



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 6
The 6th STOU National Research Conference

การปฏิรูปข้าราชการตำรวจบนพื้นฐานหลักคุณธรรมจริยธรรมตำรวจ

The Policeman Reform Based on the Police's Morality

วรรณไชย มะยงค์ (Wanchai Mayong)¹, บุญเลิศ ช้วยธานี (Bunlard chauythanee)²

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาแนวทางการปฏิรูปตำรวจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แนวทางการปฏิรูปข้าราชการตำรวจด้วยหลักคุณธรรมจริยธรรม และสังเคราะห์ข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการปฏิรูปข้าราชการตำรวจด้วยหลักคุณธรรมจริยธรรม โดยทำการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร ค้นคว้าข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ คำสั่ง รายงานการประชุม และเอกสารเกี่ยวกับการปฏิรูปตำรวจ หนังสือ วรรณกรรม บทความ เว็บไซต์ งานวิจัยเกี่ยวกับการปฏิรูปตำรวจ ตลอดจนแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง แล้วนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เนื้อหาและประเด็นสำคัญ จัดหมวดหมู่ เชื่อมโยง และสังเคราะห์ข้อเสนอเชิงนโยบาย จากนั้นนำเสนอข้อมูลในลักษณะพรรณนาความ ผลการศึกษาพบว่า **แนวทางการปฏิรูปตำรวจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ** ได้จัดทำเป็นยุทธศาสตร์การปฏิรูปกิจการตำรวจระยะ 20 ปี โดยกำหนดประเด็นปฏิรูปไว้ 10 ประเด็น ได้แก่ ปรับปรุงการบริหารงานบุคคลและเส้นทางการเจริญเติบโต การกระจายอำนาจและพัฒนาการบริหารงานตำรวจ ปฏิรูประบบงานสอบสวนและการบังคับใช้กฎหมาย ค่าตอบแทนและสวัสดิการ เพื่อดำรงชีพอย่างมีศักดิ์ศรี อุปกรณ์ประจำกาย อุปกรณ์ประจำหน่วย การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและท้องถิ่น การจัดระบบนิติวิทยาศาสตร์ การสรรหาและระบบการฝึกอบรม และการถ่ายโอนภารกิจ ส่วนใหญ่เน้นไปที่การปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ โดยขาดประเด็นสำคัญที่คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ได้ให้กรอบแนวทางดำเนินงาน “ข้อ 5 พัฒนาระบบคุณธรรมของตำรวจเพื่อแก้ปัญหาเรื่องตัวบุคคลที่ขาดคุณธรรมและความรับผิดชอบ” ซึ่งหากมองเจตนารมณ์ของประชาชนอยากให้ปฏิรูปตัวข้าราชการตำรวจมากกว่าโครงสร้าง ส่วน**แนวทางการปฏิรูปข้าราชการตำรวจด้วยหลักคุณธรรมจริยธรรม** พบว่าข้าราชการตำรวจทุกคนมีกรอบความประพฤติตามทั่วยก ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณตำรวจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 อยู่แล้ว ได้แก่ มาตรฐานคุณธรรมและอุดมคติของตำรวจ (3 ข้อ) และมาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณตำรวจ (15 ข้อ) แต่ไม่มีผลในทางบังคับ ดังนั้นควรให้อำนาจกลุ่มงานอนุศาสนาจารย์ทำหน้าที่ติดตาม ประเมินผล หรือกำกับดูแลให้ข้าราชการตำรวจประพฤติปฏิบัติตนตามประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณตำรวจ สำหรับ**ข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการปฏิรูปข้าราชการตำรวจด้วยหลักคุณธรรมจริยธรรม** คือควรเน้นปฏิรูปตัวข้าราชการตำรวจมากกว่าโครงสร้าง โดยยกระดับกลุ่มงานอนุศาสนาจารย์ให้เป็นระดับกองบังคับการหรือเทียบเท่าขึ้นไป เพื่อให้มีศักยภาพและอำนาจเพียงพอในการทำหน้าที่ติดตาม ประเมินผลและกำกับดูแลด้านคุณธรรมจริยธรรมตำรวจ และให้สามารถเติบโตในสายงานวิชาการอนุศาสนาจารย์ของตนเองได้ ซึ่งการปฏิรูปตัวบุคลากรข้าราชการตำรวจให้มีความคุณธรรมจริยธรรมเพิ่มขึ้นนั้นไม่ใช่เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้โดยง่าย ต้องใช้ระยะเวลาในการปรับเปลี่ยนและมีการประเมินผลเป็นระยะ ๆ การปฏิรูปตัวบุคคลเป็นเรื่องที่ยากกว่าการปฏิรูปโครงสร้างแต่ก็คุ้มค่าต่อการปฏิรูป เพราะหากคนมีการปรับเปลี่ยนในทางที่ดีขึ้น ต่อให้โครงสร้างไม่สมบูรณ์องค์กรก็สามารถขับเคลื่อนไปได้ด้วยดี ในทางตรงกันข้ามหากคนไม่พร้อมต่อให้โครงสร้างมีความสมบูรณ์พร้อมทุกอย่าง องค์กรก็ไม่สามารถเติบโตไปด้วยดี ดังนั้นการปฏิรูปตำรวจที่แท้จริงคือการปฏิรูปตัวบุคคลด้วยหลักคุณธรรมจริยธรรม

คำสำคัญ: ข้าราชการตำรวจ การปฏิรูปข้าราชการตำรวจ หลักคุณธรรมจริยธรรม

¹ พระครูวินัยธรวรรณไชย สิริวัฒน, นักศึกษาหลักสูตรปริญญาพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

² รองศาสตราจารย์ รองคณบดีคณะสังคมศาสตร์ฝ่ายวิชาการ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 6

The 6th STOU National Research Conference

Abstract

The objective of this study was to examine the way of the policeman reform of the Royal Thai Police. The way of the policeman reform by ethics and moral tenet and synthetic the propose policy into the policeman reform by ethics and moral tenet. To examine by research papers and research related data for example minutes, police reform's document, textbook, literature, article, website, related police reform's research although related concept theories. Analyze all data and main point, category, connect and synthetic the propose policy and propose data via description. The results revealed that the way of the policeman reform of the Royal Thai Police set to 20 years police reform strategic and specify 10 reform issues comprise rectify personal management and progress route, decentralization and the development of the police management, investigation reform and law enforcement, compensation and welfare for living with dignity, personal equipment personal unit, anti-corruption, public participation and local, forensic science systematization, recruitment and training system and transferring mission. Mostly emphasize to structural reform and authority that lack of the important issue that Law Reform Commission and Justice Administration gave the process frame "item 5 develop police's morality system for rectifying a person who lack of moral and responsibility". However the people's intentions need the policeman reform more than structure. For the way of the policeman reform by ethics and moral tenet it was found that all police officer has already behavioral followed Police Commission Board Rules on Police Code of Ethics and Conduct (Vote.2) 8.E.2553) such as Police moral standard and ideal (3 items) The ethical standard and conduct of police (15 items) but no compel consequently it should give an authority for a group of chaplains to follow, evaluation or regulate all police officers behaviour themselves follow Police Commission Board Rules on Police Code of Ethics and Conduct. For the propose policy into the policeman reform by ethics and moral tenet should emphasize the policeman reform more than structure by upgrade the group of chaplains to division or equivalent in order to have enough potentiality and authority for following, evaluating and regulating the police's morality and can progress in knowledge of chaplains by themselves. How to reform a police officer has more moral and ethics is harder and longer to adjust and it should evaluate periodically. Personally reform is harder than structural reform but it is valuable to reform because unless a man can be better, incomplete structure it can propel whereas unless imperfect man, a perfect structure the organization can't progress accordingly the actually policeman reform is reform the personal by ethics and moral tenet.

Keywords: Policeman, Policeman reform, Ethics and moral tenet



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 6

The 6th STOU National Research Conference

บทนำ

ประเทศไทยพยายามเสนอแนวทางเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน โดยมีการเสนอแนวทางเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในลักษณะพัฒนา ในรูปแบบการจัดเวทีเสวนาทางวิชาการ การจัดทำโครงการวิจัย และการนำเสนอผ่านเอกสารทางวิชาการรูปแบบต่าง ๆ แต่จนถึงปัจจุบันปัญหาของกระบวนการยุติธรรมที่ไม่ได้รับการแก้ไขก็ยังคงมีอยู่ ซึ่งปัญหากระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยต้องรอการแก้ไขอีกหลายประเด็น ตำรวจถือเป็นต้นทางของกระบวนการยุติธรรมก่อนที่จะคดีต่าง ๆ จะส่งถึงอัยการ และศาล เพราะตำรวจมีอำนาจสืบสวน สอบสวนในการนำผู้กระทำผิดมารับโทษตามกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจมีผลกระทบต่อประชาชนและสังคม (บทความการปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2558, ออนไลน์) นอกจากนี้การบริหารราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา มีเหตุและปัจจัยสำคัญอันก่อให้เกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและสังคมในวงกว้าง ทั้งในด้านการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และการอำนวยความสะดวก สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ในการบริหารและการปฏิบัติงานของตำรวจทุก ๆ ด้าน ดังจะเห็นได้ว่าเกือบทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จะมีการเปลี่ยนตัวอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้การปฏิบัติงานของตำรวจตอบสนองต่อผลประโยชน์ทางการเมือง นอกจากนี้ระบบงานบริหารภายในกับโครงสร้างและระบบงานของตำรวจเองก็มีปัญหา จนกระทั่งประชาชนไม่เชื่อถือ ขาดความเชื่อมั่น และไม่มีความไว้วางใจต่อการปฏิบัติงานของตำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานสอบสวน คดีอาญาซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อยู่ในภาวะที่ประชาชนไม่เชื่อมั่นว่าพนักงานสอบสวนได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตและมีประสิทธิภาพแท้จริง มีการร้องเรียนว่าการสอบสวนมีปัญหาตั้งแต่การไม่รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษจากประชาชน ไม่สอบสวนจับตัวผู้กระทำผิดมารับโทษตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน สร้างความเดือดร้อนต่อประชาชน ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของข้าราชการตำรวจ จนกระทั่งมีเสียงเรียกร้องจากสาธารณชนให้มีการปฏิรูปประเทศไทย รวมถึงการปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (กลุ่มงานคณะกรรมการการตำรวจ สำนักงานกรมการตำรวจ 2, 2558)

คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ได้ตั้งคณะอนุกรรมการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจหน้าที่และกระบวนการทำงานของตำรวจ และได้กำหนดกรอบแนวทางการดำเนินงานไว้ดังนี้คือ 1) ควรแยกพนักงานสอบสวนให้เป็นองค์กรอิสระ โดยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานรักษาความสงบเรียบร้อยและดูแลความมั่นคงภายใน 2) ควรปฏิรูปโครงสร้าง หลักสูตร และเนื้อหาในการเรียนการสอนของโรงเรียนตำรวจ และเพิ่มหลักสูตรในด้านกฎหมายให้มากขึ้น 3) ควรกระจายภารกิจของตำรวจที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น โดยต้องพิจารณาความพร้อมของหน่วยงานที่รับโอนภารกิจนั้น 4) ควรพิจารณาการแต่งตั้งและโยกย้ายตำรวจโดยใช้ระบบอาวุโส ประกอบกับการพิจารณาความประพฤติของแต่ละบุคคล 5) พัฒนาระบบคุณธรรมของตำรวจเพื่อแก้ปัญหาเรื่องตัวบุคคลที่ขาดคุณธรรมและความรับผิดชอบ 6) แต่งตั้งคณะกรรมการตำรวจที่ประชาชนมีส่วนร่วมและได้ประโยชน์อย่างแท้จริง โดยที่ผลการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และกระบวนการทำงานของตำรวจ เห็นควรให้ปฏิรูปใน 7 ประเด็น ได้แก่ 1) ความเป็นอิสระของหน่วยงานตำรวจและลดการแทรกแซงทางการเมือง 2) การกระจายอำนาจการบริหารราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ 3) การถ่ายโอน



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 6

The 6th STOU National Research Conference

ภารกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมให้หน่วยราชการอื่นดำเนินการแทน 4) การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน 5) สร้างกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ 6) พัฒนาคุณภาพข้าราชการตำรวจ และ 7) พัฒนาระบบงานสอบสวนและกระบวนการยุติธรรมในชั้นตำรวจ (สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์, 2558)

กล่าวได้ว่าแนวทางปฏิรูปตำรวจของคณะอนุกรรมการปฏิรูปโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และกระบวนการทำงานของตำรวจ เน้นไปที่โครงสร้างและกระบวนการทำงานของข้าราชการตำรวจเป็นหลัก มิได้คำนึงถึงกรอบแนวทางในการดำเนินงาน “ข้อ 5) พัฒนาระบบคุณธรรมของตำรวจ เพื่อแก้ปัญหาเรื่องตัวบุคคลที่ขาดคุณธรรมและความรับผิดชอบ” จึงเป็นที่น่าเสียดายเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากสภาวะการณ์ในปัจจุบันปัญหาการขาดคุณธรรมจริยธรรมในการตำรวจมีอยู่ค่อนข้างสูง ดังจะเห็นได้จากการศึกษาของ ธวัชชัย หนองบัว (2546) ที่พบว่าข้าราชการตำรวจมีการกระทำความผิดวินัยและถูกลงโทษอย่างต่อเนื่อง อย่างน้อย 10 เรื่อง ได้แก่ การทำผิดคดีอาญา ทุจริตต่อหน้าที่ ละทิ้งหน้าที่ ก่อขัดขวางราชการ การพนัน ยาเสพติดให้โทษ ทำให้ทรัพย์สินเสียหาย ประพฤติตนไม่สมควร ความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน และบกพร่องต่อหน้าที่ ในขณะที่ผลการสำรวจทัศนคติและประสบการณ์ของนักธุรกิจ 430 รายทั่วประเทศในปี 2540 ของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2541) พบว่า หน่วยงานกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานที่นักธุรกิจเห็นว่าการคอร์รัปชันมากเป็นอันดับสอง คิดเป็นร้อยละ 18.7 รองจากหน่วยงานกรมศุลกากร กระทรวงการคลัง ที่คิดเป็นร้อยละ 27.2 นอกจากนี้ยังพบเห็นพฤติกรรมตำรวจที่ขาดคุณธรรมจริยธรรมถึงขั้นกระทำอัตวินิบาตกรรม (ฆ่าตัวตาย) เพิ่มมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากข้อมูลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่เปิดเผยว่าสถิติข้าราชการตำรวจมีแนวโน้มฆ่าตัวตายเพิ่มสูงขึ้นทุกปี และมีอัตราเสี่ยงสูงกว่าอาชีพอื่นมากกว่าสองเท่า โดยโฆษกสำนักงานตำรวจแห่งชาติกล่าวว่า “ข้อมูลตั้งแต่ปี 2551-2556 มีข้าราชการตำรวจฆ่าตัวตาย โดยเฉลี่ย 29.17 รายต่อปี ขณะที่ปี 2556 มีข้าราชการตำรวจฆ่าตัวตาย 31 ราย และเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการฆ่าตัวตายของประชากรไทย ข้าราชการตำรวจมีอัตราการฆ่าตัวตายสูงกว่าประชากรทั่วไป 2.32 เท่า” (ทีมข่าวอาชญากรรม, 2556, ออนไลน์) ในขณะที่การรวบรวมสถิติการฆ่าตัวตายของโรงพยาบาลตำรวจ พบว่า “ในปี 2551-2556 มีตำรวจฆ่าตัวตายมากถึง 155 ราย ในปี 2557 มีตัวเลขใกล้เคียงกับปี 2556 และในปี 2558 จนถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2559 มีข้าราชการตำรวจฆ่าตัวตาย 42 ราย ส่วนใหญ่มีอายุอยู่ระหว่าง 40-52 ปี และเป็นตำรวจชั้นประทวนมากกว่าชั้นสัญญาบัตร” (เปิดแฟ้มอาชญากรรม, 2557, ออนไลน์) ทั้งนี้จากการวิเคราะห์เบื้องต้น ปัจจัยที่ทำให้ข้าราชการตำรวจฆ่าตัวตาย ได้แก่ ปัญหาครอบครัว ปัญหาสุขภาพ ปัญหาส่วนตัว ปัญหาหนี้สิน ปัญหาที่เกี่ยวกับหน้าที่การงาน และอาจมีหลายปัจจัยประกอบกัน รวมทั้งสภาพจิตใจของข้าราชการตำรวจเอง สภาพการปฏิบัติหน้าที่ที่ทำให้เกิดความตึงเครียดและกดดันก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการตำรวจฆ่าตัวตาย อันทำให้เกิดความสูญเสียทรัพยากรบุคคลอันมีค่าที่ไม่อาจประเมินได้” (ทีมข่าวอาชญากรรม, 2556, ออนไลน์; เปิดแฟ้มอาชญากรรม, 2557, ออนไลน์)

ความสำคัญของกรอบแนวทางดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ข้อ 5 ที่ถูกลดความสำคัญลงไป นับว่าเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งและควรที่จะได้รับการปฏิรูปเป็นอันดับต้น ๆ เนื่องจากการดำเนินงานของทุกองค์กรจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล หากบุคลากรในองค์กรนั้น ๆ มีคุณธรรมจริยธรรมสูง สามารถกล่าวได้ว่าแม้โครงสร้างองค์กรไม่ดี หากคนในองค์กรดี งานทุกอย่างก็สามารถ



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 6

The 6th STOU National Research Conference

ปฏิบัติไปได้ด้วยดีและมีประสิทธิภาพ ในทางตรงข้ามแม้โครงสร้างองค์กรดีเลิศประการใดก็ตาม หากคนในองค์กรยังไม่ดี ก็ยากที่งานทุกอย่างจะสำเร็จไปได้ด้วยความราบรื่นและมีประสิทธิภาพ ทั้ง ๆ ที่ข้าราชการตำรวจทุกคนมีกรอบความประพฤติที่วางไว้อย่างเป็นลายลักษณ์อักษรในประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ พ.ศ. 2553 แนบท้ายกฎ ก.ตร.ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 ซึ่งได้กำหนดกรอบการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการตำรวจให้มีคุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณที่ดี และเป็นมาตรฐานไว้ จำนวน 21 ข้อ แต่ภาพลักษณ์ของตำรวจในปัจจุบันที่ปรากฏต่อสาธารณชนกลับเป็นเชิงลบมากกว่าเชิงบวก ดังนั้นในทัศนคติของผู้ศึกษาจึงเล็งเห็นว่า หากจะให้ภาพลักษณ์ของตำรวจเป็นเชิงบวกมากกว่าเชิงลบ ควรให้ความสำคัญกับการปฏิรูปตัวบุคคลคือข้าราชการตำรวจด้วยหลักคุณธรรมจริยธรรม มากกว่าเน้นไปที่การปฏิรูปที่โครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวทางการปฏิรูปตำรวจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาแนวทางการปฏิรูปข้าราชการตำรวจด้วยหลักคุณธรรมจริยธรรม
3. เพื่อสังเคราะห์ข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการปฏิรูปข้าราชการตำรวจด้วยหลักคุณธรรมจริยธรรม

วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีดำเนินการศึกษาในครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร โดยทำการศึกษาค้นคว้าข้อมูลเชิงเอกสารที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย คำสั่ง รายงานการประชุม และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปตำรวจหรือปฏิรูปกิจการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หนังสือ วรรณกรรม บทความ เว็บไซต์ เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปตำรวจ ตลอดจนแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง จากนั้นนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เนื้อหาและประเด็นสำคัญ จัดหมวดหมู่ เชื่อมโยง และสังเคราะห์ข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการปฏิรูปข้าราชการตำรวจด้วยหลักคุณธรรมจริยธรรม แล้วนำเสนอข้อมูลในลักษณะพรรณนาความ

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 ตอน ได้แก่ ตอนที่ 1 แนวทางการปฏิรูปตำรวจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในปัจจุบัน ตอนที่ 2 แนวทางการปฏิรูปข้าราชการตำรวจด้วยหลักคุณธรรมจริยธรรม และตอนที่ 3 ข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการปฏิรูปข้าราชการตำรวจด้วยหลักคุณธรรมจริยธรรม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตอนที่ 1 แนวทางการปฏิรูปตำรวจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในปัจจุบัน

ผลการศึกษาพบว่า มีการกำหนดยุทธศาสตร์การปฏิรูปกิจการตำรวจระยะ 20 ปี ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยกล่าวถึงความจำเป็นในการปฏิรูปกิจการตำรวจจากอดีตสู่ปัจจุบันไว้ว่า กิจการตำรวจมีการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอดตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยมีเหตุปัจจัยที่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างกันไปในแต่ละยุค (ศูนย์พัฒนาด้านการข่าว กองบัญชาการตำรวจสันติบาล, 2559) ดังนี้ 1) ในปี พ.ศ.2403 – 2458 ตั้งแต่ในรัชกาลที่ 4 เมื่อเกิดปัญหาอาชญากรรมเพิ่มขึ้นจากการติดต่อค้าขายในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ประกอบกับมี



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 6

The 6th STOU National Research Conference

ชาวต่างชาติเดินทางเข้ามาค้าขาย และการล่าอาณานิคมจากชาติตะวันตก จำเป็นต้องปรับปรุงกระบวนการยุติธรรม และการบังคับใช้กฎหมายให้ได้รับการยอมรับ รวมทั้งการสร้างรัฐชาติของสยาม เพื่อความมั่นคงของรัฐ จึงได้ตั้งกองกำลังตำรวจเป็นครั้งแรก ในยุคแรกหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายแบ่งออกเป็นสามส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จนกระทั่งในปี พ.ศ.2458 จึงได้รวมเป็นกรมเดียวกันเรียกว่า “กรมตำรวจภูธรและกรมพลตระเวน” 2) ในปี พ.ศ. 2475 – 2520 มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ยังมีปัญหาการเมืองภายในประเทศ และได้เกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ในเวลาต่อมา ตำรวจจึงต้องเผชิญบทบาทในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและความมั่นคงของชาติ อำนาจทางการเมืองจึงควบคุมองค์กรตำรวจและมีการขยายหน่วยงานเพิ่มขึ้น สร้างความเข้มแข็งให้หน่วยงานตำรวจ 3) ในปี พ.ศ. 2521 เนื่องจากข้าราชการตำรวจมีความแตกต่างจากข้าราชการพลเรือน จำเป็นต้องสร้างความเป็นวิชาชีพตำรวจ และมาตรฐานการบริหารงานบุคคล จึงได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 เพื่อแยกการบริหารงานบุคคลของตำรวจ และมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง คือ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) 4) ในปี พ.ศ. 2547 ในยุคโลกาภิวัตน์ที่ปัญหาอาชญากรรมเปลี่ยนแปลงไป การบริหารราชการได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และจำเป็นต้องพัฒนาการให้บริการประชาชน จึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและการบริหารงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความคล่องตัว จึงมีการโอนกรมตำรวจมาจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นส่วนราชการขึ้นกับนายกรัฐมนตรี และออกพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 เป็นกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการบริหารราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลและการบริหารงบประมาณ เน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วม และพัฒนางานอำนวยความสะดวกยุติธรรม และ 5) ในปี พ.ศ. 2548 – ปัจจุบัน ได้เกิดปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง เกิดการแทรกแซงการบริหารจากภายนอกองค์กรตำรวจ มีปัญหาด้านความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย และการอำนวยความสะดวกทางอาญาและการบริการประชาชน จึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงตำรวจอีกครั้งหนึ่ง โดยได้มีการกำหนดประเด็นท้าทายการปฏิบัติงานของตำรวจในอนาคตไว้ว่า 1) การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม โดยที่สังคมไทยยังเป็นสังคมอุปถัมภ์ 2) การเรียกร้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่มีมากขึ้นในสังคมประชาธิปไตย 3) ปัญหาสังคม/อาชญากรรมที่มีมากขึ้น อันเป็นผลมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ 4) การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ที่เกิดความเชื่อมโยงในด้านต่าง ๆ การเคลื่อนย้ายแรงงานที่จะส่งผลกระทบต่อปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย 5) นักท่องเที่ยว จากนโยบายของรัฐที่ต้องการเพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยว 6) อาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย 7) อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ 8) ขาดแคลนกำลังพลงบประมาณ และทรัพยากรการบริหารของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และ 9) การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ซึ่งจะกระทบต่อการดูแลและให้บริการประชาชนที่อาจตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม รวมทั้งการขาดแคลนบุคคลที่มีวิสัยทัศน์เหมาะสมกับงานตำรวจ

จากความเป็นมาของปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกิจการตำรวจและการเปลี่ยนแปลงกิจการตำรวจในอดีต ตลอดจนประเด็นความท้าทายที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะต้องเผชิญในอนาคตอันใกล้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงกำหนดประเด็นวิสัยทัศน์ที่ต้องการมุ่งไปสู่การเป็น “องค์กรบังคับใช้กฎหมายที่ยุติธรรม ประชาชนเชื่อมั่นศรัทธา และมีมาตรฐานสากล” โดยแบ่งระยะเวลาการปฏิรูปออกเป็น 3 ระยะ คือ ระยะเร่งด่วน (1 ปี) ระยะกลาง (5 ปี)



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 6

The 6th STOU National Research Conference

และระยะยาว (20 ปี) และกำหนดประเด็นการปฏิรูปกิจการตำรวจ 10 ประเด็น (ศูนย์พัฒนาด้านการข่าว กองบัญชาการตำรวจสันติบาล, 2559) ดังนี้

ประเด็นที่ 1 ปรับปรุงการบริหารงานบุคคลและเส้นทาง career path ในระยะเร่งด่วน (1 ปี) พ.ศ. 2559 – 2560 มีดังนี้ (1) ปรับองค์ประกอบของ ก.ตร. และ ก.ตช. และกระบวนการแต่งตั้งตามประกาศ คสช. ฉบับที่ 88/2557 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 รวมทั้งการปรับปรุงการกำหนดเกณฑ์การจัดอาวุโส โดยใช้ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเป็นหลัก (2) ปรับปรุงหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง ให้ความชัดเจนเป็นไปตามระบบคุณธรรม (3) ปรับปรุงคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งของข้าราชการตำรวจสายงานต่าง ๆ โดยนำหลักการด้านสมรรถนะมาประกอบการพิจารณา (4) กำหนดเส้นทาง career path ของแต่ละสายงานให้ชัดเจน และ (5) ปฏิรูประบบการศึกษาและฝึกอบรมข้าราชการตำรวจทุกระดับทุกสายงาน ให้ได้รับการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่อง ตลอดช่วงเวลาของการรับราชการในแต่ละตำแหน่ง และ **ระยะกลาง (5 ปี) พ.ศ. 2559 – 2564** ดำเนินการสรรหากำลังพลทางเลือกเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของตำรวจอย่างเพียงพอ ได้แก่ ข้าราชการตำรวจไม่มียศ ตำรวจกองประจำการ ตำรวจอาสา รวมทั้งการพัฒนาและสร้างเครือข่ายพนักงานรักษาความปลอดภัย

ประเด็นที่ 2 การกระจายอำนาจและพัฒนากิจการตำรวจ ในระยะเร่งด่วน (1 ปี) พ.ศ. 2559 – 2560 มีดังนี้ (1) แบ่งอำนาจหน้าที่ โครงสร้างของหน่วยงานระดับสถานีตำรวจ ตำรวจภูธร/กองบังคับการ และ ตำรวจภูธรภาค/กองบัญชาการ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานเฉพาะทางให้ชัดเจน (2) ปฏิรูประบบงบประมาณ โดยการกระจายงบประมาณลงถึงหน่วยปฏิบัติระดับสถานีตำรวจ โดยการศึกษาเทียบเคียงระบบงบประมาณของกองทัพ (3) กระจายอำนาจการจัดซื้อจัดจ้าง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ได้แก่ การมอบอำนาจให้ผู้บังคับบัญชาระดับต่าง ๆ มีอำนาจในการบริหารงาน (4) พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information Technology: IT) เพื่อสามารถเชื่อมโยงการปฏิบัติงานกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ (5) ขอรับจัดสรรอัตราเงินเดือนคืน 9,000 อัตรา เนื่องจากในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 รัฐบาลมีมาตรการจำกัดขนาดกำลังพลภาครัฐ โดยยุบอัตราเงินเดือนที่ว่างจากเกษียณอายุราชการไปตามสัดส่วนที่กำหนดในมาตรการแต่ละปี ทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เสียอัตราเงินเดือนที่จะใช้บรรจุข้าราชการใหม่ไป และ **ระยะกลาง (5 ปี) พ.ศ. 2559 – 2564** มีดังนี้ (1) จัดสรรงบประมาณสำหรับการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ เช่น งบประมาณสำหรับการสืบสวน สอบสวน ติดตามคนร้าย ค่าใช้จ่ายในการสอบสวน เป็นต้น และ (2) ปรับปรุงระเบียบด้านการเบิกจ่ายให้เหมาะสมกับการทำงานของตำรวจ เนื่องจากลักษณะการปฏิบัติงานที่ไม่สามารถใช้ระเบียบทางราชการตามปกติในการเบิกค่าใช้จ่ายบางประเภทได้ เช่น การหาข่าว การสืบสวนติดตามคนร้าย เป็นต้น

ประเด็นที่ 3 ปฏิรูประบบงานสอบสวนและการบังคับใช้กฎหมาย ในระยะเร่งด่วน (1 ปี) พ.ศ. 2559 – 2560 มีดังนี้ (1) จัดระบบควบคุมงานสอบสวนโดยผู้บังคับบัญชาระดับ ภ. หรือ บข. เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาระดับกองบัญชาการ สามารถตรวจสอบ กำกับดูแล การสอบสวนของพนักงานสอบสวนในระดับสถานีตำรวจให้มีคุณภาพ ได้อย่างเป็นระบบ (2) ปรับตำแหน่งพนักงานสอบสวนเป็นตำแหน่งหลัก ซึ่งเดิมเป็นตำแหน่งควบ เพื่อให้ข้าราชการตำรวจที่ทำหน้าที่สอบสวนมีระบบตำแหน่งเช่นเดียวกับข้าราชการตำรวจทั่วไป สามารถแต่งตั้งโยกย้ายสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันได้ (3) จัดทีมสืบสวนสอบสวนแบบบูรณาการ เพื่อทำหน้าที่รับแจ้งความในสถานีตำรวจ จำนวน 500 สถานีตำรวจ (ดำเนินการในระยะแรก เร่งด่วน) เป็นการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างฝ่ายสอบสวน ที่ทำหน้าที่



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 6

The 6th STOU National Research Conference

รับแจ้งความ สอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน กับฝ่ายสืบสวน ที่ทำหน้าที่แสวงหาพยานหลักฐาน สืบสวนติดตามตัวคนร้ายและทรัพย์สินที่ถูกประทุษร้ายไป เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันอย่างแน่นแฟ้น ทำงานเป็นทีม มีการกำกับดูแลจากผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นในการปฏิบัติหน้าที่ (4) จัดโครงสร้างงานสอบสวนแต่ละระดับ เพื่อให้การปฏิบัติงานด้านสอบสวนของสถานีตำรวจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีหน่วยงานระดับสูงขึ้นไปมาสนับสนุนงานที่เกินขีดความสามารถของระดับสถานีตำรวจ (5) จัดระบบตำแหน่งและคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง การเจริญเติบโตในสายงานสอบสวน (6) คณะกรรมการสอบสวน จัดทำระบบควบคุมคดีสำคัญ คดีที่น่าสนใจในพื้นที่ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ให้มีคณะกรรมการสอบสวนรับผิดชอบคดี มีการกำกับดูแลจากผู้บังคับบัญชา (7) องค์กรสอบสวนพิจารณาให้มีคณะของพนักงานสอบสวน เพื่อรับผิดชอบคดีในพื้นที่ตามความสำคัญของคดี เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลในการปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย (8) สร้างความร่วมมือในลักษณะหุ้นส่วนกับส่วนราชการอื่น องค์กรภาคธุรกิจ เอกชน องค์กรเอกชนไม่แสวงหาผลกำไร ดำเนินการในลักษณะประชารัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย สำหรับความผิดที่เป็นปัญหาของสังคมในวงกว้าง ได้แก่ การแข่งขันรถในทางหรือ “เด็กแว้นท์” ปัญหาสถานบริการ ปัญหานักเรียนทะเลาะวิวาท การบังคับใช้กฎหมายจราจร เป็นต้น และ (9) พัฒนาระบบรับแจ้งเหตุทางโทรศัพท์ ระบบการสั่งการ ควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน และ

ระยะกลาง (5 ปี) พ.ศ. 2559 – 2564 มีดังนี้ (1) จัดทีมสืบสวนสอบสวน ทำหน้าที่รับแจ้งความเพิ่มเติมอีก จำนวน 967 สถานีตำรวจ (ระยะที่ 2) (2) เพิ่มจำนวนพนักงานสอบสวน และเกลี่ยพนักงานสอบสวน ให้สมดุลกับปริมาณคดีในแต่ละสถานีตำรวจ และจัดให้มีผู้ช่วยพนักงานสอบสวน สนับสนุนการปฏิบัติงาน (3) พัฒนาบุคลากรพนักงานสอบสวน โดยจัดทำหลักสูตรการฝึกอบรมมาตรฐาน เริ่มตั้งแต่หลักสูตรสำหรับเริ่มต้นการปฏิบัติงาน หลักสูตรทบทวนตามห้วงเวลา (เช่น 2 ปี 5 ปี เป็นต้น) หลักสูตรสำหรับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น หลักสูตรเพิ่มความรู้และทักษะเมื่อมีกฎหมายใหม่ หรือมีคดีที่ต้องการความรู้ความสามารถพิเศษในการสอบสวน เป็นต้น รวมทั้งการจัดระบบประมาณสำหรับการพัฒนาอย่างเพียงพอ และ (4) สร้างระบบตรวจสอบมาตรฐานวิชาชีพ การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพและมีการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการแก้ไขปัญหา

ประเด็นที่ 4 ค่าตอบแทนและสวัสดิการ เพื่อดำรงชีพอย่างมีศักดิ์ศรี ในระยะเร่งด่วน (1 ปี) พ.ศ. 2559 – 2560 มีดังนี้ (1) โครงการลดรายจ่ายตำรวจชั้นผู้น้อย ร่วมกับภาคเอกชน ได้แก่ โครงการสวัสดิการ CP ร่วมกับบริษัทเจริญโภคภัณฑ์ สนับสนุนสวัสดิการให้แก่ข้าราชการตำรวจในการซื้ออาหารจากร้านซีพีเฟรชมาร์ทในราคาพิเศษเท่ากับพนักงานของบริษัทฯ เป็นต้น ซึ่งจะได้ขยายการดำเนินการต่อไป (2) โครงการสร้างอาคารที่พักอาศัยของตำรวจ ได้แก่ โครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการและที่พักอาศัยของตำรวจ 6,547 ห้อง และ (3) การเสนอขอเพิ่มอัตราเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งพิเศษ เช่น ตปป., ตสส. และ ตจร. ให้เหมาะสมสำหรับข้าราชการตำรวจที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และ**ระยะกลาง (5 ปี) พ.ศ. 2559 – 2564** ดำเนินการปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจให้ใกล้เคียงกับเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม (ตามผลการศึกษาวิจัยโครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนด้านต่าง ๆ ของข้าราชการตำรวจ โดยมูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง)

ประเด็นที่ 5 อุปกรณ์ประจำกาย อุปกรณ์ประจำหน่วย ในระยะเร่งด่วน (1 ปี) พ.ศ. 2559 – 2560 มีดังนี้ (1) การจัดซื้ออาวุธปืนพก 9 มม. จำนวน 55,000 กระบอก ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสายปฏิบัติการ (ปป., จร. และ สส.) ในสถานีตำรวจ, ตำรวจสายป้องกันปราบปราม, นรต. และ นสต. ที่สำเร็จการศึกษาใหม่, และตำรวจใน ศชต.



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 6

The 6th STOU National Research Conference

(2) จัดหาวิทยุสื่อสาร เสื้อเกราะ CCTV ดิทรถสายตรวจ รถจักรยานยนต์ (3) จัดหาอาวุธ อุปกรณ์ ยานพาหนะ ให้แก่หน่วยปฏิบัติการพิเศษ ภ.1-9 และ (4) จัดหาอุปกรณ์ควบคุมฝูงชน อุปกรณ์ประจำหน่วย ให้แก่กองร้อยควบคุมฝูงชน 228 กองร้อย และระยะกลาง (5 ปี) พ.ศ. 2559 – 2564 และระยะยาว (15 ปี) พ.ศ. 2565 – 2579 มีดังนี้ (1) จัดอัตรากำลัง ครุภัณฑ์ ยานพาหนะที่เพียงพอและเหมาะสม และ (2) กำหนดแผนการสรรหา ต่อเนื่อง ทดแทนอย่างเพียงพอ

ประเด็นที่ 6 การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ในระยะเร่งด่วน (1 ปี) พ.ศ. 2559 – 2560 มีดังนี้ (1) พัฒนาระบบตรวจสอบการใช้อำนาจของข้าราชการตำรวจระดับต่างๆ โดยให้ ก.ตร.มีบทบาทตรวจสอบการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคล และ ก.ตช.ตรวจสอบการใช้อำนาจในการบริหารงบประมาณ และการปฏิบัติตามนโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และรัฐบาล (2) พัฒนางานตรวจสอบภายใน (Internal Auditing) ให้มีประสิทธิภาพ สามารถตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจในหน่วยงานต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุม และเกิดผลในทางปฏิบัติ และ (3) จัดระบบควบคุมการใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่สอบสวน และข้าราชการตำรวจในสถานีตำรวจ และระยะกลาง (5 ปี) พ.ศ. 2559 – 2564 และระยะยาว (15 ปี) พ.ศ. 2565 – 2579 มีดังนี้ (1) ใช้เทคโนโลยี บังคับใช้กฎหมายจราจร ปรับปรุงกฎหมายระเบียบด้านจราจร เพื่อลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และ (2) ปรับค่านิยม ทศนคติ และวัฒนธรรมองค์กร

ประเด็นที่ 7 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและท้องถิ่น ทั้งในระยะเร่งด่วน (1 ปี) พ.ศ. 2559 – 2560 ระยะกลาง (5 ปี) พ.ศ. 2559 – 2564 และระยะยาว (15 ปี) พ.ศ. 2565 – 2579 มีดังนี้ (1) ปรับองค์ประกอบ บทบาทของ กต.ตร. เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างตำรวจกับภาคประชาชนในพื้นที่ชุมชน ในลักษณะเป็นหุ้นส่วน เพื่อการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมในพื้นที่รับผิดชอบ (2) จัดโครงสร้างหน่วยงานป้องกันอาชญากรรมและการมีส่วนร่วมให้สอดคล้องกันจาก ตร., บข., บก. และสถานีตำรวจ และ (3) เสนอกฎหมายว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรม เพื่อสร้างหุ้นส่วนระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม

ประเด็นที่ 8 การจัดระบบนิติวิทยาศาสตร์ ทั้งในระยะเร่งด่วน (1 ปี) พ.ศ. 2559 – 2560 ระยะกลาง (5 ปี) พ.ศ. 2559 – 2564 และระยะยาว (15 ปี) พ.ศ. 2565 – 2579 มีดังนี้ (1) กระจายหน่วยพิสูจน์หลักฐาน, นิติวิทยาศาสตร์ในส่วนภูมิภาค ให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ตรวจพิสูจน์พยานหลักฐาน และปรับให้เป็น “งานนิติวิทยาศาสตร์เชิงรุก” (2) พัฒนาระบบควบคุมคุณภาพการตรวจพิสูจน์หลักฐาน ของหน่วยงานให้มีมาตรฐานและมีความน่าเชื่อถือ และ (3) เพิ่มศักยภาพและเจ้าหน้าที่เก็บพยานหลักฐานในที่เกิดเหตุในหน่วยงานระดับสถานีตำรวจ

ประเด็นที่ 9 การสรรหาและระบบการฝึกอบรม ทั้งในระยะเร่งด่วน (1 ปี) พ.ศ. 2559 – 2560 ระยะกลาง (5 ปี) พ.ศ. 2559 – 2564 และระยะยาว (15 ปี) พ.ศ. 2565 – 2579 มีดังนี้ (1) ปรับปรุงระบบการสรรหา และคัดเลือกบุคคล วัดทศนคติ ค่านิยมที่สอดคล้องกับอาชีพตำรวจ (2) เพิ่มสัดส่วนงบประมาณการพัฒนาบุคลากร ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (3) ตั้งสถาบันฝึกอบรมเฉพาะด้าน ได้แก่ ศูนย์ฝึกอบรมด้านงานป้องกันปราบปราม ด้านสืบสวน ด้านสอบสวน ด้านจราจร ศูนย์ฝึกอบรมงานอำนวยการในสายงานต่าง ๆ และ (4) จัดระบบการฝึกอบรมให้ครอบคลุมทุกสายงานและต่อเนื่อง โดยมีเป้าหมายให้ข้าราชการตำรวจทุกนายทุกสายงาน ได้รับการฝึกอบรมทบทวนการปฏิบัติหน้าที่อย่างต่อเนื่องตลอดเวลารับราชการตำรวจ



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 6

The 6th STOU National Research Conference

ประเด็นที่ 10 การถ่ายโอนภารกิจ ทั้งในระยะเร่งด่วน (1 ปี) พ.ศ. 2559 – 2560 ระยะกลาง (5 ปี) พ.ศ. 2559 – 2564 และระยะยาว (15 ปี) พ.ศ. 2565 – 2579 ให้มีการทบทวนและถ่ายโอนภารกิจของหน่วยปฏิบัติ คือสถานีตำรวจ ซึ่งเป็นภารกิจที่มีหน่วยงานรับผิดชอบ และไม่เกี่ยวข้องกับการกิจด้านป้องกันปราบปราม และรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่โดยตรง เช่น งานไปรับผู้ต้องขังจากเรือนจำไปส่งศาลและควบคุมผู้ต้องหาที่ศาลในต่างจังหวัด ทะเบียนคนต่างด้าว การสอบสวนความผิด พ.ร.บ.เฉพาะด้านที่ไม่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรม โดยตรง เช่น พ.ร.บ.อาคารฯ

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกิจการตำรวจระยะ 20 ปี ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มุ่งเน้นไปที่การปฏิรูปโครงสร้างและหน้าที่เป็นหลัก โดยมีการปฏิรูปใน 10 ประเด็นหลัก ได้แก่ ปรับปรุงการบริหารงานบุคคลและเส้นทางการเจริญเติบโต การกระจายอำนาจและพัฒนากิจการตำรวจ ปฏิรูประบบงานสอบสวน และการบังคับใช้กฎหมาย ค่าตอบแทนและสวัสดิการเพื่อดึงดูดให้มีศักยภาพ มีศักดิ์ศรี อุปกรณ์ประจำกายอุปกรณ์ประจำหน่วย การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและท้องถิ่น การจัดระบบนิติวิทยาศาสตร์ การสรรหาและระบบการฝึกอบรม และการถ่ายโอนภารกิจ โดยที่กรอบแนวทางดำเนินงานของคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม “ข้อ 5) พัฒนาระบบคุณธรรมของตำรวจ เพื่อแก้ปัญหาเรื่องตัวบุคคลที่ขาดคุณธรรมและความรับผิดชอบ” ไม่ได้ถูกนำมาเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปด้วย แม้จะมีประเด็นที่ 6 เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน โดยมีการพัฒนางานตรวจสอบภายในในระยะเร่งด่วน และมีการปรับค่านิยม ทักษะ และวัฒนธรรมองค์กร ในระยะกลางและระยะยาวก็ตาม แต่ก็ไม่มีความชัดเจนว่าจะมีการพัฒนาระบบคุณธรรมของตำรวจ เพื่อแก้ปัญหาเรื่องตัวบุคคลที่ขาดคุณธรรมและความรับผิดชอบ

ตอนที่ 2 แนวทางการปฏิรูปข้าราชการตำรวจด้วยหลักคุณธรรมจริยธรรม

การนำเสนอผลการศึกษาในตอนที่ 2 นี้ เพื่อชี้ให้เห็นว่าข้าราชการตำรวจทุกคนต่างมีแนวทางประพฤติปฏิบัติเกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรมที่เป็นลายลักษณ์อักษรอยู่แล้ว จึงนำเสนอแยกเป็น 2 ข้อ คือ 2.1) ประมวลหลักคุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณของตำรวจ และ 2.2) แนวทางการปฏิรูปข้าราชการตำรวจด้วยหลักคุณธรรมจริยธรรมโดยอนุศาสนาจารย์ โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 ประมวลหลักคุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณของตำรวจ

ผลการศึกษาพบว่า ตามประมวลกฎหมาย ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณตำรวจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ข้อ 2 กล่าวว่า “ให้ใช้ประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจท้ายกฎ ก.ตร. นี้ เป็นกรอบแห่งการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการตำรวจ ซึ่งประกอบด้วย ส่วนที่ 1 มาตรฐานคุณธรรมและอุดมคติของตำรวจ ส่วนที่ 2 มาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณตำรวจ” ซึ่งทั้ง 2 ส่วน มีรายละเอียดดังนี้ (กองบัญชาการศึกษา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2554)

ส่วนที่ 1 มาตรฐานคุณธรรมและอุดมคติของตำรวจ ประกอบด้วย ข้อ 4 ถึงข้อ 6 ได้แก่ “ข้อ 4 ข้าราชการตำรวจพึงยึดถือคุณธรรมสี่ประการตามพระบรมราโชวาทเป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งในการประพฤติตนและปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้ (1) การรักษาความสัตย์ ความจริงใจต่อตัวเองที่จะประพฤติปฏิบัติแต่สิ่งที่เป็นประโยชน์และเป็นธรรม (2) การรู้จักข่มใจตนเอง ฝึกตนเองให้ประพฤติปฏิบัติอยู่ในความสัตย์ ความดีเท่านั้น (3) การอดทน อดกลั้น และอดออม ที่จะไม่ประพฤติล่วงความสัตย์สุจริต ไม่ว่าด้วยเหตุประการใด และ (4) การรู้จักละวางความชั่ว



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 6

The 6th STOU National Research Conference

ความทุจริต และรู้จักสละประโยชน์ส่วนน้อยของตนเพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของบ้านเมือง” “ข้อ 5 ข้าราชการตำรวจพึงยึดถืออุดมคติของตำรวจ 9 ประการ เป็นแนวทางขึ้นในการประพฤติปฏิบัติตนและปฏิบัติหน้าที่เพื่อบรรลุถึงปณิธานของการเป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ ดังนี้ (1) เคารพเอื้อเฟื้อต่อหน้าที่ (2) กรุณาปรานีต่อประชาชน (3) อุตุนต่อความเจ็บใจ (4) ไม่หวั่นไหวต่อความยากลำบาก (5) ไม่มักมากในลาภผล (6) มุ่งบำเพ็ญตนให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชน (7) ดำรงตนในยุติธรรม (8) กระทำการด้วยปัญญา และ (9) รักษาความไม่ประมาทเสมอชีวิต” และ “ข้อ 6 ข้าราชการตำรวจพึงหมั่นศึกษาหาความรู้อยู่ตลอดเวลาเพื่อพัฒนาตนเองให้ทันโลกทันเหตุการณ์ และมีความชำนาญการในงานที่อยู่ในความรับผิดชอบ รวมทั้งต้องศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ธรรมเนียมการปฏิบัติของส่วนราชการในกระบวนการยุติธรรมอื่นที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และความรับผิดชอบของตน เพื่อสามารถประสานงานได้อย่างกลมกลืนแนบเนียน และเป็นประโยชน์ต่อราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ” ซึ่งการปฏิบัติตามมาตรฐานคุณธรรมและอุดมคติของตำรวจข้อ 4 – 6 ดังกล่าวจะก่อให้เกิดคุณค่าของการเป็นตำรวจที่มีคุณธรรมเมื่อตำรวจประพฤติปฏิบัติแต่ในสิ่งที่ดีงาม เช่น ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีความเที่ยงธรรม อ่อนน้อมถ่อมตน มีกิริยาจาที่สุภาพ มีความสำนึกในหน้าที่ เป็นต้น หากประพฤติปฏิบัติเช่นนี้เป็นเวลานาน จะเกิดความรู้สึกความเข้าใจจนเป็นอุปนิสัย แสดงว่าตำรวจผู้นั้นเป็นผู้มีคุณธรรม

ส่วนที่ 2 มาตรฐานทางจริยธรรม และจรรยาบรรณตำรวจ

(1) มาตรฐานทางจริยธรรมของตำรวจ ประกอบด้วย ข้อ 7 ถึงข้อ 15 ได้แก่ “ข้อ 7 ข้าราชการตำรวจต้องเคารพ ศรัทธา และยึดมั่นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งต้องประพฤติปฏิบัติ ดังนี้ (1) จงรักภักดีและเทิดทูนพระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระรัชทายาท และไม่ยอมให้ผู้ใดล่วงละเมิด และ (2) สนับสนุนการเมืองประชาธิปไตยด้วยศรัทธา ความเป็นกลางทางการเมือง ไม่เป็นผู้บริหารหรือกรรมการพรรคการเมือง และไม่กระทำการใด ๆ อันเป็นคุณหรือโทษแก่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น” “ข้อ 8 ข้าราชการตำรวจต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมายอื่นโดยเคร่งครัด โดยไม่เลือกปฏิบัติ” “ข้อ 9 ข้าราชการตำรวจต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการ ประชาชน ชุมชน และประเทศชาติเป็นสำคัญ ซึ่งต้องปฏิบัติดังนี้ (1) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็ว กระตือรือร้น รอบคอบ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเป็นธรรม (2) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความวิริยะอุตสาหะ ขยันหมั่นเพียร เสียสละ ใช้ปฏิภาณไหวพริบกู้ภัย และอดทน (3) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ ความเต็มใจ ไม่ละทิ้งหน้าที่ ไม่หลีกเลี่ยงหรือปิดความรับผิดชอบ (4) ดูแลรักษาและใช้ทรัพย์สินของทางราชการอย่างประหยัดคุ้มค่า โดยระมัดระวังมิให้เสียหายหรือสิ้นเปลืองเยี่ยงวิญญูชนจะพึงปฏิบัติต่อทรัพย์สินของตนเอง และ (5) รักษาความลับของทางราชการ และความลับที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือจากประชาชนผู้มาติดต่อราชการ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในกระบวนการยุติธรรม หรือการตรวจสอบตามที่กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ กำหนด” “ข้อ 10 ข้าราชการตำรวจต้องมีจิตสำนึกของความเป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ เพื่อให้ประชาชนศรัทธาและเชื่อมั่น ซึ่งต้องประพฤติปฏิบัติดังนี้ (1) มีท่าทีเป็นมิตร มีมนุษยสัมพันธ์อันดี และมีความสุภาพอ่อนโยนต่อประชาชนผู้รับบริการ รวมทั้งให้บริการประชาชนด้วยความเต็มใจ รวดเร็ว และไม่เลือกปฏิบัติ (2) ปฏิบัติตนให้เป็นที่เชื่อถือไว้วางใจของประชาชน ไม่เบียดเบียน ไม่แสดงกิริยา หรือท่าทางไม่สุภาพหรือไม่ให้เกียรติ รวมทั้งไม่ใช้อำนาจ กิริยา หรือท่าทางที่มีลักษณะ



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 6

The 6th STOU National Research Conference

หยาดคาย ดูหมิ่น หรือเหยียดหยามประชาชน (3) เอื้อเฟื้อ สงเคราะห์ และช่วยเหลือประชาชนเมื่ออยู่ในฐานะที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ หรือประสบเคราะห์จากอุบัติเหตุ การละเมิดกฎหมาย หรือภัยอื่น ๆ ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้ต้องสงสัยหรือผู้กระทำผิดกฎหมายหรือไม่ และ (4) ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการอย่างเคร่งครัด การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนที่ร้องขอ ต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็ว ไม่ถ่วงเวลาให้เนิ่นช้า และไม่ให้ข้อมูลข่าวสารอันเป็นเท็จแก่ประชาชน” “ข้อ 11 ข้าราชการตำรวจต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตและยึดมั่นในศีลธรรม โดยยึดประโยชน์ส่วนรวมเหนือประโยชน์ส่วนตน ซึ่งต้องประพฤติปฏิบัติดังนี้ (1) ไม่ใช้ตำแหน่ง อำนาจหรือหน้าที่ หรือไม่ยอมให้ผู้อื่นใช้ตำแหน่ง อำนาจหรือหน้าที่ของตน แสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น (2) ไม่ใช้ตำแหน่ง อำนาจหรือหน้าที่ หรือไม่ยอมให้ผู้อื่นใช้ตำแหน่ง อำนาจหรือหน้าที่ของตนไปในทางจงใจหรือมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ การใช้ดุลยพินิจ หรือการกระทำของข้าราชการตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น อันเป็นผลให้เกิดการตัดสินใจ การใช้ดุลยพินิจ หรือการกระทำของผู้นั้น สูญเสียความเที่ยงธรรมและยุติธรรม (3) ไม่รับของขวัญนอกเหนือจากโอกาสและกาลตามประเพณีนิยม และของขวัญนั้นต้องมีมูลค่าตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประกาศกำหนด เว้นแต่ญาติซึ่งโดยเสน่หาตามจำนวนที่เหมาะสมตามฐานานุรูป หรือการให้โดยธรรมจรรยา (4) ไม่ใช้เวลาราชการหรือทรัพย์สินของราชการเพื่อธุรกิจหรือประโยชน์ส่วนตน (5) ไม่ประกอบอาชีพเสริมซึ่งมีลักษณะเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน หรือเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวม และ (6) ดำรงชีวิตส่วนตัวไม่ให้เกิดมลทินหมองต่อตำแหน่งหน้าที่ ไม่ทำผิดกฎหมายแม้เห็นว่าเป็นเรื่องเล็กน้อย ไม่หมกมุ่นในอบายมุขทั้งหลาย ไม่ฟุ้งเฟ้อ หลอหลอ และใช้จ่ายประหยัดตามฐานะแห่งตน” “ข้อ 12 ข้าราชการตำรวจต้องภาคภูมิใจในวิชาชีพ กล้ายืนหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้องดีงาม เพื่อเกียรติศักดิ์และศักดิ์ศรีของความเป็นตำรวจ ซึ่งต้องประพฤติปฏิบัติดังนี้ (1) ปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างเคร่งครัด (2) ไม่สั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติการในสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือขัดต่อคุณธรรมและศีลธรรม (3) ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ตนรู้หรือควรจะรู้ว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในการนี้ให้หักทวงเป็นลายลักษณ์อักษรต่อผู้บังคับบัญชาผู้สั่ง และ (4) ไม่เลียงกฎหมาย ใช้หรือแนะนำให้ใช้ช่องโหว่ของกฎหมายเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองและผู้อื่น หรือทำให้สูญเสียความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม” “ข้อ 13 ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการตำรวจต้องประพฤติปฏิบัติดังนี้ (1) ประพฤติปฏิบัติตนเป็นผู้นำและเป็นแบบอย่างที่ดี รวมทั้งเป็นที่ปรึกษาและที่พึ่งของผู้ใต้บังคับบัญชา (2) หมั่นอบรมให้ผู้ใต้บังคับบัญชียึดถือปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณ ว่ากล่าวตักเตือนด้วยจิตเมตตา และให้ความรู้เกี่ยวกับงานในหน้าที่ (3) ปกครองบังคับบัญชาด้วยหลักการและเหตุผลที่ต้องทำตามانونคลองธรรม ยอมรับฟังความคิดเห็น และไม่ฝักใฝ่ความรับผิดชอบให้ผู้ใต้บังคับบัญชา และ (4) ใช้หลักคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนอย่างเคร่งครัด และปราศจากความลำเอียง” “ข้อ 14 ในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงาน ข้าราชการตำรวจต้องประพฤติปฏิบัติดังนี้ (1) เคารพเชื่อฟัง และปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมาย (2) รักษาวินัยและความสามัคคีในหมู่คณะ (3) ปฏิบัติต่อผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานด้วยความสุภาพ มีน้ำใจ รักใคร่สมานฉันท์ และมีมนุษยสัมพันธ์ รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นของเพื่อนร่วมงาน และ (4) อุทิศตนเอง ไม่หลีกเลี่ยงหรือเกี่ยงงาน ร่วมมือร่วมใจปฏิบัติหน้าที่โดยยึดความสำเร็จของงาน และชื่อเสียงของหน่วยเป็นที่ตั้ง” และ “ข้อ 15 ข้าราชการตำรวจต้องปฏิบัติตามค่านิยมของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามที่



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 6

The 6th STOU National Research Conference

ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด ดังนี้ (1) การยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม (2) การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบ (3) การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน และไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน (4) การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรม และถูกกฎหมาย (5) การให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัย และไม่เลือกปฏิบัติ (6) การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง (7) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ (8) การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และ (9) การยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพขององค์กร”

(2) **มาตรฐานจรรยาบรรณของตำรวจ** ประกอบด้วย ข้อ 16 ถึงข้อ 21 ได้แก่ “ข้อ 16 ข้าราชการตำรวจจะต้องสำนึกในการให้บริการประชาชนด้านอำนวยความสะดวก และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและสิทธิมนุษยชน เพื่อให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นและศรัทธา ซึ่งต้องประพฤติปฏิบัติดังนี้ (1) อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการร้องทุกข์กล่าวโทษ ขออนุญาต ขอข้อมูลข่าวสาร หรือติดต่อราชการอื่น ด้วยความเต็มใจ เป็นมิตร ไม่เลือกปฏิบัติ และรวดเร็ว เพื่อไม่ให้ประชาชนเสียสิทธิหรือเสรีภาพตามกฎหมาย (2) สุภาพ อ่อนน้อม และให้เกียรติประชาชน เพื่อให้เกิดความน่าเคารพยำเกรง ไม่ใช่ถ้อยคำกิริยา หรือท่าทาง ที่มีลักษณะหยาบคาย ดูหมิ่น หรือเหยียดหยามประชาชน (3) ในขณะปฏิบัติหน้าที่ ต้องดำรงตนให้อยู่สภาพที่พร้อมและเหมาะสมแก่การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความน่าเชื่อถือและน่าไว้วางใจ (4) พกพาอาวุธตามระเบียบแบบแผน ไม่จับหรือถืออาวุธหรือเล็งอาวุธไปยังบุคคลโดยปราศจากเหตุอันควร และ (5) พกพาเอกสารหรือตราประจำตัว และแสดงเอกสารหรือตราประจำตัวเมื่อมีบุคคลร้องขอ” “ข้อ 17 เมื่อเข้าจับกุมหรือระงับการกระทำผิด ข้าราชการตำรวจต้องยึดถือและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างเคร่งครัด ซึ่งต้องประพฤติปฏิบัติดังนี้ (1) แสดงถึงการอุทิศตนและจิตใจให้แก่การปฏิบัติหน้าที่อย่างกล้าหาญและมีสติปัญญา (2) ยืนหยัดเจตนารมณ์ในการรักษากฎหมายให้ถึงที่สุด และดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้กระทำความผิด ทั้งนี้ให้ระลึกเสมอว่า การใช้กฎหมายจะต้องคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมด้วย และ (3) ไม่ใช้มาตรการรุนแรง เว้นแต่การใช้มาตรการปกติแล้วไม่เพียงพอที่จะหยุดยั้งผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องสงสัยได้” “ข้อ 18 ข้าราชการตำรวจต้องตระหนักว่า การใช้อาวุธ กำลัง หรือความรุนแรง เป็นมาตรการที่รุนแรงที่สุด ข้าราชการตำรวจอาจใช้อาวุธ กำลัง หรือความรุนแรง ได้ต่อเมื่อมีความจำเป็นภายใต้กรอบของกฎหมายและระเบียบแบบแผน หรือเมื่อผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องสงสัยใช้อาวุธต่อสู้ขัดขวางการจับกุม หรือเพื่อช่วยบุคคลอื่นที่อยู่ในอันตรายต่อชีวิต เมื่อมีการใช้อาวุธ กำลัง หรือความรุนแรง ไม่ว่าจะผู้บาดเจ็บหรือเสียชีวิตหรือไม่ ข้าราชการตำรวจต้องรายงานเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาตามระเบียบแบบแผนทันที” “ข้อ 19 ในการรวบรวมพยานหลักฐาน การสืบสวนสอบสวน การสอบปากคำ หรือการซักถามผู้กระทำความผิด ผู้ต้องหา ผู้ที่อยู่ในความควบคุมตามกฎหมาย ผู้เสียหาย ผู้รู้เห็นเหตุการณ์ หรือบุคคลอื่น ข้าราชการตำรวจต้องแสดงความเป็นมืออาชีพโดยใช้ความรู้ความสามารถทางวิชาการตำรวจ รวมทั้งใช้ปฏิภาณไหวพริบและสติปัญญา เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและธำรงไว้ซึ่งความยุติธรรม ซึ่งต้องประพฤติปฏิบัติดังนี้ (1) ไม่ทำการทารุณหรือทารุณกรรมต่อบุคคล หรือต่อบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับบุคคลนั้น (2) ไม่ใช่ จ้าง วาน หรือยุยงส่งเสริมหรือปล่อยปละละเลยให้มีการทารุณหรือทารุณกรรมต่อบุคคล หรือต่อบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับบุคคลนั้น (3) ไม่กระทำการข่มขู่หรือรังควาน หรือใช้อำนาจที่มีขอบ หรือแนะนำเลี้ยมสอนบุคคลให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จหรือปรักปรำผู้อื่น (4) ไม่กักขังหรือหน่วงเหนี่ยวบุคคลที่ยังไม่ได้ถูกจับกุมตามกฎหมายเพื่อการสอบปากคำ และ (5) ไม่ใช่



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 6

The 6th STOU National Research Conference

อำนาจที่มีขอบเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐาน” “ข้อ 20 ข้าราชการตำรวจต้องควบคุมดูแลบุคคลที่อยู่ในการควบคุมของตนอย่างเคร่งครัดตามกฎหมายและมีมนุษยธรรม ซึ่งต้องประพฤติปฏิบัติดังนี้ (1) ไม่ผ่อนปรนให้บุคคลนั้นมีสิทธิหรือได้ประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบแบบแผน (2) ไม่รบกวนการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลกับทนายความตามสิทธิแห่งกฎหมาย (3) จัดให้บุคคลได้รับการรักษาพยาบาลหรือการดูแลทางการแพทย์ตามสมควรแก่กรณี เมื่อบุคคลนั้นมีอาการเจ็บป่วยหรือร้องขอ และ (4) ไม่ควบคุมเด็กและเยาวชนร่วมกับผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ใหญ่ หรือไม่คุมขังผู้หญิงร่วมกับผู้ชาย เว้นแต่เป็นกรณีที่กฎหมายและระเบียบแบบแผนอนุญาต” และ “ข้อ 21 ข้อมูลข่าวสารที่ข้าราชการตำรวจได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ 19 หรือจากการปฏิบัติหน้าที่อื่น ข้าราชการตำรวจจะต้องรักษาข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นความลับอย่างเคร่งครัด เพราะอาจเป็นอันตรายต่อผลประโยชน์หรือชื่อเสียงของบุคคล หรืออาจเป็นคุณหรือเป็นโทษทั้งต่อผู้เสียหายหรือผู้กระทำความผิด ข้าราชการตำรวจจะเปิดเผยข้อมูลนั้นได้ต่อเมื่อมีความจำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ หรือเพื่อประโยชน์ในราชการตำรวจที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเพื่อการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมเท่านั้น”

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า กรอบแห่งความประพฤติปฏิบัติของข้าราชการตำรวจเพื่อให้มีคุณธรรมและจริยธรรมนั้น มีกำหนดไว้ในท้ายกฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณตำรวจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 มาตรฐานคุณธรรมและอุดมคติของตำรวจ จำนวน 3 ข้อ คือ ข้อ 4 ถึงข้อ 6 และส่วนที่ 2 มาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณตำรวจ จำนวน 15 ข้อ คือ ข้อ 7 ถึงข้อ 21 นอกจากนี้ในแต่ละข้อยังมีการกำหนดวิธีประพฤติปฏิบัติเอาไว้ด้วยอย่างละเอียด ซึ่งครอบคลุมหลักการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการตำรวจที่ดีทั้งหมด หากข้าราชการตำรวจทุกคนนำมาตรฐานคุณธรรมและอุดมคติของตำรวจ และมาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณตำรวจมาปฏิบัติให้เป็นิจ เชื่อได้ว่าภาพพจน์ของตำรวจจะออกมาในแง่ดี มีภาพพจน์ในทางบวกอย่างแน่นอน

2.2 แนวทางการปฏิรูปข้าราชการตำรวจด้วยหลักคุณธรรมจริยธรรมโดยอนุศาสนาจารย์

ผลการศึกษาพบว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีเป้าหมายปฏิรูประบบงบประมาณโดยการศึกษาเทียบเคียงกับกองทัพบกตาม “ประเด็นที่ 2 การกระจายอำนาจและพัฒนาการบริหารงานตำรวจ, (2) ปฏิรูประบบงบประมาณโดยการกระจายงบประมาณลงถึงหน่วยปฏิบัติระดับสถานีตำรวจ โดยการศึกษาเทียบเคียงระบบงบประมาณของกองทัพบก” เป็นการวางเป้าหมายการพัฒนาการบริหารงานตำรวจที่น่าสนใจ ทว่ามีการเทียบเคียงกับกองทัพบกเฉพาะการปฏิรูประบบงบประมาณเท่านั้น ไม่ได้เล็งเห็นความสำคัญของการพัฒนาตัวบุคลากรข้าราชการตำรวจ และเทียบเคียงการบริหารงานด้านคุณธรรมจริยธรรมของบุคลากรกองทัพบกด้วย ซึ่งกองทัพบกมีองค์กรเล็ก ๆ องค์กรหนึ่งที่มีความสำคัญและอยู่ควบคู่กับกองทัพบกมานาน มีบทบาทสำคัญในการสอนคุณธรรมจริยธรรมให้กับบุคลากรทุกระดับในกองทัพบก ส่งผลให้บุคลากรของกองทัพบกตั้งมั่นอยู่ในระเบียบวินัยเป็นอย่างดี นั่นก็คือหน่วยงานที่เรียกว่ากองอนุศาสนาจารย์ กรมยุทธศึกษาทหารบก โดยมี “อนุศาสนาจารย์” ที่มีหน้าที่ทั่วไปเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกหรือปฏิบัติการเกี่ยวกับศาสนาและให้คำแนะนำแก่ผู้บังคับบัญชาในปัญหาทั้งปวงเกี่ยวกับศาสนาและขวัญกำลังใจทหาร และมีหน้าที่เฉพาะคือ ปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริการทางศาสนาและวางแผนโครงการให้ทหารมีโอกาสได้ปฏิบัติศาสนกิจ เยี่ยมเยียนผู้เจ็บป่วยและนักโทษทหาร ช่วยเหลือและประสานงานในการดำเนินการให้ทหารมีชีวิตที่ดี มีส่วนในการอบรมผู้คัดเลือกเข้ามาเป็นทหารและทำการบรรยายอบรมทหารเกี่ยวกับศาสนา ติดต่อกับ



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 6

The 6th STOU National Research Conference

ประสานงานกับองค์การสงเคราะห์ต่าง ๆ เช่น สภาอากาศหรือวัดในท้องถิ่น รับและแจกจ่ายเอกสารเกี่ยวกับศาสนา และรายงานการปฏิบัติหน้าที่ของตน (บุญยัง ศรีสมพงษ์, 2549) ในขณะเดียวกันเมื่อมองลึกลงไปโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ก็พบว่าเมืองครเล็ก ๆ องค์กรนี้อยู่เช่นเดียวกัน เรียกว่า “กลุ่มงานอนุศาสนาจารย์” สังกัดอยู่กับกองสวัสดิการ สำนักงานกำลังพล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการในการปรับโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติเมื่อปี 2552 มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการของอนุศาสนาจารย์ อำนาจการและดำเนินการเกี่ยวกับศาสนพิธี ให้คำแนะนำแก่ผู้บังคับบัญชาในปัญหาที่เกี่ยวกับศาสนาและขวัญกำลังใจของตำรวจ รวมทั้งงานอื่นที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่งของผู้บังคับบัญชา (กลุ่มงานอนุศาสนาจารย์, 2559)

จะเห็นได้ว่าทั้งอนุศาสนาจารย์กองทัพบกและอนุศาสนาจารย์ตำรวจ มีหน้าที่และความรับผิดชอบคล้ายคลึงกัน แต่หากลองลึกไปในรายละเอียดจะพบว่าการพัฒนางองค์กรและการบริหารจัดการองค์กรแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง สาเหตุส่วนหนึ่งอาจเกิดจากกองอนุศาสนาจารย์กองทัพบกเกิดขึ้นมานานแล้ว ตั้งแต่ประเทศไทยส่งทหารกองอาสาเข้าร่วมรบกับฝ่ายสัมพันธมิตรในสงครามโลกครั้งที่ 1 ในสมัยรัชกาลที่ 6 เมื่อปี 2461 พระองค์ทรงรู้สึกห่วงใยทหารเพราะต้องไปอยู่ไกลจากบ้านเมือง จึงทรงมีพระราชปรารภว่า “กองทหารที่โปรดเกล้าฯ ส่งไปนั้นจัดได้ดีทุกสิ่งสรรพ แต่ยังขาดสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งคือ อนุศาสนาจารย์ที่จะเป็นผู้ปลุกใจทหาร หากได้จัดส่งไปด้วยไม่ เพราะทหารที่จากบ้านจากเมืองไปคราวนี้ต้องไปอยู่ในถิ่นไกล ไม่ได้พบเห็นพระเหมือนเมื่ออยู่ในบ้านเมืองของตน จิตใจจะห่างเหินจากทางธรรม ถึงยามคณองค์จะฮึกเหิมเกินไป เป็นเหตุให้เสื่อมเสีย ไม่มีใครจะคอยให้อิโหว่ตักเตือน ถึงคราวทุกซักรอนก็จะอาดูระส่ำระสาย ไม่มีใครจะช่วยปลดปล่อยบรรเทาให้ ดูเป็นการว่าเหว่น่าอนาถ ถ้ามีอนุศาสนาจารย์ออกไป จะได้คอยอนุศาสน์พราสอนและปลอบโยนปลดปล่อยในยามทุกซัได้” จึงให้มีพระราชบัญญัติอนุศาสนาจารย์ พ.ศ. 2461 และโปรดเกล้าฯ ให้รองอำมาตย์ตรี อยู่ อุดมศิลป์ เป็นอนุศาสนาจารย์คนแรกออกไปประจำในกองทัพบกสยามที่ร่วมรบในสงครามโลกครั้งที่ 1 นับแต่นั้นมาได้มีการจัดตั้งกองอนุศาสนาจารย์และมีการพัฒนางองค์กรมาโดยตลอด ปัจจุบันอนุศาสนาจารย์กองทัพบก แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ อนุศาสนาจารย์ส่วนกลาง มีฐานะเป็นกองขึ้นตรงต่อกรมยุทธศึกษาทหารบก และอนุศาสนาจารย์ประจำหน่วย ได้แก่อนุศาสนาจารย์ที่กองอนุศาสนาจารย์ส่งไปประจำอยู่ตามหน่วยต่าง ๆ ของกองทัพบก (บุญยัง ศรีสมพงษ์, 2549) ในขณะที่เมื่อมองลึกในรายละเอียดของอนุศาสนาจารย์ตำรวจ พบว่าเกิดขึ้นจากการปรับโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติเมื่อปี 2552 และเริ่มมีความสำคัญมากขึ้นเมื่อ พล.ต.อ.อดุลย์ แสงสิงแก้ว ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในขณะนั้น ลงไปปฏิบัติภารกิจในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้และเป็นประธานในพิธีพระราชทานเพลิงศพตำรวจที่เสียชีวิต ซึ่งต้องประสานงานขออนุศาสนาจารย์กองทัพบกมาดำเนินพิธีกรรมทางศาสนาให้ จึงเน้นให้ตำรวจมีอนุศาสนาจารย์เป็นของตนเอง และมีโครงการฝึกอบรมข้าราชการตำรวจส่วนหนึ่งให้เป็นอนุศาสนาจารย์ประจำหน่วยประจำอยู่ในทุกจังหวัดทั่วประเทศ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการก่อเกิดและภารกิจในระยะแรกของอนุศาสนาจารย์ตำรวจ มุ่งเน้นไปที่การประกอบพิธีกรรมทางศาสนาเป็นหลัก ในขณะที่การเกิดขึ้นของอนุศาสนาจารย์กองทัพบกมุ่งเน้นไปที่การสร้างขวัญกำลังใจทหารเป็นหลัก ทั้ง ๆ ที่กรอบภารกิจอำนาจหน้าที่ของอนุศาสนาจารย์ตำรวจและอนุศาสนาจารย์กองทัพบกก็มีการกำหนดไว้ใกล้เคียง ปัจจุบันกลุ่มงานอนุศาสนาจารย์ตำรวจมีบุคลากรส่วนกลางที่ดำรงตำแหน่งอนุศาสนาจารย์ จำนวน 3 คน คือ ผู้กำกับการกลุ่มงานอนุศาสนาจารย์ รองผู้กำกับการกลุ่มงานอนุศาสนาจารย์ และสารวัตรฝ่ายกลุ่มงาน



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 6

The 6th STOU National Research Conference

อนุศาสนาจารย์ และบุคลากรในส่วนภูมิภาคจังหวัด 2 คน คือ อนุศาสนาจารย์ประจำหน่วย และผู้ช่วยอนุศาสนาจารย์ประจำหน่วย (กลุ่มงานอนุศาสนาจารย์, 2559) นอกจากนี้ข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดอีกประการหนึ่งระหว่างอนุศาสนาจารย์กองทัพบกกับอนุศาสนาจารย์ตำรวจก็คือ หน่วยงานของอนุศาสนาจารย์กองทัพบกมีฐานะเป็นกอง เรียกว่า “กองอนุศาสนาจารย์” ในขณะที่หน่วยงานของอนุศาสนาจารย์ตำรวจมีฐานะเป็นกลุ่มงาน เรียกว่า “กลุ่มงานอนุศาสนาจารย์” ดังนั้นสายงานวิทยากรของอนุศาสนาจารย์กองทัพบกจึงมีเส้นทางการเติบโตทางอาชีพ (career path) ได้ ในขณะที่สายงานอนุศาสนาจารย์ตำรวจยังไม่มีเส้นทางการเติบโตทางอาชีพ จะเห็นได้จากอนุศาสนาจารย์ประจำหน่วยและผู้ช่วยอนุศาสนาจารย์ประจำหน่วยของตำรวจ ยังคงเป็นเพียงตำแหน่งฝาก โดยไปเพิ่มภารกิจให้กับข้าราชการตำรวจที่มีภารกิจหน้าที่อื่นอยู่แล้วให้ทำหน้าที่เป็นอนุศาสนาจารย์ประกอบด้วย

ดังนั้น **แนวทางการปฏิรูปข้าราชการตำรวจด้วยหลักคุณธรรมจริยธรรม** ก็คือการบังคับใช้กรอบแห่งความประพฤติปฏิบัติของข้าราชการตำรวจ ท้ายกฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณตำรวจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้แก่ มาตรฐานคุณธรรมและอุดมคติของตำรวจ และมาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณตำรวจ ให้ได้อย่างเป็นรูปธรรม ทว่าโดยข้อเท็จจริงแล้วการจะปฏิรูปตัวบุคคลข้าราชการตำรวจให้มีคุณธรรมจริยธรรมเพิ่มขึ้นนั้น ไม่ใช่เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้โดยง่าย ต้องใช้ระยะเวลาในการปรับเปลี่ยนและมีการประเมินผลเป็นระยะ ๆ การปฏิรูปตัวบุคคลเป็นเรื่องที่ยากกว่าการปฏิรูปโครงสร้าง แต่ก็คุ้มค่า เพราะหากคนมีการปรับเปลี่ยนในทางที่ดีขึ้น ต่อให้โครงสร้างไม่สมบูรณ์ องค์กรก็ยังสามารถขับเคลื่อนไปได้ด้วยดี ในทางตรงกันข้ามหากคนไม่พร้อม ต่อให้มีโครงสร้างที่สมบูรณ์แบบทุกอย่าง องค์กรก็ไม่สามารถเติบโตได้ด้วยดีหรือเติบโตไปได้แบบล้มลุกคลุกคลาน ซึ่งบุคคลที่จะทำหน้าที่ปฏิรูปตัวบุคคลข้าราชการตำรวจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ก็คืออนุศาสนาจารย์ตำรวจ เพราะนอกจากจะทำหน้าที่พิธีกรรมทางศาสนาแล้ว ยังมีหน้าที่สำคัญคือการสอนศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม และให้คำแนะนำแก่ผู้บังคับบัญชาในปัญหาทั้งปวงที่เกี่ยวกับศาสนาและขวัญกำลังใจของบุคลากรในหน่วยงาน ดังนั้นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงควรกำหนดเป้าหมายให้อนุศาสนาจารย์มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลให้ข้าราชการตำรวจทั้งปวง ปฏิบัติตนอยู่ภายใต้กรอบความประพฤติตามประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณตำรวจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ด้วย เมื่อเป็นภารกิจที่ยิ่งใหญ่ ต้องติดตามประเมินผลและส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมให้กับข้าราชการตำรวจทั่วประเทศ การเป็นเพียงกลุ่มงานอนุศาสนาจารย์เล็ก ๆ จึงไม่มีพลังเพียงพอต่อการเปลี่ยนแปลงข้าราชการตำรวจสองแสนกว่านายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ ดังนั้นหากสำนักงานตำรวจแห่งชาติเล็งเห็นความจำเป็นในการพัฒนาบุคลากร ประสงค์จะลดปัญหาการขาดคุณธรรมจริยธรรม และการกระทำอัตวินิบาตกรรม (ฆ่าตัวตาย) ของข้าราชการตำรวจ ควรเพิ่มความเข้มแข็งให้กับกลุ่มงานอนุศาสนาจารย์ อาจจะปรับให้เป็นระดับกองบังคับการ หรือลักษณะอื่นที่สามารถให้บุคลากรในสายงานอนุศาสนาจารย์ สามารถเติบโตในสายงานของตนเองได้ และสามารถกำหนดตำแหน่งงาน อัตราค่าจ้าง และจัดสรรงบประมาณได้ตามความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ

ตอนที่ 3 ข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการปฏิรูปข้าราชการตำรวจด้วยหลักคุณธรรมจริยธรรม

ผลการศึกษาพบว่า การปฏิรูปตำรวจโดยเทียบเคียงกับกองทัพบกมีจุดเด่นที่น่าสนใจหลายประการ กล่าวคือ ในส่วนของกำลังพล พบว่าจากกำลังพลของกองทัพบกไทย ประจำปี 305,860 นาย กำลังสำรอง 245,000 นาย เป็นกำลังพลของกองทัพบกประมาณ 190,000 นาย ประกอบด้วย 9 กองพลทหารราบ, 1 กองพลทหารราบยาน



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 6

The 6th STOU National Research Conference

เกราะ, 3 กองพลทหารม้า, 1 กองพลรบพิเศษ, 1 กองพลทหารปืนใหญ่, 1 กองพลทหารปืนใหญ่ต่อสู้อากาศยาน, และ 1 กองพลทหารช่าง (กรมกำลังพลทหารบก, 2559) ในขณะที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีกำลังพลประมาณ 220,000 นาย ประกอบด้วย ส่วนบังคับบัญชา (10 สำนัก, 4 กอง) ส่วนปฏิบัติการเฉพาะทาง (สง.นรป.) ส่วนป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม (บชน., ภ.1-9, ศชต.) ส่วนสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม (3 สำนัก, 4 กอง) ส่วนการศึกษา (บช.ศ., รร.นรต.) ส่วนบริการ (รพ.ตร.) และหน่วยงานอื่น ๆ (ก.ตช., ก.ตร., โรงพิมพ์ตำรวจ) (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2559) จะเห็นได้ว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกองทัพบก มีระบบการบริหารงานที่เป็นลำดับขั้นเช่นเดียวกัน นอกจากนี้สำนักงานตำรวจแห่งชาติกำลังจะมีการปฏิรูประบบงบประมาณ โดยเทียบเคียงกับระบบงบประมาณของกองทัพบก ดังนั้นจึงสามารถสรุปข้อมูลเทียบเคียงระหว่างกองทัพบกกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้ดังตารางที่ 1 ดังนี้

ตารางที่ 1 กำลังพล ระบบการบังคับบัญชา และระบบงบประมาณ ระหว่างกองทัพบกกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

กองทัพบก	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- กำลังพลประมาณ 190,000 นาย - มีการบังคับบัญชาเป็นลำดับขั้น - มีการกระจายงบประมาณถึงหน่วยปฏิบัติ	- กำลังพลประมาณ 220,000 นาย - มีการบังคับบัญชาเป็นลำดับขั้น - มีแผนปฏิรูประบบงบประมาณกระจายถึงหน่วยปฏิบัติ

ที่มา: สังเคราะห์ข้อมูลจากกรมกำลังพลทหารบก (2559) และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (2559)

จากตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่าข้อมูลเทียบเคียงของกองทัพบกกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีความคล้ายคลึงกัน หากแต่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่างกันโดยสิ้นเชิง ภาพพจน์กำลังพลของกองทัพบกมีความเป็นระเบียบวินัยสูง ในขณะที่ภาพพจน์กำลังพลของสำนักงานตำรวจชาติยังอยู่ในเชิงลบมากกว่าเชิงบวก ทั้ง ๆ ที่หากสอบถามประชาชนทั่วไปส่วนใหญ่ต่างยอมรับว่าข้าราชการตำรวจที่ดีมีมากกว่าข้าราชการตำรวจไม่ดี ดังนั้นการปฏิรูปตำรวจที่กำลังจะมีขึ้นจึงควรปฏิรูปตัวบุคคลข้าราชการตำรวจเป็นอันดับต้น ๆ ไม่ควรตัดกรอบแนวทางดำเนินงานของคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม “ข้อ 5) พัฒนาระบบคุณธรรมของตำรวจ เพื่อแก้ปัญหาเรื่องตัวบุคคลที่ขาดคุณธรรมและความรับผิดชอบ” ออกไป ซึ่งการปฏิรูปตัวบุคคลแม้เป็นเรื่องยากที่ต้องใช้ระยะเวลานาน แต่ก็คุ้มค่าต่อการปฏิรูป ดังนั้นจึงต้องมีหน่วยงานที่มารับผิดชอบติดตาม ประเมินผล และกำกับดูแลให้ข้าราชการตำรวจประพฤติตนเป็นไปตามกรอบความประพฤติท้ายกฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณตำรวจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ซึ่งหน่วยงานที่เหมาะสมต่อการรับผิดชอบเรื่องดังกล่าว ก็คือกลุ่มงานอนุศาสนาจารย์ ที่ต้องยกระดับหน่วยงานเพื่อให้สามารถรับผิดชอบติดตาม ประเมินผล และกำกับดูแลความประพฤติของข้าราชการตำรวจดังกล่าวได้ ซึ่งหากเทียบเคียงกองอนุศาสนาจารย์กองทัพบกจะพบว่า อนุศาสนาจารย์กระจายอยู่ในทุกระดับของการบริหาร ตั้งแต่ระดับส่วนกลาง ระดับหน่วยบังคับบัญชา ไปจนถึงระดับหน่วยปฏิบัติการ ดังนั้นการวางเป้าหมายยิ่งใหญ่เพื่อพัฒนาบุคลากรของตำรวจ จึงควรมีการกระจายอนุศาสนา



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 6

The 6th STOU National Research Conference

จารย์ตำรวจทั้งระดับส่วนกลาง หน่วยบังคับบัญชา ไปจนถึงระดับหน่วยปฏิบัติการเช่นเดียวกัน ซึ่งสามารถสรุปเทียบเคียงได้ดังตารางที่ 2 ดังนี้

ตารางที่ 2 การเทียบเคียงหน่วยงานกองอนุศาสนาจารย์ของกองทัพบก กับ (การปฏิรูป) กองอนุศาสนาจารย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

กองอนุศาสนาจารย์ กองทัพบก	(การปฏิรูป) กองอนุศาสนาจารย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
• อนศ.ส่วนกลาง • อนศ.นชต.ทบ. • อนศ.ทภ.1-4 • อนศ.มทบ. • อนศ.จทบ.	• อนศ.ส่วนกลาง • อนศ.ภ.1-9 • อนศ.จว. • อนศ.สภ.

ที่มา: สังเคราะห์ข้อมูลจากกรมกำลังพลทหารบก (2559) และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (2559)

จากตารางที่ 2 จะเห็นได้ว่าหากสำนักงานตำรวจแห่งชาติเล็งเห็นความสำคัญของการพัฒนาตัวบุคลากรข้าราชการตำรวจ จำเป็นต้องยกระดับกลุ่มงานอนุศาสนาจารย์ ให้เป็นกองอนุศาสนาจารย์หรือหน่วยงานเทียบเท่า กล่าวคือ หากงานอนุศาสนาจารย์ตำรวจเป็นระดับกองบังคับการขึ้นไป สามารถที่จัดกำลังพลไปประจำสถานีตำรวจภูธรทั่วประเทศได้ โดยที่ไม่ต้องเป็นงานฝากไว้กับบุคลากรสายงานอื่น ซึ่งอนุศาสนาจารย์ประจำหน่วยจะทำหน้าที่เฉพาะงานอนุศาสนาจารย์เพียงอย่างเดียว คือเน้นการดำเนินการเกี่ยวกับการสอนศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม และให้คำแนะนำแก่ผู้บังคับบัญชาในปัญหาทั้งปวงที่เกี่ยวกับศาสนาและช่วยกำลัใจของบุคลากรในหน่วยงานเป็นงานหลัก ส่วนงานเกี่ยวกับศาสนพิธีหรือพิธีกรรมทางศาสนาเป็นเรื่องที่ต้องทำหน้าที่อยู่แล้ว ตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตามความเหมาะสม และที่สำคัญอนุศาสนาจารย์ประจำหน่วยจะต้องชวนช่วยหาความรู้ใส่ตนเพื่อให้มีหลักจิตวิทยาในการโน้มน้าวใจคน ตลอดจนเทคนิคในการพูด เทคนิคการสอนศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรมทั้งในรูปของการพูดคุยส่วนบุคคล ไปจนถึงการสอนรวมในห้องสัมมนา ซึ่งหากอนุศาสนาจารย์ประจำหน่วยมีบทบาทหน้าที่เฉพาะงานอนุศาสนาจารย์เพียงอย่างเดียว เช่นเดียวกับงานอนุศาสนาจารย์ของกองทัพบก จะสามารถทำให้อนุศาสนาจารย์มีเวลาเพียงพอที่จะสอดส่องดูแลบุคลากรภายในหน่วยงานได้ หากพบบุคลากรคนใดกำลังตกอยู่ในภาวะเครียดไม่ว่าจะเป็นเรื่องงานหรือเรื่องส่วนตัว อนุศาสนาจารย์ก็จะหาจังหวะลงไปพูดคุยโน้มน้าวให้กำลังใจได้ หรือหากเกิดขึ้นในลักษณะเป็นภาพรวมของหน่วยงาน อนุศาสนาจารย์ก็จะสามารถให้คำแนะนำผู้บังคับบัญชาจัดให้มีการฝึกอบรมสัมมนาเพื่อเตือนสติ ทบทวนหลักศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรมภายในหน่วยงานได้ หากทุกหน่วยงานของตำรวจทั่วประเทศมีภาพลักษณ์ดังกล่าวนี้ เชื่อได้ว่าปัญหาการประพฤติมิชอบในตำแหน่งหน้าที่หรือปัญหาเกี่ยวกับการกระทำอาชญากรรม (ฆ่าตัวตาย) ของข้าราชการตำรวจจะลดลงอย่างต่อเนื่องและหมดไปในที่สุด



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 6

The 6th STOU National Research Conference

ดังนั้น ในส่วนของข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการปฏิรูปข้าราชการตำรวจด้วยหลักคุณธรรมจริยธรรม จึงเสนอให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเห็นความสำคัญของกรอบแนวทางดำเนินงานของคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม “ข้อ 5) พัฒนาระบบคุณธรรมของตำรวจ เพื่อแก้ปัญหาเรื่องตัวบุคคลที่ขาดคุณธรรมและความรับผิดชอบ” โดยการยกระดับกลุ่มงานอนุศาสนาจารย์ให้เป็นระดับกองบังคับการหรือเทียบเท่าขึ้นไป แล้วเพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ให้สามารถติดตาม ประเมินผล และกำกับดูแลให้ข้าราชการตำรวจประพฤติตนเป็นไปตามกรอบความประพฤติท้ายกฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณตำรวจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 โดยเพิ่มประเด็นการปฏิรูป ข้อ 1 ปรับปรุงการบริหารงานบุคคลและเส้นทางการเจริญเติบโต และ ข้อ 2 การกระจายอำนาจและพัฒนาการบริหารงานตำรวจ โดยอาจเพิ่มข้อความในประเด็นการปฏิรูปข้อ 3 ปฏิรูประบบงานสอบสวนและการบังคับใช้กฎหมาย เป็น “ประเด็นที่ 3 ปฏิรูประบบงานสอบสวน งานพัฒนาบุคลากรโดยอนุศาสนาจารย์ และการบังคับใช้กฎหมาย” หรืออาจแทรกเป็นการปฏิรูป “ประเด็นที่ 4 ปฏิรูประบบงานอนุศาสนาจารย์และการพัฒนาบุคลากรข้าราชการตำรวจ” แล้วเลื่อนการปฏิรูปประเด็นที่ 4, 5,... เดิม เป็นประเด็นที่ 5, 6... ตามลำดับ ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการปฏิรูปตำรวจตรงตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ที่ประชาชนต้องการคือการปฏิรูปที่ตัวบุคลากรข้าราชการตำรวจ แม้ว่าการปฏิรูปดังกล่าวจะต้องเกี่ยวข้องไปถึงการปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่บางส่วนด้วยก็ตาม

อภิปรายผลการวิจัย

แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) คือการเพิ่มผลผลิตในการบริหารงานภาครัฐ โดยให้ความสำคัญต่อผลสำเร็จของงานเป็นหัวใจสำคัญ (Christopher Hood, 1991) เป็นแนวคิดที่ต้องการให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และวิธีการบริหารงานภาครัฐ จากเดิมที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (input) โดยอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน โดยหันมาเน้นวัตถุประสงค์หรือผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานทั้งในแง่ผลผลิต (output) ผลลัพธ์ (outcome) และความคุ้มค่าของเงิน (Value for money) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ (อัครพงษ์ เขียวแจ่ม, ม.ป.ป.) จะเห็นได้ว่ากระแสโลกาภิวัตน์ในปัจจุบัน ส่งผลต่อสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้องค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อเพิ่มศักยภาพให้กับองค์กร โดยเฉพาะการเน้นให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน และคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก เช่นเดียวกันกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ยอมรับกระแสการปฏิรูปองค์กรและวางแนวทางการปฏิรูปตนเอง โดยผลการศึกษาพบว่า แนวทางการปฏิรูปตำรวจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในปัจจุบัน เริ่มจากคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมได้กำหนดกรอบแนวทางดำเนินงานปฏิรูปไว้ 6 ประการ ได้แก่ 1) ควรแยกพนักงานสอบสวนให้เป็นองค์กรอิสระ โดยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานรักษาความสงบเรียบร้อยและดูแลความมั่นคงภายใน 2) ควรปฏิรูปโครงสร้าง หลักสูตร และเนื้อหาในการเรียนการสอนของโรงเรียนตำรวจ และเพิ่มหลักสูตรในด้านกฎหมายให้มากขึ้น 3) ควรกระจายภารกิจของตำรวจที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น โดยต้องพิจารณาความพร้อมของหน่วยงานที่รับโอนภารกิจนั้น 4) ควรพิจารณาการแต่งตั้งและโยกย้ายตำรวจโดยใช้ระบบอาวุโส ประกอบกับการพิจารณาความประพฤติของแต่ละบุคคล 5) พัฒนาระบบคุณธรรมของตำรวจเพื่อ



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 6

The 6th STOU National Research Conference

แก้ปัญหาเรื่องตัวบุคคลที่ขาดคุณธรรมและความรับผิดชอบ 6) แต่งตั้งคณะกรรมการตำรวจที่ประชาชนมีส่วนร่วม และได้ประโยชน์อย่างแท้จริง ต่อมาเมื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้จัดทำยุทธศาสตร์การปฏิรูปกิจการตำรวจระยะ 20 ปี จึงได้กำหนดประเด็นการปฏิรูปไว้ 10 ประเด็น ได้แก่ 1) ปรับปรุงการบริหารงานบุคคลและเส้นทางการเจริญเติบโต 2) การกระจายอำนาจและพัฒนาการบริหารงานตำรวจ 3) ปฏิรูประบบงานสอบสวนและการบังคับใช้กฎหมาย 4) ค่าตอบแทนและสวัสดิการ เพื่อดำรงชีพอย่างมีศักดิ์ศรี 5) อุปกรณ์ประจำกาย อุปกรณ์ประจำหน่วย 6) การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน 7) การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและท้องถิ่น 8) การจัดระบบนิติวิทยาศาสตร์ 9) การสรรหาและระบบการฝึกอบรม และ 10) การถ่ายโอนภารกิจ จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่เน้นไปที่การปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับกรอบแนวทางดำเนินงานของคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม “ข้อ 5) พัฒนาระบบคุณธรรมของตำรวจ เพื่อแก้ปัญหาเรื่องตัวบุคคลที่ขาดคุณธรรมและความรับผิดชอบ” จึงเป็นที่น่าเสียดายอย่างยิ่ง เนื่องจากหากมองเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ที่ประชาชนอยากให้เป็นปฏิรูป คือการปฏิรูปตัวบุคลากรข้าราชการตำรวจเป็นหลักมากกว่า แม้ว่าการปฏิรูปดังกล่าวจะต้องเกี่ยวโยงไปถึงการปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่บางส่วนก็ตาม ซึ่งสาเหตุสำคัญที่ประชาชนต้องการให้ปฏิรูปตัวบุคลากรข้าราชการตำรวจเป็นหลัก เนื่องจากที่ผ่านมาภาพพจน์ของตำรวจโดยรวมสะท้อนออกมาในเชิงการขาดคุณธรรมจริยธรรมเพิ่มมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการศึกษาของ ธวัชชัย หนองบัว (2546) เรื่องการศึกษาวิธีการพัฒนาจริยธรรมสำหรับข้าราชการตำรวจ พบว่าข้าราชการตำรวจมีการทำความผิดวินัยและถูกลงโทษอย่างต่อเนื่องอย่างน้อย 10 เรื่อง คือ การทำผิดคดีอาญา ทุจริตต่อหน้าที่ ละทิ้งหน้าที่ ก่อขัดขวางราชการ การพนัน ยาเสพติดให้โทษ ทำให้ทรัพย์สินเสียหาย ประพฤติตนไม่สมควร ความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน และบกพร่องต่อหน้าที่ ในขณะที่ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2541) ได้ทำการศึกษาการคอร์รัปชันในระบบราชการไทย และรายงานผลการวิจัยส่วนหนึ่งว่า หน่วยงานตำรวจเป็นหน่วยงานที่นักธุรกิจเห็นว่าการคอร์รัปชันมากเป็นอันดับสอง คิดเป็นร้อยละ 18.7 รองจากหน่วยงานกรมศุลกากร ที่คิดเป็นร้อยละ 27.2 นอกจากนี้สถิติจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติเองพบว่า ข้าราชการตำรวจมีแนวโน้มฆ่าตัวตายเพิ่มสูงขึ้นทุกปี และมีอัตราเสี่ยงสูงกว่าอาชีพอื่นมากกว่าสองเท่า (ทีมข่าวอาชญากรรม, 2556, ออนไลน์; เปิดแฟ้มอาชญากรรม, 2557, ออนไลน์) ดังนั้นการปฏิรูปตำรวจที่ประชาชนคาดหวังจึงเป็นการปฏิรูปตัวบุคลากรข้าราชการตำรวจเป็นหลัก แต่ก็อาจเกี่ยวโยงไปถึงการปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของตำรวจบางส่วนด้วย

ในขณะเดียวกันผลการศึกษา **แนวทางการปฏิรูปข้าราชการตำรวจด้วยหลักคุณธรรมจริยธรรม** พบว่าแท้จริงแล้วข้าราชการตำรวจทุกคนมีกรอบความประพฤติของตนเองอยู่แล้ว ตามทั่วยกฏ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณตำรวจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้แก่ มาตรฐานคุณธรรมและอุดมคติของตำรวจ (3 ข้อ) และมาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณตำรวจ (15 ข้อ) ซึ่งหากข้าราชการตำรวจปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณตำรวจดังกล่าว ก็จะเป็นตำรวจที่ดีมีคุณธรรมจริยธรรม น่าเชื่อถือไว้วางใจ แต่ผลการศึกษาของนักวิชาการข้างต้นกลับสะท้อนผลในทางลบ ทำให้ภาพลักษณ์ของตำรวจโดยรวมจึงออกสู่สาธารณะในเชิงลบมากกว่าเชิงบวก สะท้อนให้เห็นว่าประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณตำรวจที่มีอยู่นั้นเป็นเพียง “เสือกระดาษ” ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าข้าราชการตำรวจทั้งปวง ปฏิบัติตามกรอบความประพฤติในประมวลจริยธรรมและ



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 6

The 6th STOU National Research Conference

จรรยาบรรณตำรวจหรือไม่ อย่างไร และไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่ติดตาม ประเมินผล หรือกำกับดูแลให้ข้าราชการตำรวจต้องประพฤติปฏิบัติตนตามประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณตำรวจ

ดังนั้นข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการปฏิรูปข้าราชการตำรวจด้วยหลักคุณธรรมจริยธรรม ก็คือสำนักงานตำรวจแห่งชาติควรปฏิรูปตัวบุคลากรข้าราชการตำรวจเป็นอันดับต้น ๆ เพราะการปฏิรูปตำรวจที่แท้จริงก็คือการปฏิรูปตัวบุคลากรข้าราชการตำรวจ ต้องจัดให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ติดตาม ประเมินผล หรือกำกับดูแลให้ข้าราชการตำรวจต้องประพฤติปฏิบัติตนตามประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณตำรวจ ซึ่งผลการศึกษาพบว่าหน่วยงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่เหมาะสมในการทำหน้าที่ดังกล่าวคือ กลุ่มงานอนุศาสนาจารย์ แต่ต้องยกระดับองค์กรเพื่อให้มีศักยภาพมีพลังอำนาจเพียงพอที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวได้ นั่นคือยกระดับให้เป็นระดับกองบังคับการหรือเทียบเท่าขึ้นไป เพื่อให้สามารถเติบโตในสายงานวิทยาการอนุศาสนาจารย์ของตนเองได้ การจะปฏิรูปตัวบุคคลข้าราชการตำรวจให้มีคุณธรรมจริยธรรมเพิ่มขึ้นนั้น ไม่ใช่เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้โดยง่าย ต้องใช้ระยะเวลาในการเปลี่ยนแปลงและมีการประเมินผลเป็นระยะ ๆ การปฏิรูปตัวบุคคลเป็นเรื่องที่ยากกว่าการปฏิรูปโครงสร้าง แต่ก็คุ้มค่าต่อการปฏิรูป เพราะหากคนมีการปรับเปลี่ยนในทางที่ดีขึ้น ต่อให้โครงสร้างไม่สมบูรณ์ องค์กรก็สามารถขับเคลื่อนไปได้ด้วยดี ในทางตรงกันข้ามหากคนไม่พร้อม ต่อให้โครงสร้างมีความสมบูรณ์พร้อมทุกอย่าง องค์กรก็ไม่สามารถเติบโตไปด้วยดี หรือเติบโตไปได้แบบลุ่มลุกคลุกคลาน

ข้อเสนอแนะ

1. ปัญหาการขาดคุณธรรมจริยธรรมของข้าราชการตำรวจเป็นปัญหาใหญ่ ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ควรมองข้าม ซึ่งการปฏิรูปตำรวจที่แท้จริงคือการปฏิรูปตัวบุคคลที่เป็นข้าราชการตำรวจ ดังนั้นการปฏิรูปตำรวจที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ จึงไม่ควรปฏิรูปเฉพาะโครงสร้าง หากแต่ควรปฏิรูปไปถึงตัวบุคลากรที่เป็นข้าราชการตำรวจทั่วประเทศกว่าสองแสนคน ซึ่งถ้าสามารถทำให้ข้าราชการตำรวจโดยรวมมีคุณธรรมจริยธรรมเพิ่มมากขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 5 เชื่อได้ว่าภาพพจน์ของวงการตำรวจจะดีขึ้นกว่าปัจจุบันเป็นอย่างมาก หากสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีวิสัยทัศน์เล็งเห็นความสำคัญของการปฏิรูปตัวบุคคลในองค์กร ควรใช้อุศานาจารย์ตำรวจให้เกิดประโยชน์และคุ้มค่าที่สุด เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาการขาดคุณธรรมจริยธรรมของข้าราชการตำรวจ ดังนั้นงานอนุศาสนาจารย์จึงต้องมีโครงสร้างที่ชัดเจนที่มีศักยภาพและมีพลังอำนาจเพียงพอที่จะทำหน้าที่ติดตาม ประเมินผล หรือกำกับดูแลให้ข้าราชการตำรวจประพฤติตนตามท้ายกฎ ก.ตร.ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณตำรวจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้แก่ มาตรฐานคุณธรรมและอุดมคติของตำรวจ และมาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณตำรวจให้ได้

2. สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรเพิ่มประเด็นการปฏิรูปเกี่ยวกับ “การปฏิรูประบบงานอนุศาสนาจารย์และการพัฒนาบุคลากรข้าราชการตำรวจ” ไว้ในยุทธศาสตร์การปฏิรูปกิจการตำรวจระยะ 20 ปี ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จะแทรกเป็นประเด็นใดก็ได้ โดยกำหนดให้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง และเส้นทางเติบโตสายอาชีพ (Career Path) ของสายวิทยาการอนุศาสนาจารย์ให้ชัดเจน และเพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ของอนุศาสนาจารย์ตำรวจให้มีมากกว่าอนุศาสนาจารย์กองทัพบก เนื่องจากบริบทและสภาพแวดล้อมของตำรวจแตกต่างกับของกองทัพบกค่อนข้างสิ้นเชิง ตำรวจต้องเผชิญปัญหาอยู่กับประชาชนโดยตรง



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 6

The 6th STOU National Research Conference

มากกว่าทหาร ดังนั้นบทบาทของอนุศาสนาจารย์ตำรวจจึงควรมีให้เหมาะสมและยืดหยุ่นไปกับบริบทของตนเอง กล่าวคือนอกจากจะมีบทบาทของอนุศาสนาจารย์เช่นเดียวกับกองทัพแล้ว ให้เพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการติดตาม ประเมินผล หรือกำกับดูแลให้ข้าราชการตำรวจประพฤติปฏิบัติตนตามประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณตำรวจด้วย

3. อนุศาสนาจารย์กองทัพ มีที่มาค่อนข้างแข็งแกร่งและชัดเจน คือมีการสอบคัดเลือกบุคคลภายในหรือภายนอกที่มีคุณสมบัติจบปริญญาธรรม 9 ประโยค หรือปริญญาพุทธศาสตรบัณฑิต (พธ.บ.) และจบปริญญาธรรม 4 ประโยคขึ้นไป หรือปริญญาศาสนศาสตรบัณฑิต (ศน.บ.) และจบปริญญาธรรม 4 ประโยคขึ้นไป เข้ามาเป็นอนุศาสนาจารย์ของกองทัพ แต่อนุศาสนาจารย์ของตำรวจ อาจมีที่มาในลักษณะเดียวกันหรือนำบุคลากรภายในที่มีความเหมาะสมและสามารถปฏิบัติงานสายวิทยาการอนุศาสนาจารย์ได้มาทำการฝึกอบรมหลักสูตรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ครบกระบวนการ ทั้งงานด้านศาสนพิธีหรือพิธีกรรมทางศาสนา การสอนศีลธรรม คุณธรรมจริยธรรม และให้คำแนะนำแก่ผู้บังคับบัญชาในปัญหาทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับศาสนาและขวัญกำลังใจของบุคลากรในหน่วยงาน ตลอดจนการติดตาม ประเมินผล หรือกำกับดูแลให้ข้าราชการตำรวจประพฤติปฏิบัติตนตามประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณตำรวจ

เอกสารอ้างอิง

กรมกำลังพลทหารบก. (2559). กองทัพบกไทย. (ออนไลน์). ค้นเมื่อ 25 สิงหาคม 2559 จาก <http://dop.rta.mi.th/Web/index.html>

กลุ่มงานคณะกรรมการการตำรวจ สำนักงานกรรมการ 2. (2558). รายงานของคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ 6 เรื่องการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ.

กองบัญชาการศึกษา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2554). คู่มือเสริมสร้างการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ตำรวจ.

กลุ่มงานอนุศาสนาจารย์ กองสวัสดิการ สำนักงานกำลังพล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2559). อำนาจหน้าที่. (ออนไลน์). ค้นเมื่อ 24 มกราคม 2559 จาก http://www.welfarepolice.com/newweb/standard/profile.php?group_id=9&type=authority

ทีมข่าวอาชญากรรม. (2556, ตุลาคม 16). สตช.เผยสถิติตำรวจฆ่าตัวตายพุ่งเฉลี่ย 30 นายต่อปี. ใน ผู้จัดการออนไลน์. (ออนไลน์). ค้นเมื่อ 24 มกราคม 2559 จาก <http://www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=9560000129932>

รัชชัย หนองบัว. (2546). การศึกษาศึกษาวิธีการพัฒนาจริยธรรมสำหรับข้าราชการตำรวจ. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาจริยศาสตร์ศึกษา. กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล.



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 6
The 6th STOU National Research Conference

บุญยัง ศรีสมพงษ์. (2549). การศึกษาบทบาทการสอนธรรมของอนุศาสนาจารย์กองทัพบก. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพระพุทธศาสนา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

บทความการปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2558, กรกฎาคม 3). สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์. (ออนไลน์). สืบค้นเมื่อ 18 สิงหาคม 2559 จาก http://thainews.prd.go.th/website_th/news/news_detail/WNRPT5807030010001

เปิดแฟ้มอาชญากรรม. (2557, กุมภาพันธ์ 12). เปิดสถิติ “ตร.ฆ่าตัว” เหตุเครียดงาน จิตแพทย์แนะวิธีแก้. ใน *ไทยรัฐออนไลน์*. (ออนไลน์). สืบค้นเมื่อ 24 มกราคม 2559 จาก <http://www.thairath.co.th/content/402917>

ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังคิต พิริยะรังสรรค์, นวลน้อย ตรีรัตน์ และ สักกรินทร์ นิยมศิลป์. (2541). รายงานผลการวิจัยการคอร์รัปชันในระบบราชการไทย. เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศูนย์พัฒนาด้านการข่าว กองบัญชาการตำรวจสันติบาล. (2559). ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกิจการตำรวจระยะ 20 ปี ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (ออนไลน์). ค้นเมื่อ 18 สิงหาคม 2559 จาก <http://www.idcpolice.com/15797897/%E0%B8%A2%E0%B8%B8%E0%B8%97%...>

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2559). *หน่วยงานในสังกัด*. (ออนไลน์). ค้นเมื่อ 25 สิงหาคม 2559 จาก http://www.royalthaipolice.go.th/agencies_under.php

อัศรพงษ์ เขียวแจ่ม. (ม.ป.ป.). *การจัดการภาครัฐแนวใหม่*. ขอนแก่น: สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 10. (ออนไลน์). ค้นเมื่อ 25 กันยายน 2559 จาก http://reo10.mnre.go.th/ewt_dl_link.php?nid=91

Christopher Hood. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration*. 69: 3-19.