รับบริการและข้าราชการตำรวจที่เป็นเพื่อนร่วมงานไม่ได้มีส่วนร่วมในการประเมินหรือคัดเลือกด้วย จึงทำให้มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ และการซื้อขายตำแหน่งทำให้ง่ายขึ้น การปล่อยให้ระบบการบริหารงานบุคคลมีความไม่เป็นธรรมย่อมส่งผลให้ข้าราชการตำรวจที่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติ ซึ่งสัมพันธ์กับปัญหาการบริหารภายใน คือการไม่วางตัวเป็นกลางทางการเมืองและการละเลยต่อระบบคุณธรรม ทำให้เมื่อมีการหยิบยื่นผลประโยชน์ จึงเกิดการวิ่งเต้นใช้เส้นสายเพื่อเลื่อนยศ เลื่อนตำแหน่ง และเป็นที่มาของการทุจริตประพฤติมิชอบได้ง่าย การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ สิ่งสำคัญ คือต้องคำนึงถึงประชาชนเป็นหลัก อีกทั้งปัญหาในเรื่องนี้ยังสัมพันธ์กับปัญหาในเรื่องระบบค่าตอบแทนที่ตำรวจได้รับไม่เพียงพอกับความต้องการ ส่งผลให้เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบได้ง่าย

๒.๓.๘ การแทรกแซงการบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

โครงสร้างการบริหารของสำนักงานตำรวจแห่งชาติถูกทำให้เกี่ยวข้องกับอำนาจทางการเมือง โดยตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย การกำกับดูแล ตรวจสอบสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ปฏิบัติตามนโยบาย ระเบียบแบบแผน มติคณะรัฐมนตรี และกฎหมาย รวมทั้งทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเสนอ และนายกรัฐมนตรียังเป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ซึ่งมีความเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับการบริหารงานบุคคล การพิจารณาเรื่องวินัยร้ายแรงของข้าราชการตำรวจ การพิจารณาเรื่องอุทธรณ์กรณีที่ข้าราชการตำรวจถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจ การออกกฎ ก.ตร. ระเบียบ ก.ตร. ต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เป็นต้น เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการในแต่ละชุดโดยละเอียดจะพบว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการมีความไม่สมดุล เนื่องจากกรรมการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำและข้าราชการตำรวจ มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ตั้งโดยวุฒิสภาเพียง ๒ คน ในคณะกรรมการแต่ละชุด ความไม่สมดุลนี้ ทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลภายในคณะกรรมการเป็นไปได้ยากง่ายต่อการถูกแทรกแซง โดยเฉพาะเมื่อฝ่ายการเมืองร่วมมือกับข้าราชการประจำในคณะกรรมการนั้นๆ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ ได้ออกแบบให้มีคณะกรรมการในระดับพื้นที่ คือ คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับกรุงเทพมหานคร ระดับจังหวัด และระดับสถานีตำรวจ เพื่อเป็นกลไกที่ทำหน้าที่ช่วยงานของ ก.ต.ช. ในการตรวจสอบติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในเขตพื้นที่ แต่ในความเป็นจริงผู้ที่เข้าไปเป็นกรรมการ ส่วนใหญ่มักจะเป็นพ่อค้า นักธุรกิจ ผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ ผู้ที่เป็นตัวแทนประชาชนจริงๆ ยากที่จะสามารถเข้าไปเป็นกรรมการได้ ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเป็นผลมาจากกระบวนการสรรหากรรมการ

ผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการของภาคประชาชนที่ไม่เปิดกว้างและผูกขาดโดยข้าราชการตำรวจและข้าราชการประจำที่เป็นคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจในพื้นที่นั้นๆ อีกทั้งคณะกรรมการเหล่านี้ก็มีหน้าที่เพียงแค่ให้คำปรึกษาในการกำหนดนโยบาย รับคำร้องเรียน และกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เท่านั้น ยังไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการติดตามตรวจสอบที่เด็ดขาด

๒.๓.๙ การกำหนดกลุ่มสายงานและความก้าวหน้าในอาชีพ (Career Path)

เนื่องจากความหลากหลายของสายงานซึ่งได้แบ่งแยกตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อาทิ สายงานด้านการสืบสวน สายงานด้านการสอบสวน สายงานด้านวิทยาศาสตร์ สายงานด้านการแพทย์และการพยาบาล สายงานด้านการศึกษา เป็นต้น แต่ทุกสายงานล้วนแต่เป็นอัตรากำลังภายใต้ระบบขั้นยศและโครงสร้างเดียวกัน ได้ทำให้ในปัจจุบันมีการข้ามสายงานไปมาทั้งด้วยเหตุของความเหมาะสมและเหตุของการเลื่อนให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ซึ่งอาจไม่ยึดโยงกับความรู้ความสามารถของตำแหน่งได้รับการแต่งตั้งนั้นเลย ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้ได้ส่งผลโดยตรงต่อความไม่แน่นอนของความก้าวหน้าในสายอาชีพ และทำให้ผู้ที่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่และสั่งสมความรู้และประสบการณ์ในสายงานเกิดความหวั่นไหว แม้ว่าในปัจจุบันสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะมีแนวคิดในการแบ่งแยกกลุ่มสายงานเพื่อสร้างความก้าวหน้าในอาชีพตามสายงานโดยแบ่งเป็น สายปฏิบัติการ สายอำนวยการและการสนับสนุน และสายงานเทคนิค แต่ยังคงมีความไม่ชัดเจนในรายละเอียด เนื่องจากมีข้อโต้แย้งว่า เมื่อบุคคลเข้ามาทำงานในองค์กรใดองค์กรหนึ่งความก้าวหน้าสูงสุดของบุคคลนั้น คือการเป็นบุคคลที่มีอำนาจลำดับต้นขององค์กร การแบ่งสายงานออกเป็นสายงานปฏิบัติการ สายงานอำนวยการและการสนับสนุน และสายงานเทคนิค อาจทำให้ความก้าวหน้าสูงสุดของบุคลากรในองค์กรตำรวจไม่สามารถขึ้นสูงสุดสูงสุดขององค์กรได้อย่างเท่าเทียม แต่มีเฉพาะบางสายงานเท่านั้นที่สามารถก้าวขึ้นไปได้ ซึ่งในบางครั้งอาจเป็นการไม่เหมาะสมกับบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มกำลังเพื่อผลประโยชน์ขององค์กร

๒.๓.๑๐ การผลิตและการพัฒนาบุคลากร

สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีสถาบันที่ทำหน้าที่ในการผลิตและการพัฒนาบุคลากรอยู่ในสองส่วนคือ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ และวิทยาลัยการตำรวจ กองบัญชาการการศึกษา โดยโรงเรียนนายร้อยตำรวจนั้นจะทำหน้าที่เสมือนเป็นสถาบันการศึกษาที่ผลิตบุคลากรตำรวจชั้นสัญญาบัตรให้แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อให้มีความรู้และทักษะเกี่ยวกับงานของตำรวจและพร้อมเข้าสู่การปฏิบัติงานในเวลาแรกเข้า แต่เมื่อผ่านเข้าสู่การปฏิบัติงานจริงแล้ว การจะพัฒนาให้ทักษะ ความคิดความเชี่ยวชาญไปในทิศทางใดแล้วเป็นความรับผิดชอบของวิทยาลัยการตำรวจ กองบัญชาการการศึกษา (วตร. บข.ศ.) ที่จะเป็นผู้รับไม้ต่อไป โดยมีได้มีลักษณะของการเป็นสถาบันที่มีลักษณะเป็น Human Resource

Development (Academy) ที่เป็นเนื้อเดียวกัน หรือมีความสัมพันธ์ที่จะร่วมกันผลิตและเสริมสร้างสมรรถนะที่เหมาะสมของผู้ที่จะเป็นข้าราชการตำรวจนับแต่แรกเข้า เมื่อเข้าสู่การปฏิบัติงานจริง และการเสริมสร้างสมรรถนะที่สูงขึ้นเพื่อแก้วิกฤตความก้าวหน้าในอาชีพ ทำให้การผลิตและการพัฒนาชาติทิศทางที่เป็นเอกภาพและอาจไม่สอดคล้องกับภารกิจ และความต้องการที่แท้จริง

๒.๓.๑๑ การแต่งตั้งโยกย้าย

สืบเนื่องจากอัตรากำลังจำนวนมากของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกระจายอยู่ในทั่วทุกภาคของประเทศ อีกทั้งการจัดวางโครงสร้างการบริหารงานบุคคลในลักษณะพีระมิด ทำให้การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจเป็นเรื่องที่อาจถือได้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อข้าราชการตำรวจทุกนาย โดยการแต่งตั้งโยกย้ายนี้จะมีได้ในสองลักษณะที่สำคัญคือ การแต่งตั้งเพื่อให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นประการหนึ่ง และการโยกย้ายจากส่วนงานหนึ่งไปยังส่วนงานหนึ่ง หรือการย้ายจากพื้นที่หนึ่งไปยังพื้นที่หนึ่งอีกประการหนึ่ง ซึ่งหลักเกณฑ์การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจในระดับรองลงมาจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในปัจจุบันนี้ ได้กระทำกันภายใต้กฎ ก.ตร. ที่มีความชัดเจนและนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง แต่ข้อยกเว้นของกฎที่ได้วางไว้ เพื่อมิให้กฎมีความแข็งตัวจนเกินไปนั้น ได้นำไปสู่ปัญหาของการแต่งตั้งโยกย้ายที่ไม่เป็นไปตามกฎ โดยข้อกำหนดข้อหนึ่งได้บัญญัติว่าการคัดเลือกหรือแต่งตั้งที่มีได้เป็นไปตามกฎ ก.ตร. นี้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจาก ก.ตร. และได้กำหนดต่อไปว่าในกรณีมีข้อสงสัยหรือมีปัญหาการตีความตามกฎ ก.ตร. นี้ ให้เสนอ ก.ตร. พิจารณาวินิจฉัย คำวินิจฉัยของ ก.ตร. ให้เป็นที่สุด ซึ่งการใช้ประโยชน์จากข้อยกเว้นนี้อาจทำให้การแต่งตั้งโยกย้ายยังมีปัญหาในเรื่องคุณธรรมอยู่บ้าง

๒.๓.๑๒ การดำเนินการทางวินัย

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในหมวด ๕ วินัย และการรักษาวินัย และหมวด ๖ การดำเนินการทางวินัย ตั้งแต่มาตรา ๗๗ - ๘๖ เพื่อใช้สำหรับกรณีที่พบว่าข้าราชการตำรวจรายใดประพฤติผิดวินัย และจะต้องดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงและนำไปสู่การลงโทษทางวินัยในท้ายที่สุด ซึ่งการดำเนินการทางวินัยนี้เป็นการดำเนินการที่ไม่แตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือนในส่วนอื่นๆ ในระบบราชการของไทย แต่ความแตกต่างประการหนึ่งที่อาจเป็นต้นเหตุของความไม่เชื่อมั่นของประชาชนต่อภาพลักษณ์ของข้าราชการตำรวจคือ กระบวนการลงโทษที่เด็ดขาดต่อข้าราชการตำรวจที่กระทำความผิดไม่เป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนหรือสังคมโดยทั่วไป แต่สังคมโดยทั่วไปจะรับรู้เพียงการย้ายปัญหาหรือถ่ายโอนปัญหาไปยังสถานีตำรวจอื่น เช่น ปัญหาการค้าสำนวน ปัญหาการเรียกรับสินบน ซึ่งเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ในลักษณะของการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นต้น

๓. หลักประชาธิปไตย

๓.๑ ความหมายของประชาธิปไตย

๓.๑.๑ ความหมายตามภาษาต่างประเทศ

ศัพท์ “ประชาธิปไตย” ในภาษาไทยคงบัญญัติขึ้นประมาณไม่เกิน ๑๐๐ ปีที่ผ่านมา โดยได้มีการเทียบกับภาษาอังกฤษ จึงออกมาในรูปของการสมาส (ผสม) กันระหว่างสองศัพท์ ได้แก่ ประชา และ อธิปไตย ศัพท์ “เดมมอคระซี” (Democracy) ในภาษาอังกฤษเริ่มใช้ครั้งแรกประมาณ ๔๐๐ ปีมาแล้ว คือ ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ทั้งนี้ โดยการแปลเทียบเคียงกับภาษาฝรั่งเศส คือ เดโมกราตี (Democratie) โดยย้อนไปถึงศัพท์เดิมเริ่มแรก คือ ในภาษากรีก คือ “เดโมคราเตีย” (Demokratia) ซึ่งย้อนกลับไปถึงสมัยกรีกโบราณเมื่อ ๒๔๐๐ ปีมาแล้ว คือ เป็นการผสมระหว่างสองตัว ได้แก่ “เดมอส (Demos) กับ เครตอส (Kratos)”⁵ เดมอส หมายถึง “ประชาชน” เครตอส หมายถึง การปกครอง เมื่อนำ ๒ ศัพท์ผนวกเข้าด้วยกัน จึงสื่อความหมายว่าเป็นการปกครองของประชาชน

๓.๑.๒ ความหมายตามพจนานุกรมไทย

คำว่า “ประชาธิปไตย” ประกอบด้วยคำว่า “ประชา” หมายถึง “หมู่คนคือปวงชน” กับคำว่า “อธิปไตย” หมายถึง “ความเป็นใหญ่” คำว่า “ประชาธิปไตย” จึงหมายถึง “ความเป็นใหญ่ของปวงชน” ราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ไว้ในหนังสือพจนานุกรมของทางราชการว่า “แบบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่”

๓.๑.๓ ความหมายของบุคคลสำคัญต่างๆ

อับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ประธานาธิบดีคนที่ ๑๖ ของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กล่าวสุนทรพจน์ไว้ ณ เมืองเกตติสเบิร์ก ในมลรัฐเพนซิลวาเนีย ในวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๘๖๓ (พ.ศ. ๒๔๐๖) ตอนหนึ่งความว่า “รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน จะไม่มีวันสูญสลายไปจากผืนพิภพนี้” (Government of the people, by the people, for the people, shall not perish from the Earth.)⁶ วลีนี้ได้ถูกอ้างถึงหลายครั้งโดยนักวิชาการว่า “เป็นความหมายของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย” ที่กระชับและคมคาย

ฮาโรลด์ ลาสกี (Harold Laski) “เนื้อแท้ของประชาธิปไตยก็คือ ความปรารถนาของมนุษย์ที่จะยอมรับนับถือและรักษาไว้ซึ่งความสำคัญของตนเอง รวมตลอดถึงความเสมอภาคระหว่างบุคคลในทางเศรษฐกิจ สังคมการเมือง”

ชาลส์ อีเมอริแอม (Charles Merriam) “ประชาธิปไตยเป็นแนวความคิด และเป็นการปฏิบัติที่มุ่งไปสู่ความผาสุกร่วมกันของประชาชน โดยมีเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนนั่นเองเป็นเครื่องนำทาง”

ธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ให้ความหมายของ “ประชาธิปไตย” ว่า หมายถึง ระบอบการปกครองประเทศระบอบหนึ่ง ซึ่งเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน คำว่า “ประชาชน” ในที่นี้หมายถึง ปวงชนเหล่านี้ย่อมมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ ในการปกครองแผ่นดินอย่างเสมอภาคกัน ระบอบประชาธิปไตย มีรากฐานเคารพในด้านการเคารพในความเป็นธรรม (Justice) เหตุผล (Reason) เมตตาธรรม (Compassion) ความศรัทธาในมนุษยชาติ (faith in man) และเคารพในเกียรติภูมิแห่งมนุษยชน (Human dignity)

สำนักงานอัยการสูงสุด ให้ความหมายของประชาธิปไตยไว้ว่า “ประชาธิปไตย” หมายถึง การปกครองที่เป็นของประชาชน และเพื่อประชาชน ตลอดจนเป็นหลักในการดำเนินชีวิตของคนในการอยู่ร่วมกันโดยสันติ ภายใต้ความเชื่อมั่นว่า คนเราเกิดมาเท่าเทียมกัน คือ ได้รับการคุ้มครองจากรัฐตามกฎหมายและโอกาสที่จะได้รับบริการต่างๆ โดยเสมอภาคกัน มีสิทธิและเสรีภาพในการดำเนินชีวิตภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งจะกำหนดไว้แน่นอนในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

สุขุม นวลสกุลและวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ ได้ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองที่เป็นประชาธิปไตย คือ รูปการปกครองที่ยึดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนไม่ว่าจะเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี (Presidential Democracy) หรือแบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) ถ้าอำนาจสูงสุดในการกำหนดการปกครองอยู่ที่ประชาชนแล้วก็เป็น การปกครองแบบประชาธิปไตยทั้งสิ้น ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยนั้นจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญซึ่งอาจเป็นรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรหรือไม่ลายลักษณ์อักษรก็ได้ เพราะประชาธิปไตยถือ การปกครองโดยกฎหมาย (Rule by law) อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเพียงกติกาการปกครองไม่ใช่เครื่องหมายแสดงความเป็นประชาธิปไตย เพราะฉะนั้นการที่ประเทศใดมีรัฐธรรมนูญจึงมิได้หมายความว่ารูปการปกครองของประเทศนั้นเป็นประชาธิปไตย เพราะบางประเทศเช่น สหภาพ โซเวียต สาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่ามีระบบการปกครองแบบเบ็ดเสร็จต่างก็ มีรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับประเทศเสรีนิยมอื่นๆ เหมือนกัน การที่จะพิจารณาว่าประเทศใดเป็นประชาธิปไตยหรือไม่จึงต้องดูว่ารัฐธรรมนูญของประเทศนั้นกำหนดให้ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยหรือไม่

๓.๒ ความเป็นมาของหลักประชาธิปไตย

หลักประชาธิปไตยถือกำเนิดที่นครรัฐเอเธนส์ (Athens) ตั้งแต่ช่วงประมาณ ๕๐๐ ปีก่อนคริสตกาล โดยผู้คิดค้นหลักการนี้ขึ้น คือ ไคลส์เธอนีส (Cleisthenes) เมื่อเขาและประชาชนของกรีกรวมกันโค่นล้มทรราชย์ที่นิยมการปกครองโดยอภิสิทธิ์ชนหรือขุนนาง (Aristocracy) ลงได้ จึงเกิดแนวความคิดที่จะนำประชาชนมามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง๒ ด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกผู้แทนเข้ามาใช้อำนาจปกครองโดยตรง ทั้งนี้ ประชาชนทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมประชุมในสภาประชาชนได้โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ได้รับเลือกให้เข้ามาเป็นผู้แทนในการใช้อำนาจปกครองแต่อย่างใด อันเป็นการลดทอนอำนาจของชนชั้นปกครองลง รวมทั้งมีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองจากภาคประชาชนเพิ่มขึ้น ต่อมาประมาณ ๔๐๐ ปีก่อนหน้านั้นในยุคกลาง ประเทศอังกฤษนำหลักประชาธิปไตยมาใช้ในการปกครองประเทศแทนระบอบฟิวดัล (Feudalism) โดยมีหลักสำคัญคือ ประชาชนมีเสรีภาพตามกฎหมายภายใต้การบริหารปกครองประเทศโดยรัฐสภาที่คัดเลือกมาจากประชาชนและมีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ หลักการปกครองดังกล่าวสืบเนื่องมาจากกฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) ที่มีบทบัญญัติจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์และมีบทบังคับให้พระมหากษัตริย์เคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทำให้อังกฤษเป็นต้นแบบของการบริหารปกครองประเทศด้วยระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐสภาที่แพร่หลายในหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทยในปัจจุบัน

สำหรับประเทศไทยนั้น ระบอบประชาธิปไตยเริ่มมีการปูพื้นฐานไว้ตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ แห่งราชวงศ์จักรี โดยให้อำนาจแก่ข้าราชการที่มีอำนาจหน้าที่บริหารส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น รวมทั้งให้การศึกษาเกี่ยวกับการเมืองการปกครองที่เป็นสากลแก่ประชาชนทั่วไป แม้ยังคงอำนาจการปกครองไว้กับพระองค์และพระบรมวงศานุวงศ์อยู่ตามเดิมก็ตาม หลังจากนั้น ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ แห่งราชวงศ์จักรี พระองค์ทรงมีพระบรมราชาธิบายในจดหมายเหตุร้ายวันสวนพระองค์ เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๔ เกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในขณะเดียวกันก็ทรงให้ความเห็นส่วนพระองค์เกี่ยวกับหลักประชาธิปไตยว่า หากประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจหลักประชาธิปไตยดีแล้ว ก็อาจก่อให้เกิดมติมหาชนที่ส่งผลเสียหายต่อส่วนรวม รวมทั้งหากประชาชนไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการเลือกตั้งก็อาจส่งผลให้ประชาชนเลือกคนไม่ดีเข้าสภาเพราะการชักจูงหรือติดสินบน ทำให้ประชาธิปไตยกลายเป็นคณาธิปไตย นอกจากนี้ หากพรรคการเมืองมีเงินและอำนาจมากเกินไปแล้ว การบริหารบ้านเมืองก็จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมแต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของนักการเมืองแทน ทั้งนี้ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๖๑ พระองค์ทรงจัดตั้งดุสิตธานีซึ่งเป็นเมืองสมมติเพื่อทดลองใช้การปกครอง

ระบอบประชาธิปไตยขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เกิดการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของไทยจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกในประวัติศาสตร์ชาติไทย อย่างไรก็ตาม ผลของการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองมิได้เป็นไปตามคำพูดอันสวยหรูของคณะผู้ก่อการแต่อย่างใด ประชาชนยังคงถูกปิดกั้นโอกาสในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง ผู้นำประเทศในช่วงนั้นยังคงมีแต่ทหารที่มีอำนาจล้นเหลือปราศจากการตรวจสอบจากประชาชน ผู้นำประเทศบริหารประเทศโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนและพวกพ้องเป็นสำคัญ จนประชาชนเรียกขานกันอย่างแพร่หลายว่า ระบอบอมาตยาธิปไตย จนกระทั่งในที่สุดก็เกิดการขัดแย้งกันเองของเหล่าผู้นำประเทศที่ต่างมีความต้องการจะกุมอำนาจไว้แต่เพียงผู้เดียวจนเกิดการปฏิวัติหรือรัฐประหารเรื่อยมาไม่เว้นแม้แต่ในปัจจุบัน แม้ปัจจุบันอำนาจในการบริหารปกครองประเทศมักตกอยู่กับนักการเมืองและนักธุรกิจที่มีฐานะร่ำรวยมหาศาล จนมีการกล่าวขานกันว่าเป็นการปกครองในระบอบธนาธิปไตย แต่ปัญหาที่สะสมมาในครั้งอดีตก็ยังคงอยู่ไม่จางหายไปไหน ประชาชนยังคงได้รับความเดือดร้อนจากการอยู่ในฐานะผู้ใต้ปกครองที่ขาดโอกาสในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองประเทศ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ใช้บังคับมาแล้วหลายฉบับ จึงพยายามจะบัญญัติกติกาในการบริหารปกครองประเทศให้มีความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงเพิ่มขึ้นเสมอมา โดยการเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เพิ่มความเข้มข้นของการตรวจสอบการบริหารประเทศของรัฐบาล รวมทั้งลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องลง นอกจากนี้ ยังนำหลักเกณฑ์ต่างๆ อาทิเช่น หลักธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เป็นต้น มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

๓.๓ หลักการสำคัญของหลักประชาธิปไตย

๓.๓.๑ การยึดถือเหตุผล

ประชาธิปไตย ถือหลักการที่ว่า ประชาชนทุกคนในรัฐเป็นเจ้าของรัฐเท่าเทียมกัน ย่อมมีสิทธิที่แสดงความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล หรือการตัดสินใจเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมได้เท่ากัน ไม่ว่าจะยากดีมีจนอย่างไร ความคิดเห็นของพวกเขาก็เป็นสิ่งที่ควรรับฟัง การกระทำดังกล่าวไม่ถือเป็นการขัดแย้งหรือขัดขวาง แต่ถือว่าเป็นการแสวงหาเหตุผลข้อเท็จจริง สรุปลงเป็นหลักการที่นำไปสู่แนวทางปฏิบัติที่ถูกต้อง ซึ่งควรส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้โดยเสรี

๓.๓.๒ การเน้นความสำคัญของปัจเจกบุคคล

ปัจเจกบุคคลเป็นผู้ที่มีความสำคัญที่สุด ปัจเจกบุคคลเป็นผู้สร้างสังคม สร้างสถาบันทางสังคม รวมกันเข้าเป็นรัฐ เป็นประเทศ ปัจเจกบุคคลจึงควรได้รับการส่งเสริมให้มีสิทธิเสรีภาพ

ความเสมอภาคทั้งทางสังคม การเมือง การศึกษา เศรษฐกิจ มีคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ที่ดี เพราะถ้ารัฐใดประชาชนแต่ละคนเป็นคนมีคุณภาพ ก็จะทำให้รัฐหรือประเทศนั้นเจริญก้าวหน้าได้

๓.๓.๓ การถือรัฐเป็นเครื่องมือของประชาชน

รัฐบาลเป็นเครื่องมือของประชาชนในการทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายในการอยู่ร่วมกันของประชาชน คอยอำนวยความสะดวก ประสานผลประโยชน์ แก้ไขข้ออุปสรรคต่างๆ ให้กับสังคม เป็นผู้รับใช้ประชาชน รัฐเกิดขึ้น ตั้งอยู่ และดำเนินต่อไปเพื่อประชาชน ไม่ใช่ประชาชนเป็นอยู่เพื่อรัฐ เพราะรัฐเป็นของประชาชน ประชาชนเป็นผู้สร้างรัฐ รัฐจึงเป็นผลผลิตของประชาชน หน้าที่ของรัฐเพียงรักษากฎหมาย ให้ความยุติธรรม รักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันรักษาอำนาจอธิปไตยทั้งภายในและภายนอก

๓.๓.๔ การอาศัยความสมัครใจเป็นใหญ่

ประชาธิปไตยสนับสนุนให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม สามารถเลือกดำรงชีวิตตามความสมัครใจ รัฐจะบีบบังคับให้ประชาชนกระทำการหรือห้ามไม่ให้กระทำการนอกเหนือหลักแห่งนิติธรรม ไม่ได้

๓.๓.๕ การยึดถือกฎหมายเหนือกฎหมาย

หลักการที่ว่านี้ ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทั้งอำนาจบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ ใช้อำนาจเหล่านี้เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิผลประโยชน์ของประชาชน หากผู้รับมอบอำนาจไปทำหน้าที่แทนทั้งฝ่ายรัฐบาล สภานิติบัญญัติ หรือตุลาการ ปฏิบัติผิดวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของประชาชน ประชาชนก็มีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงใหม่ได้ โดยการใช้อำนาจอธิปไตย ผ่านการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ สภานิติบัญญัติให้ หรือยกเลิกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้

๓.๓.๖ เน้นความสำคัญของวิธีการ

ประชาธิปไตย ให้ความสำคัญของวิธีการในการได้มาซึ่งอำนาจ การแสวงหาอำนาจ การใช้อำนาจ การเปลี่ยนแปลงอำนาจ โดยวิธีการตัดสินด้วยเสียงข้างมาก เป็นวิธีการบรรลุเป้าหมายโดยสันติวิธี เป็นความต้องการของเจ้าของอำนาจอธิปไตย คือ ประชาชน ซึ่งวิธีนี้ไม่มีการปกครองแบบอื่น

๓.๓.๗ การถือความเห็นพ้องต้องกันเป็นหลักในมนุษยสัมพันธ์

ประชาธิปไตย มีหลักการว่า ทุกคนในรัฐเป็นเจ้าของรัฐร่วมกัน ไม่มีใครมีสิทธิผูกขาดในความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนเดียว ดังนั้นทุกคนต้องยอมรับในสัญญาประชาคมที่ใช้เพื่ออยู่ร่วมกัน คือ หลักนิติรัฐ กฎเกณฑ์ที่ตกลงในการอยู่ร่วมกันนี้ เป็นหลักของมนุษยสัมพันธ์ของประชาชนทุกคน

ถือเป็นหลักปฏิบัติในวิถีชีวิต ในความมีสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคกัน ซึ่งเป็นการยอมรับของทุกคน เพื่อความผาสุกในการอยู่ร่วมกัน

๓.๓.๘ การถือความเท่าเทียมกันขั้นมูลฐานของมนุษย์

ประชาธิปไตย ถือว่า ทุกคนภายในรัฐมีสิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และความเป็นเจ้าของรัฐเท่าเทียมกัน มีเสรีภาพในการปกป้องชีวิตร่างกาย ทรัพย์สินเท่าเทียมกัน มีความเสมอภาคในการใช้อำนาจอธิปไตยเท่าเทียมกัน คือ ๑ คน เท่ากับ ๑ เสียง ไม่มีใครจะมีสิทธิเหนือกว่าใคร ไม่ว่าจะร่ำรวย หรือยากจน มีการศึกษาสูง ต่ำ หรือสถานภาพทางสังคมเป็นอย่างไร หมายถึงความเสมอภาคทางการเมือง และความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (equality before the law) การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลอันใดก็ตามถือว่าขัดต่อหลักการประชาธิปไตย

๓.๓.๙ สิทธิเสรีภาพ (rights and freedom)

หัวใจสำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย สิทธิดังกล่าวต้องกำหนดในรัฐธรรมนูญและการบังคับกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งบริหารและข้าราชการประจำที่มีอำนาจตามกฎหมาย จะต้องยึดถือตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัด ไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะถ้ามีการกระทำดังกล่าวก็เท่ากับละเมิดเจ้าของอำนาจอธิปไตย

๓.๓.๑๐ หลักนิติธรรม (the rule of law)

การใช้กฎหมายในการบริหารประเทศ โดยกฎหมายดังกล่าวนั้นต้องผ่านกระบวนการร่างกฎหมายอย่างถูกต้อง และหลักของกฎหมายนั้นต้องเป็นกฎหมายที่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและอำนาจอธิปไตยของประชาชน โดยกระบวนการยุติธรรม (due process of law) จะต้องเป็นไปตามครรลอง

๓.๓.๑๑ หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

ธรรมาภิบาล (Good Governace) คือ การปกครอง การบริหาร การจัดการการควบคุมดูแล กิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึงการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน ธรรมที่ใช้ในการบริหารงานนี้ มีความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือหาได้มีความหมายเพียงหลักธรรมทางศาสนาเท่านั้น แต่รวมถึง ศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวง ซึ่งวิญญูชนพึงมีและพึงประพฤติปฏิบัติ อาทิ ความโปร่งใสตรวจสอบได้ การปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก

๓.๓.๑๒ ความอดทนอดกลั้น (tolerance) ความใจกว้าง (open-mindedness) และความมีน้ำใจนักกีฬา (sporting spirit)

ทั้งหมดนี้เป็นหัวใจสำคัญของสังคมประชาธิปไตย เพราะในสังคมประชาธิปไตยนั้น จะต้องยอมรับความแตกต่างทั้งในเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณี จุดยืนและความ

คิดเห็นทางการเมืองของคนในสังคม การรู้แพ้รู้ชนะ เปิดกว้างรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักปราชญ์ราชบัณฑิตและผู้มีประสบการณ์ เพื่อนำมาประมวลใช้ให้เป็นประโยชน์ในการทำงานที่สำคัญอะไรที่ตนไม่ชอบและไม่พอใจแต่ตราบเท่าที่ไม่กระทบต่อสิทธิของตนก็ต้องยอมให้สิ่งนั้นปรากฏอยู่ เพราะเป็นสิทธิส่วนบุคคลภายใต้ระบบที่มีความเสมอภาค

๔. ความหมายของการปฏิรูป

การปฏิรูป (Reform) หมายถึง การทำให้สิ่งที่เราเห็นว่าเป็นปัญหา ผิดไปจากสภาพที่เหมาะสม มาจัดรูปแบบใหม่ ดังนั้นการปฏิรูป จึงไม่ใช่ “การพัฒนา” ที่เป็นการทำสิ่งที่มีอยู่ให้ดีขึ้นขาดอะไรที่ควรมี ก็จัดให้มีดังนั้น การปฏิรูปมักจะไม่มีการ win-win ไปทุกฝ่าย มันจะต้องมีฝ่ายที่ได้ในบางเรื่อง เสียในบางเรื่อง ประเด็นจึงอยู่ที่ว่าการกระทำดังกล่าวมีเป้าหมายอย่างไร และจะส่งผลทั้งในระยะสั้น ระยะกลางระยะยาวอย่างไร โดยควรมีแผนที่ค่อนข้างชัดเจน เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสามารถรับรู้ และปรับตัวได้ ผู้ที่มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มควรมีโอกาสมีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูปโดยเฉพาะในเรื่องที่ตนเกี่ยวข้อง

๕. ข้อเสนอการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลของตำรวจโดยยึดหลักประชาธิปไตย

๕.๑ กำหนดการบริหารงานบุคคลของตำรวจ ให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารราชการ และภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

เนื่องจากพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ก.ต.ช. และ ก.ตร. ไว้แตกต่างกัน โดย ก.ต.ช. เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายในเรื่องทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารจัดการภารกิจ เพื่อกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้ปฏิบัติตามนโยบาย ระเบียบแบบแผน มติคณะรัฐมนตรี และกฎหมาย ในขณะที่ ก.ตร. มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล ซึ่งดูเหมือนจะเป็นบทบาทที่สามารถดำเนินการภายใต้อำนาจหน้าที่ของตนได้โดยลำพัง ความเชื่อมโยงของ ๒ คณะกรรมการนี้ มีเพียงกรณี ที่หาก ก.ต.ช. ได้มีการกำหนดระเบียบแบบแผน และนโยบายไว้เป็นการทั่วไป การที่ ก.ตร. จะกำหนดนโยบาย และมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลได้จะต้องสอดคล้องกับระเบียบแบบแผนและนโยบายของ ก.ต.ช. รวมไปถึงต้องมีการแจ้งการดำเนินงานนั้นให้ ก.ต.ช. ทราบด้วยเท่านั้น แต่การเพียงจะแจ้งการดำเนินการให้ทราบนี้อาจเป็นการไม่เพียงพอที่จะทำให้การบริหารจัดการ

ภารกิจและการบริหารงานบุคคลดำเนินไปด้วยกันได้อย่างดีพอ หากแต่จะต้องมีความเป็นเอกภาพ และสอดคล้องเกื้อกูลกันด้วย จึงอาจมีความเป็นที่จะต้องสร้างความเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของคณะกรรมการทั้งสองคณะให้มีบทบาทที่จะบริหารภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติอย่างรอบด้าน ซึ่งอาจกล่าวอย่างเป็นรูปธรรมได้ว่า การกำหนดทิศทางหรือนโยบายในการบริหารจัดการภารกิจอย่างใดๆ ของ ก.ต.ช นั้น จะต้องเข้าใจและให้ความสำคัญกับการบริหารงานบุคคล ในขณะที่การบริหารงานบุคคลนั้นจะต้องสอดคล้องต่อการขับเคลื่อนภารกิจเป็นสำคัญ ซึ่งจะทำให้การขับเคลื่อนการบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นไปอย่างมีเอกภาพ

อีกประการหนึ่ง นอกเหนือกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคล ให้สัมพันธ์และสอดคล้องกับการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ซึ่งถึงแม้จะมีการดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการก็ตาม แต่เพื่อให้การนำนโยบายบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติได้จริง ควรมีการนำหลักประชาธิปไตย ในด้านการยึดถือเหตุผล การมีส่วนร่วม และการถือความเห็นพ้องของเสียงส่วนใหญ่มาปรับใช้ในการกำหนดนโยบายดังกล่าวด้วย โดยการส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ข้าราชการตำรวจทุกนายในองค์กรในฐานะผู้รับปฏิบัติโดยตรง หรือแม้กระทั่งประชาชนซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบในทางอ้อม ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายดังกล่าว หรือแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์ด้วย อันจะส่งผลให้การบริหารงานบุคคลของตำรวจเป็นไปด้วยความชอบธรรม และสามารถตอบสนองความต้องการของตัวข้าราชการตำรวจเอง รวมถึงประชาชน และสังคมได้อย่างแท้จริง

๕.๒ สร้างความเป็นธรรมในการแต่งตั้งโยกย้าย

ระบบธรรมาภิบาล (Good Governance) ในการแต่งตั้งโยกย้ายในข้อเสนอนี้หมายถึง การบริหารจัดการที่ดีความโปร่งใสตรวจสอบได้ และการปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก ซึ่งอาจมีความจำเป็นต้องดำเนินการในหลายส่วนประกอบกัน อาทิ

๑) ใช้กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยเคร่งครัด การใช้ข้อยกเว้นตามกฎหมาย ก.ตร. ต้องใช้อย่างเคร่งครัด เฉพาะกรณีมีเหตุผลพิเศษเท่านั้น โดยต้องพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็น และความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

๒) สร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารงานองค์กรตำรวจ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของหลักธรรมาภิบาล(Good Governance) ที่ให้ความสำคัญกับบุคลากรในองค์กร เพื่อให้เกิดการยอมรับ หรือทราบหลักการบริหารงาน ซึ่งการมีส่วนร่วมในการทำงานของบุคลากรทุกคนในองค์กรนั้นจะทำให้องค์กรเกิดการพัฒนาย่างต่อเนื่อง และทำให้บุคลากรเหล่านั้นเกิดความรักในองค์กร และมุ่งจะตอบสนองให้องค์กรพัฒนา

๓) ยึดมั่นระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นหลักการที่ค้ำประกันถึงความรู้ความสามารถและอาวุโสประกอบกันตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ตลอดจนหลักความเสมอภาค ความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ หลักความเป็นกลางทางการเมือง รวมถึงผลการปฏิบัติงานและพฤติกรรมทางจริยธรรม จรรยาบรรณวิชาชีพ ซึ่งกระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายจะต้องมีความโปร่งใส เป็นที่ยอมรับได้ จัดการใช้ระบบอุปถัมภ์ การซื้อขายตำแหน่ง อันจะเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ข้าราชการตำรวจ

๔) พัฒนากฎหมาย ข้อบังคับหรือระเบียบที่สอดคล้องกับแนวความคิดของระบบธรรมาภิบาลและระบบคุณธรรม เพื่อให้แนวคิดดังกล่าวมีความเป็นรูปธรรมและนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง เพื่อสร้างศรัทธาจากประชาชน และมีเจตนารมณ์ที่จะทำให้การบริหารงานบุคคลเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมโดยเร็ว

๕.๓ พัฒนาระบบการผลิต การสรรหา และพัฒนาศักยภาพข้าราชการตำรวจ

ดังที่ได้กล่าวไว้ในส่วนของการวิเคราะห์สภาพปัญหาประการหนึ่งว่า การผลิต การสรรหาและการพัฒนาข้าราชการตำรวจ ได้ดำเนินการแยกออกจากกันและมิได้มีลักษณะของการเป็นสถาบันที่มีลักษณะเป็น Human Resource Development (Academy) ที่เป็นเนื้อเดียวกัน หรือมีความสัมพันธ์ที่จะร่วมกันผลิตและเสริมสร้างสมรรถนะที่เหมาะสมของผู้ที่จะเป็นข้าราชการตำรวจ ดังนั้น เพื่อแก้ไขสภาพปัญหาเช่นว่านี้ จึงควรได้มีการพัฒนาการผลิต การสรรหาและการพัฒนาความรู้ความเชี่ยวชาญของตำรวจทั้งระบบ โดยแยกประเด็นย่อยได้ดังนี้

๑) การกำหนดความต้องการ และคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งของข้าราชการตำรวจ ให้สัมพันธ์กับภาระหน้าที่ของแต่ละสายงานในภาพรวมอย่างแท้จริง

๒) กำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกสรรหาบุคลากรที่เป็นธรรม โปร่งใส ตรงไปตรงมา เพื่อให้ได้ข้าราชการตำรวจที่มีคุณภาพและมีคุณธรรมจริยธรรม

๓) การสร้างสถาบันเพื่อการผลิตและพัฒนาความรู้ความเชี่ยวชาญทั้งระบบ นับแต่ขั้นแรกเข้า และการเลื่อนระดับให้สูงขึ้น เพื่อให้มีความเชื่อมโยงและมีทิศทางการพัฒนาที่เป็นเอกภาพในเรื่องการสรรหาและระบบการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพข้าราชการตำรวจแต่ละสายงาน รวมทั้งมีระบบการประเมินความรู้ความสามารถอยู่เสมอ เพื่อให้ข้าราชการตำรวจมีความตระหนัก และตื่นตัวที่จะพัฒนาตนเอง

อย่างไรก็ตาม กระบวนการหนึ่งที่สำคัญในการบริหารงานบุคคลคือ การธำรงรักษาไว้ซึ่งข้าราชการตำรวจที่ดีมีคุณภาพ มีคุณธรรมจริยธรรม และมีประโยชน์ต่อองค์กรตำรวจ โดยการนำหลัก

ประชาธิปไตยมาปรับใช้ ไม่ว่าจะการถือความเท่าเทียมกันขั้นมูลฐานของมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค โดยการพิจารณาให้ค่าตอบแทนที่เหมาะสมเพียงพอ การส่งเสริมให้ได้รับสิทธิในการพัฒนาศักยภาพ อย่างเท่าเทียม และโดยเฉพาะโอกาสในการเจริญก้าวหน้าตามสายงาน เพื่อลดปัญหา “สมองไหล” ยกตัวอย่างเช่น ในสายงานสอบสวนซึ่งเป็นภารกิจหลักด้านหนึ่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีภาระงานที่หนักหน่วง แต่ในปัจจุบันบุคลากรในสายงานนี้กลับถูกมองข้ามไม่เห็นความสำคัญ ทำให้มีข้าราชการตำรวจจำนวนมากที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในงานสอบสวน ย้ายตำแหน่งไปอยู่สายงานอื่น หรือแม้กระทั่งลาออกจากราชการ แล้วไปทำอาชีพด้านกฎหมาย เช่น ทนายความ เป็นต้น ซึ่งรายละเอียดการสร้างหลักประกันความก้าวหน้าของแต่ละสายงาน เราจะกล่าวถึงในหัวข้อลำดับถัดไป

๕.๔ สร้างหลักประกันการความก้าวหน้าในสายอาชีพ

สืบเนื่องจากการพิจารณาถึงปัญหาประการหนึ่งในการบริหารงานบุคคล ว่าความหลากหลายของสายงาน ซึ่งได้แบ่งแยกตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อาทิ สายงานด้านการสืบสวน สายงานด้านการสอบสวน สายงานด้านวิทยาศาสตร์ สายงานด้านการแพทย์ และการพยาบาล สายงานด้านการศึกษา เป็นต้น แต่ทุกสายงานล้วนแต่เป็นอัตรากำลังภายใต้ระบบขั้นยศและโครงสร้างเดียวกัน ได้ทำให้ในปัจจุบันมีการข้ามสายงานไปมา ทั้งด้วยเหตุของความเหมาะสมและเหตุของการเลื่อนให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น และส่งผลโดยตรงต่อความไม่แน่นอนของความก้าวหน้าในสายอาชีพ และทำให้ผู้ที่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่และสั่งสมความรู้และประสบการณ์ในสายงานเกิดความหวั่นไหวนั้น จากความพยายามในพัฒนาระบบและหลักเกณฑ์การประเมินความรู้ความสามารถเพื่อเป็นหลักประกันในความก้าวหน้าของกลุ่มสายงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงได้มีการจัดกลุ่มสายงานออกเป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้

๑) สายงานปฏิบัติการ ถือเป็นสายงานหลักในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ มีการบังคับใช้กฎหมายในการปฏิบัติงาน โดยมีหน่วยที่เกี่ยวข้องกับสายงานนี้ เช่น ตำรวจภูธร ภาค ๑-๙ ตำรวจนครบาล ตำรวจสอบสวนกลาง และตำรวจตระเวนชายแดน เป็นต้น

๒) สายงานอำนวยการและสนับสนุน เป็นสายงานที่ไม่ได้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายกับประชาชนโดยตรง แต่ทำหน้าที่ในส่วนของงานธุรการและสนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เช่น สำนักงานกำลังพล สำนักงานส่งกำลังบำรุง สำนักงานตรวจสอบภายใน เป็นต้น

๓) สายงานเทคนิค เป็นสายงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ซึ่งมีความจำเป็นต่อการปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในภาพรวม เช่น นายแพทย์โรงพยาบาลตำรวจ นักบินกองบินตำรวจ นักวิทยาศาสตร์ เป็นต้น

ดังนั้น การแต่งตั้งโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ รวมถึงการลงโทษทางวินัยของตำรวจ ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรม ปราศจากอำนาจการแทรกแซงทางการเมือง และสอดคล้องกับภารกิจ ในขณะที่ตำรวจจะต้องพิจารณาในหลากหลายด้าน ซึ่งในแต่ละสายงานของตำรวจที่ได้แบ่งกลุ่มสายงานออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ สายงานปฏิบัติการ สายงานอำนวยการและสนับสนุน สายงานเทคนิค ต้องกำหนดปัจจัย และเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพให้ชัดเจน โดยต้องพิจารณาว่า หากตำรวจอยู่ในสายงานใดสายงานหนึ่งแล้ว เมื่อขึ้นไปสู่ระดับสูงสุดจะได้รับค่าตอบแทนและเติบโตไปได้ทัดเทียมกับสายงานอื่นๆ หรือไม่ การแต่งตั้งโยกย้ายจึงเป็นสิ่งที่ทำให้ตำรวจอยู่ในสายงานที่เหมาะสม และมีความเชี่ยวชาญในสายงานนั้นๆ เพราะตำรวจย่อมมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่แตกต่างกัน รวมถึงต้องทำให้แต่ละสายงานสามารถเติบโตได้ในสายงานของตน ซึ่งยังต้องการการพัฒนา ในรายละเอียดอีกเป็นจำนวนมากกว่าจะสามารถสร้างหลักประกันในเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพ ได้อย่างไร อาทิเช่น การขึ้นสู่ตำแหน่งของแต่ละสายงานนั้น ต้องมีการประเมินวัดผลอย่างไร การข้ามสายงานนั้นจะมีได้หรือไม่ มีหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องอย่างไร ตลอดจนการนำหลักอาวุโสมาพิจารณา ประกอบกับหลักความรู้ความสามารถตามที่รัฐธรรมนูณกำหนด ซึ่งรายละเอียดต่างๆ เหล่านี้ควรพัฒนาขึ้น ภายใต้อำนาจบริหารและการมีส่วนร่วมของข้าราชการตำรวจในองค์กร ที่สำคัญหลักเกณฑ์ข้อบังคับ จะต้องถูกกำหนดขึ้นให้ชัดเจน บังคับใช้อย่างเคร่งครัด และมีความเสมอภาค อันจะเป็นการสร้างขวัญ กำลังใจให้แก่ข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความตั้งใจ และทุ่มเทต่อไป

๕.๕ การปฏิรูปค่าตอบแทนและสวัสดิการของตำรวจ

ในปัจจุบัน ปัญหาต่างๆ อาทิปัญหาการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ส่งผลให้เกิดปัญหา อาชญากรรมและปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเพิ่มมากขึ้น “ตำรวจ” ในฐานะเป็นหน่วยงานที่ต้องดูแลให้บริการประชาชน จึงต้องทำงานกันอย่างหนักตลอด ๒๔ ชั่วโมง ในความเป็นจริง เรียกได้ว่า ไม่มีวันหยุดราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวันสำคัญต่างๆ เช่น วันสงกรานต์วันขึ้นปีใหม่ หรือวันหยุด นักชดถุขตำรวจยังมีหน้าที่ต้องทำงานดูแลประชาชนมากยิ่งขึ้น ปัญหาดังกล่าวส่งผลต่อความพร้อม ทั้งทางร่างกายและจิตใจกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงาน แต่เมื่อพิจารณาเงินเดือนและเครื่องมือ ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน พบว่า ข้าราชการตำรวจโดยเฉพาะชั้นประทวน ได้รับเงินเดือนเริ่มต้นเพียง ๙,๐๐๐ บาทเศษ แต่ต้องแบกรับภาระซื้ออาวุธปืนสำหรับใช้ในการปฏิบัติหน้าที่เอง ซื้อกุญแจมือเอง ทำให้เงินเดือนไม่เพียงพอต่อค่าครองชีพที่สูงในปัจจุบัน ในต่างประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่นอาชีพที่มีเงินเดือนสูงมากคือ อาชีพครูและตำรวจซึ่งมีเงินเดือนสูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อาชีพตำรวจเมื่อได้เงินเดือนที่สูงมากแล้ว แต่ถ้าตำรวจทำผิดก็จะมีโทษที่สูงกว่าประชาชนทั่วไปถึง ๓ เท่า ดังนั้น

คนที่เข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจของญี่ปุ่น จะเคร่งครัดต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างมาก ความรับผิดชอบมีสูงมากและต้องมีจริยธรรมที่ดีต่ออาชีพตำรวจ อีกประเด็นปัญหาหนึ่งคือ ข้าราชการตำรวจเป็นข้าราชการที่ได้รับค่าตอบแทนไม่ว่าจะเป็นเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง หรือแม้กระทั่งสวัสดิการ ไม่สัมพันธ์กับปริมาณงานในหน้าที่ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งมีความเหลื่อมล้ำกับข้าราชการหน่วยงานอื่นที่มีภาระหน้าที่คล้ายๆกัน ยกตัวอย่างเช่น หน่วยงานอื่นๆ ในกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น จึงจำเป็นต้องนำหลักการความเสมอภาค และการถือความเท่าเทียมกันขั้นมูลฐานของมนุษย์ตามหลักประชาธิปไตย มาใช้ในการปฏิรูปและปรับปรุงในเรื่องค่าตอบแทนและสวัสดิการ เพื่อให้สมดุลกับปริมาณงานที่ต้องรับผิดชอบและความเสี่ยงจากการปฏิบัติหน้าที่ ที่สำคัญเพื่อให้ข้าราชการตำรวจได้รับค่าตอบแทนที่เพียงพอเหมาะสมที่จะใช้ในการดำรงชีวิตประจำวันอย่างมีเกียรติ เพื่อขจัดปัญหาการแสวงหาประโยชน์ในทางที่มีชอบหรือผิดกฎหมาย อีกประการหนึ่งคือการจัดให้มีสวัสดิการต่างๆ ให้ตอบสนองต่อความต้องการขั้นพื้นฐานของข้าราชการตำรวจและครอบครัว อาทิเช่น สวัสดิการที่อยู่อาศัย สวัสดิการค่ารักษาพยาบาล สวัสดิการค่าเล่าเรียนบุตร เพื่อส่งเสริมตำรวจมีคุณภาพชีวิตที่ดี ลดภาระทางครอบครัว ทำให้ข้าราชการตำรวจสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มความสามารถ ไม่ต้องห่วงหน้าพะวงหลัง อันจะส่งผลให้ตำรวจ สามารถอำนวยการยุติธรรม และเป็นที่ยังชีพให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง

บทสรุป

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ป้องกันปราบปรามอาชญากรรม รักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยให้แก่ชีวิตร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน แต่ในปัจจุบัน สำนักงานตำรวจแห่งชาติกลับประสบปัญหาที่สำคัญและส่งผลต่อภาพลักษณ์ของตำรวจในเรื่องความเชื่อถือและความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อตำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การซื้อขายตำแหน่ง การคอร์รัปชันในการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจ การปฏิบัติงานในลักษณะ ๒ มาตรฐาน การแบ่งฝักแบ่งฝ่ายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการบริหารงานบุคคลที่ขาดความชอบธรรม การถือพวกพ้อง การใช้ระบบอุปถัมภ์ หรือแม้กระทั่งการหาผลประโยชน์ที่มีชอบจากการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้าย ทำให้ข้าราชการตำรวจที่ดี แต่ไม่มีเส้นสาย ไม่ได้มีโอกาสในการเจริญก้าวหน้า ซึ่งหากตัวข้าราชการตำรวจเองยังไม่ได้รับความยุติธรรมเสียแล้ว ก็คงเป็นไปได้ยากกว่าข้าราชการตำรวจจะไปทำหน้าที่อำนวยการยุติธรรมให้เกิดแก่ประชาชนได้ ดังปัญหาขององค์กรตำรวจที่กล่าวมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงได้บัญญัติให้มีการปฏิรูปตำรวจ โดยมีบางช่วงบางตอนกำหนดให้มีการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพ และเกิดความ

เป็นธรรมต่อตัวข้าราชการตำรวจ ซึ่งผู้ศึกษาเชื่อเป็นอย่างยิ่งว่า หากมีการนำข้อเสนอการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลของตำรวจโดยยึดหลักประชาธิปไตย ทั้ง ๕ ข้อ ไปปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายที่จะต้องมีการพิจารณาความดีความชอบ การประเมินความรู้ความสามารถ โดยเน้นระบบคุณธรรม บังคับใช้หลักเกณฑ์การแต่งตั้งโยกย้ายกับข้าราชการตำรวจทุกนายในองค์กรอย่างเสมอภาค และเท่าเทียม ซึ่งนอกเหนือจากการสร้างความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการตำรวจแล้ว สิ่งสำคัญที่สุดคือ การส่งเสริมให้ข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติดีปฏิบัติชอบ มีโอกาสได้รับความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่เหมาะสม สามารถนำความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ของตนมาใช้ในปฏิบัติงาน ปราบปรามโจรผู้ร้าย บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน ก็จะส่งผลให้การปฏิรูปการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติบรรลุเป้าหมายตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนด และสามารถสร้างความเชื่อมั่นว่า “ตำรวจ” เป็นที่พึ่งของประชาชนได้อย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๗

กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๖๑

คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.). (๒๕๖๐). **ข้อเสนอการปฏิรูป
กิจการตำรวจ**. สืบค้นวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๑ จาก <http://www.oja.go.th/doc/Police-2560.pdf>

กระทรวงยุติธรรม. **บทความการบริหารงานบุคคล**. สืบค้นวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๑ จาก <http://www.moj.go.th/th/2013-03-07-07-13-47/2013-03-07-12-24-39?view>

นายประสพโชค อยู่สำราญ. (๒๕๕๗). **หลักประชาธิปไตยในการบริหารองค์กร**. เอกสารวิชาการ
ส่วนบุคคล (Individual Study) หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๒. สืบค้น
วันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๑ จาก <http://www.constitutionalcourt.or.th>

พลตำรวจตรี วิชัย สังข์ประไพ. (๒๕๕๙). **การนำหลักนิติธรรมที่ใช้ในการปฏิรูปองค์กรตำรวจ**. เอกสาร
วิชาการส่วนบุคคล (Individual Study) . สืบค้นวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๑ จาก
<http://www.constitutionalcourt.or.th>

นายแพทย์อนันต์ อริยะชัยพาณิชย์. (๒๕๕๘). **หลักประชาธิปไตย เรื่อง มุมมองหลักประชาธิปไตยใน
สังคมไทย**. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล (Individual Study) . สืบค้นวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๑ จาก
<http://www.constitutionalcourt.or.th>

นายวิชัย ทิตตภักดิ์. (๒๕๕๙). **หลักประชาธิปไตย**. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล (Individual Study) .
สืบค้นวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๑ จาก <http://www.constitutionalcourt.or.th>

อาจารย์ ศักรินทร์ ภูมิรัตน์. **การปฏิรูป(Reform) คืออะไร**. สืบค้นวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๑ จาก
<http://reform.kmutt.ac.th/article?aid=1>