

บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ

พลตำรวจโททวีศักดิ์ ตู้อินดา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2554

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์นี้เคยได้รับการสืบค้นและให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)

are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

THE ROLE OF THAI PALIAMENT IN THE CONTROL
OF POLICE GOOD GOVERNANCE

Police Lieutenant General Thaveesak Tuchinda

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2011

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	บทบาทของรัฐธรรมนูญไทยในการควบคุมชนรรมภิบาลของตำรวจ
โดย	พลตำรวจโททวีศักดิ์ ตู้อินดา
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญโญภาส
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม	ศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ ฟินิจภูวดล

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ดา ฐนิติกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.วิษณุ เครืองาม)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญโญภาส)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม
(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ ฟินิจภูวดล)

ผลตำรวจโททวิศักดิ์ ตู้จินดา : บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมธรรมาภิบาลของ
ตำรวจ. (THE ROLE OF THAI PARLIAMENT IN THE CONTROL OF POLICE
GOOD GOVERNANCE) อ. ที่ปริกษาวิทยานิพนธ์หลัก : ศ. วีระพงษ์ บุญโญภาส;
179 หน้า.

ผลการศึกษา พบว่าตำรวจในฐานะองค์กรคือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และตำรวจใน
ฐานะการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในองค์กรคือ เจ้าหน้าที่ตำรวจ ปรากฏข้อมูลและหลักฐานที่แสดง
ว่ายังขาดธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ธรรมาภิบาลของตำรวจในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะต้อง
ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้หลักนิติธรรม (Rule of Law) และในมุมมองของการบริหารบ้านเมืองที่ดี (Good
Governance) ตำรวจต้องสร้างความมั่นคงปลอดภัยให้กับสาธารณะ (Public Security) ในขณะเดียวกัน
ต้องเคารพต่อสิทธิมนุษยชน (Human Rights) และเสรีภาพส่วนบุคคล การควบคุมธรรมาภิบาลของ
ตำรวจภายในองค์กรตำรวจเอง ไม่อาจประสบผลสำเร็จได้ ต้องอาศัยการควบคุมจากองค์กรภายนอก
รัฐสภาเป็นองค์กรควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งสามารถมีบทบาทควบคุมธรรมาภิ
บาลของตำรวจผ่านองค์กรภายในคือ คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยอาศัย
อำนาจตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และข้อบังคับการ
ประชุมของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภา ประกอบกับพระราชบัญญัติคำสั่ง
เรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พุทธศักราช 2554 การเพิ่มบทบาทของ
คณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎรและในวุฒิสภาในการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจให้เข้มงวด
ขึ้น โดยปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการทั้งสองสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวุฒิสภา จะทำให้
เกิดธรรมาภิบาลของตำรวจอย่างแท้จริง

สาขาวิชา นิติศาสตร์ ลายมือชื่อนิติ.....
ปีการศึกษา 2554 ลายมือชื่อ อ.ที่ปริกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....
ลายมือชื่อ อ.ที่ปริกษาวิทยานิพนธ์ร่วม.....

5186013934 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : POLICE GOOD GOVERNANCE / RULE OF LAW / THE SENATE STANDING COMMITTEE / PALIAMENT CONTROL / HOUSE OF REPRESENTATIVES

POL.LT.GEN. THAVEESAK TUCHINDA : THE ROLE OF THAI PARLIAMENT IN THE CONTROL OF POLICE GOOD GOVERNANCE.

CO-ADVISOR : PROF. VEERAPONG BOONYOPAS, 179 pp.

The study found that the evidence shown that police organization which was Royal Thai Police Department and police as personals in the organization, which were police officers, were still lack of good governance under democracy system. Police has to perform its duties under the rule of law, induce in public security and at the same time, respects human rights and personal freedom. In order to control police good governance effectively, external organizations need to be involved. Parliament is an organization that controls government administration that can control police good governance through its internal organizations which are the standing committee of the House of Representatives and Senates by using section 135 of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550, and the Rules of Procedure of the standing committee of the House of Representatives and Senates and the Request Order of the Committee of the House of Representatives and Senate Act, B.E. 2554. Enhancement the standing committee of the House of Representatives and Senates' power to tighten the control of police good governance can be done by improvement of personals' quality and knowledge in both the standing committee of the House of Representatives and Senates.

Field of Study : LAWS Student's Signature.....

Academic Year : 2011 Advisor's Signature.....

Co-Advisor's Signature.....

กิตติกรรมประกาศ

การทำวิทยานิพนธ์เรื่อง บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ ฉบับนี้ ไม่อาจสำเร็จสมบูรณ์ครบถ้วนได้ หากมิได้รับการแนะนำแนวทางการศึกษาตามหลักกฎหมายมหาชน จากท่านศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.วิษณุ เครืองาม และท่านศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พิณีภูวดล และที่ผู้เรียนมีความรู้สึกประทับใจ ระลึกถึงพระคุณอันสูงส่งจากท่านศาสตราจารย์ วีระพงษ์ บุญโญภาส อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก ที่ให้ความเมตตาตรวจแก้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ พร้อมให้ข้อคิดเกี่ยวกับกระบวนการรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบด้วยความอดทนต่อปัญหาที่ผู้เขียนประสบจากความสูญเสียข้อมูลและเนื้อหาวิทยานิพนธ์ที่เสร็จเกือบสมบูรณ์ในช่วงเกิดอุทกภัย ร้ายแรงเมื่อเดือนตุลาคม 2554

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.วิษณุ เครืองาม ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์, ศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พิณีภูวดล อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และกรรมการสอบวิทยานิพนธ์, ศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญโญภาส อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลักและกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าดำเนินการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ พร้อมให้ข้อคิด ข้อเสนอแนะแก่ผู้เขียนให้เกิดความแตกฉานในวิชาความรู้ทั้งในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นอย่างดี

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณ ร้อยตำรวจเอกสัมฤทธิ์ พรหมเคน เพื่อนนักศึกษาที่ช่วยค้นหาข้อมูลในช่วงสุดท้ายของการทำวิทยานิพนธ์ และบุตรสาวคนเล็กของผู้เขียน นางสาวกราไคย ผู้จินดาที่ช่วยตรวจสอบอักษร มิให้เกิดความบกพร่องขึ้น ส่วนข้อบกพร่องหากมีอยู่ในวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนขอน้อมรับ

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	2
1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	3
1.4 สมมุติฐานของการศึกษาวิจัย.....	3
1.5 วิธีการศึกษาวิจัย.....	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย.....	4
บทที่ 2 แนวความคิด และหลักการเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ธรรมนูญ และ การควบคุมธรรมนูญของตำรวจ.....	5
2.1 แนวคิดและหลักการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน.....	5
2.2 ความหมาย และแนวคิดที่ว่าด้วยธรรมนูญ.....	6
2.3 งานตำรวจ และบรรทัดฐานธรรมนูญของงานตำรวจ.....	13
2.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตำรวจให้อยู่ภายใต้หลักธรรมนูญ.....	15
2.5 มาตรการควบคุมธรรมนูญของตำรวจไทย.....	19
บทที่ 3 การควบคุมธรรมนูญของตำรวจ ในประเทศกลุ่มอาเซียนบางประเทศ.....	23

3.1	กัมพูชา.....	24
3.2	มาเลเซีย.....	27
3.3	อินโดนีเซีย.....	28
3.4	ฟิลิปปินส์.....	34
บทที่ 4	บทบาทของรัฐสภาไทย ในการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจตามรัฐธรรมนูญ.....	39
4.1	องค์ประกอบของรัฐสภาไทย และอำนาจหน้าที่ ในการควบคุมธรรมาภิบาลของหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	40
4.1.1	องค์ประกอบของรัฐสภา และอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป.....	40
4.1.2	อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน.....	43
1.2.1	การตั้งกระทู้ถาม.....	43
1.2.2	การตั้งกระทู้ถามด้วยวาจา.....	43
1.2.3	การเปิดอภิปรายทั่วไปของวุฒิสภา โดยไม่มีการลงมติ.....	44
1.2.4	การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล.....	44
4.1.3	อำนาจในการตรวจสอบ ควบคุมหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามบทบัญญัติ ว่าด้วย การตั้งคณะกรรมการสามัญ และวิสามัญ ของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา.....	45
4.2	การตรวจสอบ และควบคุม การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ เพื่อให้เกิดธรรมาภิบาล โดยรัฐสภา.....	50
4.2.1	ประเด็น หรือหัวข้อในการตรวจสอบควบคุมเจ้าหน้าที่ตำรวจในด้าน	

	51
4.2.1.1 ประเด็นในการตรวจสอบเพื่อควบคุมตำรวจตามหลักนิติธรรม.....	52
4.2.1.2 ประเด็นในการตรวจสอบเพื่อควบคุมตำรวจตามหลักคุณธรรม.....	53
4.2.1.3 ประเด็นในการตรวจสอบเพื่อควบคุมตำรวจตามหลักโปร่งใส.....	54
4.2.1.4 ประเด็นในการตรวจสอบเพื่อควบคุมตำรวจตามหลักการมี ส่วนร่วม.....	56
4.2.1.5 ประเด็นในการตรวจสอบเพื่อควบคุมตำรวจตามหลักความคุ้มค่า...57	
2.1.6 ประเด็นในการตรวจสอบเพื่อควบคุมตำรวจตามหลักความ รับผิดชอบ.....	57
4.2.2 กระบวนการตรวจสอบเพื่อควบคุม โดยรัฐสภา.....	58
4.2.2.1 กระทำโดยผ่านทางฝ่ายบริหาร.....	58
4.2.2.2 การตรวจสอบเพื่อควบคุมโดยคณะกรรมการสามัญและคณะ อนุกรรมการ ของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา.....	61
บทที่ 5 ปัญหาในการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ โดยรัฐสภา และการความพยายามของ สมาชิกรัฐสภาในการแก้ไขปัญหา.....	66
5.1 ปัญหาในการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ.....	66
5.2 การดำเนินการโดยสมาชิกรัฐสภา เพื่อประสิทธิภาพในการควบคุมธรรมาภิบาล ของตำรวจ.....	73
บทที่ 6 สรุป และข้อเสนอแนะ.....	80
รายการอ้างอิง.....	88

ญ

หน้า

ภาคผนวก.....91

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....179

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

ตำรวจเป็นองค์กรที่มีหน้าที่หลักในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม เป็นกลไกสำคัญในการสร้างความมั่นคงให้กับรัฐ และมีบทบาทสำคัญ ที่จะช่วยสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตย ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในฐานะผู้รักษากฎหมาย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย จะเคารพในอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ของปวงชน และยึดมั่นในหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ตำรวจจึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ บังคับใช้กฎหมาย และเป็นองค์กรที่ปฏิบัติตามกฎหมาย ในเวลาเดียวกัน การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ จึงต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม คือ ต้องเคารพต่อสิทธิมนุษยชน ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ของบุคคลอยู่เสมอ¹

การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในปัจจุบัน ไม่ว่าจะในนามองค์กร คือ สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ หรือ เจ้าหน้าที่ตำรวจแต่ละนายของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งในระดับ กองบัญชาการ กองบังคับการ และกองกำกับการ หรือสถานีตำรวจ ในสายตาของสังคม ไม่ว่าจะสื่อมวลชน นักวิชาการ และประชาชนทั่วไป มีความเข้าใจและเชื่อว่า ตำรวจยังขาดธรรมาภิบาล (Good Governance)

ในสายตาของสังคมเชื่อว่า การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ขึ้นอยู่กับการชี้แนะหรือสั่งการจาก นักการเมือง ที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้งเข้าสู่อำนาจรัฐ ได้เป็นรัฐบาลบริหารประเทศ โดยมีได้ยึด ประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนส่วนรวม แต่คำนึงถึงประโยชน์ของตน พวกพ้องบริวารใกล้ชิด การปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่เสมอภาค มีการเลือกปฏิบัติ การปฏิบัติหน้าที่ขาดประสิทธิภาพไม่เป็นไปตามที่ กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างสมบูรณ์²

การเรียกร้องจากประชาชน และสื่อมวลชน ให้รัฐบาล ซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายบริหารดำเนินการ ควบคุม กำกับดูแล การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ให้เป็นไปตามภารกิจที่กำหนดไว้ในกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พุทธศักราช 2547 และมีธรรมาภิบาล ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย หลักเกณฑ์ และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช 2546 ยังไม่ได้รับการตอบสนองอย่างจริงจัง

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3, มาตรา 4

² สัมภาษณ์ สมชาย แสวงการ, ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพ และการคุ้มครอง

เมื่ออำนาจบริหารไม่อาจพึงพาได้ จำต้องมุ่งสู่อำนาจอธิปไตยอีก 2 อำนาจ คือ อำนาจตุลาการและอำนาจนิติบัญญัติ การเรียกร้องหาความเป็นธรรมจากอำนาจตุลาการ มีกระบวนการที่ต้องใช้เวลานานและเสียค่าใช้จ่ายสูง อำนาจนิติบัญญัติ จึงต้องเป็นเป้าหมายที่ประชาชนหวังพึ่ง

กฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายมหาชนประเภทต่างๆ ได้กำหนดกรอบการใช้อำนาจหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่รัฐ³, กำหนดกลไกควบคุมถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐทุกกระทรวง ทุกกรม ทุกหน่วยงานของรัฐ ที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น รวมทั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ให้มีธรรมาภิบาล⁴ เพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชน

เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ กระทบต่อการดำรงชีพของประชาชน มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายหลายฉบับ ซึ่งส่วนใหญ่มีบทลงโทษทางอาญา ล้วนแต่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ ต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนทั้งสิ้น หากกลไกการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ และการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจภายในองค์กรตำรวจเอง หรือการควบคุมกำกับดูแลธรรมาภิบาลตำรวจโดยรัฐบาล ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เกิดผลเสียหายต่อประโยชน์ของชาติ และประชาชน ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และเสถียรภาพทางการเมือง ตลอดจนสถาบันหลักสำคัญ ของประเทศเกิดความไม่มั่นคง จำต้องเพิ่มบทบาทของรัฐสภาในการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งในทางทฤษฎีและการปฏิบัติ ภายใต้กรอบของกฎหมายรัฐธรรมนูญ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1.2.1 ทำการศึกษาวิจัย อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา อันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลซึ่งกำกับดูแลการใช้อำนาจรัฐของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ผ่านการประชุมอภิปรายอำนาจในการศึกษาหรือสอบสวนโดยองค์กรภายในของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 74

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135

1.2.2 ทำการศึกษาวิจัย ศักยภาพ และผลสัมฤทธิ์ ของบทบาทรัฐสภา ในการควบคุม ธรรมชาติของตำรวจ ตามรัฐธรรมนูญ สำหรับพิจารณาปรับปรุงแก้ไข วิธีการปฏิบัติ หรือแก้ไข กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ในส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสำหรับเสริมสร้างธรรมชาติใน กิจการตำรวจให้เกิดขึ้นอย่างยั่งยืนต่อไป

1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัย จะทำการจำแนกงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตำรวจ ที่กำหนดไว้ใน กฎหมาย นโยบายรัฐบาล และความต้องการของประชาชนที่สะท้อนผ่านสื่อมวลชน แล้วนำหลัก ธรรมชาติที่สำคัญมาเป็นเกณฑ์ชี้วัด เพื่อให้รัฐสภาโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ดำเนินการตรวจสอบ ทั้งในการประชุมสภา หรือโดยคณะกรรมการสามัญ/วิสามัญ ซึ่งมีอำนาจ หน้าที่ศึกษา ตรวจสอบงานหน่วยงานรัฐรวมทั้งตำรวจได้โดยตรง และมีการเปรียบเทียบกับประเทศใน กลุ่มอาเซียนบางประเทศที่รัฐสภามีบทบาทในการควบคุมธรรมชาติของตำรวจ เพื่อสรุปผลการ ศึกษาวิจัย สำหรับประเมินบทบาทของรัฐสภาไทยในเรื่องดังกล่าว

1.4 สมมุติฐานของการศึกษาวิจัย

“การปฏิบัติภารกิจ และการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจไทยยังขาดธรรมชาติของ รัฐสภาเป็นองค์กรในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งสามารถมีบทบาทในการควบคุม ธรรมชาติของตำรวจได้ ดังนั้น การเพิ่มบทบาทของรัฐสภาในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของ ตำรวจให้เข้มงวดมากขึ้น ย่อมก่อให้เกิดการปรับปรุงแก้ไข อันนำไปสู่ธรรมชาติอย่างแท้จริง”

1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

ดำเนินการศึกษา ทฤษฎี แนวความคิด และหลักการธรรมชาติที่เป็นสากล และที่ส่วน ราชการไทยยึดถือ⁵, บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, วุฒิสภา ในการควบคุมธรรมชาติของตำรวจ ของประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ในกลุ่มประเทศอาเซียนบางประเทศ

⁵ - ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พุทธศักราช 2542

- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช 2546

และบทบาทองค์กรภายในรัฐสภาไทย ในรูปแบบคณะกรรมการ ที่ทำการตรวจสอบด้วยการศึกษา สอบสวนการทำงานของตำรวจ ภายใต้เครื่องมือชี้วัดตามหลักการธรรมาภิบาล สำหรับหน่วยงานภาครัฐ สมัยใหม่ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำการวิเคราะห์และสรุปข้อมูล ประเด็นปัญหา และเสนอ ทางแก้ไขปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพที่ดีขึ้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

ภายใต้การศึกษาระดมความคิดเห็นของประชาชนในการควบคุมธรรมาภิบาล ของตำรวจ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะทำให้ทราบถึง

1.6.1 จุดบกพร่องของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในการปฏิบัติตามนโยบายของ รัฐบาล ทั้งในด้านการบริหารงานภายในองค์กรตำรวจ การบริหารงานบุคคล การบังคับใช้กฎหมาย ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อบรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐ

1.6.2 ทำให้ทราบถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรในรัฐสภา อันประกอบด้วยสภา ผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและการปฏิบัติ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

1.6.3 ทำให้ทราบถึงศักยภาพของการควบคุมตำรวจให้เกิดธรรมาภิบาลโดยองค์กร ของรัฐสภา ว่าเกิดผลสัมฤทธิ์หรือไม่ สมควรแก้ไขปรับปรุงประการใด เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ ประเทศชาติและประชาชน ทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจ และเสถียรภาพทางการเมือง

บทที่ 2

แนวคิด และหลักการเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ธรรมนูญ และการควบคุมธรรมนูญของตำรวจ

การศึกษาบทบาทของรัฐสภาไทย ในการควบคุมธรรมนูญของตำรวจ ตามรัฐธรรมนูญ จะต้องมีความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ของอำนาจอธิปไตย ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา กับอำนาจบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นคณะบุคคลทำหน้าที่ในการปกครองหรือบริหารประเทศ, ความหมายของคำว่า รัฐบาล, ความหมายและแนวความคิดว่าด้วย หลักธรรมนูญ, งานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตำรวจตามกฎหมายและนโยบายรัฐบาล ตลอดจนกฎหมายและมาตรการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจตามหลักธรรมนูญภาครัฐ

2.1 แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ ประกอบด้วยอำนาจนิติบัญญัติ, บริหาร, ตุลาการ ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอนี้ ผู้ทำหน้าที่แทนประชาชนคือ รัฐสภา, คณะรัฐมนตรี, และ ตามศาลหลักกฎหมายมหาชน ถือว่ารัฐสภาซึ่งทำหน้าที่นิติบัญญัติสมาชิกมาจากตัวแทนของประชาชน มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน ของคณะรัฐมนตรี

การบริหารราชการแผ่นดินหมายถึง การกำหนดนโยบายสาธารณะว่า จะจัดการปกครองประเทศในแนวทางใด และ ใช้วิธีใดจึงจะเกิดผลสำเร็จเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศและประชาชน, การบังคับใช้กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา ตลอดจนแก้ไขปัญหาค่าที่เกิดขึ้นจากปัจจัยต่างๆ ให้แก่บ้านเมือง การกำหนดนโยบายของคณะรัฐมนตรี ต้องแถลงต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับหน้าที่บริหารประเทศ ขณะเดียวกัน การบริหารประเทศต้องใช้กฎหมายที่ออกมาโดยรัฐสภา นั่นคือการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภา

คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และ รัฐมนตรีต่างๆ เป็นข้าราชการการเมือง การเข้าดำรงตำแหน่งและการพ้นตำแหน่ง อาศัยกฎหมายและเหตุที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ต่างจากข้าราชการประจำที่เข้ามาดำรงตำแหน่งของราชการโดยการสอบ หรือการคัดเลือก

ในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 มาตรา 11 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้ารัฐบาล คือ เป็นผู้นำของบรรดารัฐมนตรีอันเป็นฝ่ายการเมือง และ บรรดาข้าราชการเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในฝ่ายบริหารอันเป็นฝ่าย

ประจำ เช่น ตำรวจ ทหาร พลเรือนที่ทำงานในกระทรวง กรม หรือ หน่วยงานของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น ยกเว้นสมาชิกสภา ผู้พิพากษา ตุลาการ และ เจ้าหน้าที่รัฐในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น รัฐบาล จึงมีความหมายรวมทั้งคณะรัฐมนตรี ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ทั้งหลายของฝ่ายบริหารข้างต้น ด้วย¹

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 178 บัญญัติให้ คณะรัฐมนตรีต้องบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และ นโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา และ รัฐมนตรีแต่ละคนต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตนตามกระทรวงที่ได้รับมอบหมายให้ดูแล การรับผิดชอบข้างต้นหมายถึง การที่อาจถูกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ สมาชิกวุฒิสภาใช้อำนาจควบคุมการบริหารราชการด้วยการตั้งกระทู้ถาม, การยื่นญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเปิดอภิปราย ลงมติไม่ไว้วางใจหรือ สมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติ² การบริหารราชการแผ่นดินในงานที่รับผิดชอบย่อมรวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นข้าราชการประจำ ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลด้วย

2.2 ความหมาย และแนวคิดด้วยธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล (Good Governance) มีการนำมาใช้กันมากในแวดวงวิชาการ และการบริหาร เพราะคำว่า Governance แปลว่าการอภิบาล หมายถึง กระบวนการของการตัดสินใจ และกระบวนการของการนำเอาการตัดสินใจนั้นไปปฏิบัติ จึงมีการนำเอาคำนี้ไปประกอบคำอื่นอย่างแพร่หลาย เช่น Corporate Governance (การอภิบาลบริษัท), International Governance (การอภิบาลระหว่างประเทศ), National Governance (การอภิบาลระดับชาติ) หรือ Local Governance (การอภิบาลระดับท้องถิ่น) เป็นต้น³

เมื่อธรรมาภิบาล คือ กระบวนการตัดสินใจ และกระบวนการของการนำเอาการตัดสินใจนั้นไปปฏิบัติ บุคคล และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนี้ จึงมีความสำคัญ นอกจากนี้ คำว่าธรรมาภิบาลยังใช้กันแพร่หลายทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน แต่ไม่ว่าจะนำไปเกี่ยวข้องกับภาคใด

¹ วิชฌุ เครืองาม. การบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและนโยบายรัฐบาล, วารสารสถาบันพระปกเกล้า (ปีที่ 8 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม-สิงหาคม 2553):7

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 156-162

³ The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, What is Good Governance?, Official Reports, 2009, P.9

ธรรมาภิบาลคือ การใช้อำนาจ (Authority) และการใช้อำนาจนี้ ได้เชื่อมโยงถึงระบบตรวจสอบความรับผิดชอบและการควบคุม (Accountability and control) ในองค์กรทุกระดับ เมื่อถูกนำมาใช้ในภาคธุรกิจเอกชน ธรรมาภิบาลจะเน้นการออกแบบขององค์กรให้ฝ่ายบริหารจัดการทำหน้าที่เป็นกลไกการใช้อำนาจ โดยให้ความสำคัญเกี่ยวกับผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสีย (Stake holders) ในการดำเนินธุรกิจของบริษัทเอกชนบนหลักการนี้ คณะกรรมการบริษัท มีหน้าที่กำกับดูแลทิศทางการดำเนินการและความรับผิดชอบของฝ่ายจัดการ จึงสามารถตรวจสอบและวัดผลได้

เมื่อธรรมาภิบาลถูกนำมาใช้ในภาครัฐ จะมีความแตกต่างกับภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democratic governance)⁴

ประการแรก ธรรมาภิบาลภาครัฐ ตั้งอยู่บนรากฐานทางนิติธรรม หรือหลักการปกครองโดยกฎหมาย (The rule of law) องค์กรของรัฐถูกตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่บริหารด้วยการนำกฎหมายไปสู่การปฏิบัติ องค์กรของรัฐนี้มีองค์ประกอบ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์ โครงสร้าง อัตรากำลังคนงบประมาณ จึงมีผลมาจากอำนาจทางกฎหมายทั้งสิ้น กล่าวกันว่า ธรรมาภิบาลภาครัฐ ผูกพันกับกฎหมายและกระบวนการบัญญัติกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายสูงสุดของรัฐ คือรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีเนื้อหาหลักเกี่ยวกับการกำหนดกรอบพื้นฐานของสถาบัน (Institutional frameworks) ที่ผูกโยงกับนโยบายสาธารณะ (Public policy) และการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ธรรมาภิบาลจะเป็นตัวเชื่อมโยงสถาบันต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กับการกำหนดนโยบาย และการบริหารนโยบายสาธารณะ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ธรรมาภิบาลภาครัฐจะเกี่ยวข้องกับวิธีการ (Means) ในรูปแบบการสั่งการ การควบคุม และการประสานงานขององค์กรหรือสถาบันนั้น ให้บรรลุผลสำเร็จ เพื่อประโยชน์สาธารณะ และประชาชนส่วนรวมนั่นเอง

ประการที่สอง ธรรมาภิบาลภาครัฐเกี่ยวข้องกับบูรณาการ (Integration) ระหว่างหน่วยงานองค์กร และสถาบันในภาครัฐทั้งปวง จึงเน้นความสำคัญของการประสานงานและความร่วมมือระหว่างองค์กรหรือสถาบัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการสร้างผลผลิตและบริการสาธารณะ (Public goods and service) อย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สาม ธรรมาภิบาลภาครัฐ จำแนกออกเป็นสองส่วนคือ ธรรมาภิบาลภาครัฐระดับองค์กร (Organizational governance) และธรรมาภิบาลภาครัฐระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ ธรรมาภิบาลระดับองค์กร เน้นไปที่รูปแบบหรือโครงสร้างฝ่ายบริหาร (Executive structures)

⁴ โกวิทช์ กังสนันท์, 2552 “ธรรมาภิบาลภาครัฐ : รากฐานและความท้าทายต่อรัฐบาลไทย”, วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 7 ฉบับที่ 1, กรุงเทพมหานคร: 33

ของรัฐบาล กระทรวง ทบวงกรม หรือหน่วยงานของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น เพื่อคูทิศทางและเป้าหมาย ในการดำเนินงานของหน่วยงานตามหลักธรรมาภิบาล ครอบคลุมทัศนคติในการบริหารจัดการสาธารณะ (Public management) ในสองแนวทางคือ แนวทางแรก การให้ความสำคัญกับผลงานหรือผลการปฏิบัติ (Performance) ที่เกิดจากการรับมอบอำนาจจากรัฐ ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย หลักการบริหาร ให้นำหนักกับงานประจำในองค์กร และใช้ยุทธศาสตร์และการเมืองเป็นเครื่องมือของกระบวนการบริหาร แนวทางที่สอง เน้นความสำคัญของผู้บริหารสาธารณะ (Public administrators) ในฐานะผู้รับมอบอำนาจ และเป็นส่วนหนึ่งของแนวร่วมทางการเมือง (Public coalition) เพื่อสร้างความสัมพันธ์ ให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม ธรรมาภิบาลจึงเน้นทั้งด้านการกำกับและ ควบคุมการใช้อำนาจ และกระบวนการบริหารขององค์กรราชการ ภาวะผู้นำของผู้บริหาร

สำหรับธรรมาภิบาลภาครัฐระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติกร จะปฏิบัติตามกฎระเบียบ และการใช้ ดุลยพินิจในการขับเคลื่อนกระบวนการส่งมอบบริการสาธารณะให้กับประชาชน โดย ผู้บริหารในระดับต่าง ๆ จะกำกับดูแล เพื่อให้งานการบริหารสาธารณะนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

การพิจารณาธรรมาภิบาลภาครัฐระดับองค์กรถึงระดับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติกร ในการ ปกครองระบอบประชาธิปไตย มีรัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชน รัฐบาลเป็นองค์กรหลัก, หน่วยงานของรัฐภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล จะมีความเชื่อมโยงในกระบวนการธรรมาภิบาล กับเจ้าหน้าที่รัฐทุกประเภททุกคน ไม่ว่าจะตำรวจ ทหาร พลเรือน หรือเจ้าหน้าที่รัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น

การมีธรรมาภิบาล (Good Governance) ในหน่วยงานของรัฐ ได้รับการยืนยันว่า คอรัปชั่นจะเกิดขึ้นน้อยลง, เสียงของคนข้างน้อยจะได้รับการพิจารณา ความเห็นที่มีคุณค่าและดีที่สุดในสังคม จะถูกนำไปใช้ในการตัดสินใจ นั่นคือ กระบวนการตอบสนอง และความรับผิดชอบต่อสังคม ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

2.2.1 สหประชาชาติ (The United Nations) ได้กำหนดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ไว้ 8 ประการ⁵ คือ

2.2.1.1. นิติธรรม (Rule of Law)

⁵ The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, “What is Good Governance?”, Official Reports, 2009, P.11

ธรรมาภิบาลต้องการกฎหมายที่เป็นธรรม บังคับใช้อย่างสม่ำเสมอภาค และต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างเคร่งครัด รับฟังเสียงข้างน้อยในสังคม การบังคับใช้กฎหมายที่เป็นธรรม หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ต้องยึดมั่นในความยุติธรรม และไม่คอร์รัปชัน

2.2.1.2. ความเสมอภาค (Equity)

ทุกคนมีส่วนร่วมในความเป็นเจ้าของประเทศและสังคม จึงควรมีโอกาสในการพัฒนา และดำรงไว้ซึ่งความเป็นอยู่ที่ดีของทุกคน

2.2.1.3. ความโปร่งใส (Transparency)

การตัดสินใจ และการดำเนินการที่เกิดขึ้นในชาติและสังคม ต้องกระทำโดยถูกต้อง ตามระเบียบแบบแผน, ข้อมูลข่าวสารต้องเข้าถึงได้อย่างอิสระจากผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจนั้น การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต้องอยู่ในรูปแบบเข้าใจง่าย และเพียงพอ

2.2.1.4 การมีส่วนร่วม (Participation)

การมีส่วนร่วมจากประชาชนทุกคน คือ ภูมูจสำคัญของธรรมาภิบาล ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมผ่านผู้แทน ผ่านสมาคม สถาบันที่เป็นสื่อกลาง เพื่อให้มั่นใจว่า จะมีการนำเอาสิ่งที่ดีที่สุด ที่ประชาชนต้องการ ไปดำเนินการหรือไปปฏิบัติ การมีส่วนร่วมจึงต้องมีการจัดระบบแล้วแจ้งให้สังคมได้รับรู้ เสรีภาพขององค์กร สมาคม และการแสดงออก ถือเป็นความสำคัญประการแรก และประชาสังคมที่มีการจัดระบบคือความสำคัญถัดมา

2.2.1.5 การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented)

สังคมที่ประกอบด้วยคนหลากหลาย ก็มีหลายความคิด ธรรมาภิบาลจึงต้องการสื่อกลาง เพื่อให้ความคิด ผลประโยชน์ที่หลากหลายในสังคม ถูกนำไปสู่ความเห็นพ้องโดยธรรม อันนำมาซึ่งผลประโยชน์ที่ดีที่สุดต่อส่วนรวม พร้อมด้วยแนวทางในการบรรลุถึงผลประโยชน์นั้น

2.2.1.6 การตอบสนอง (Responsiveness)

ธรรมาภิบาลต้องการสถาบัน และกระบวนการ ที่ต้องตอบสนองความต้องการ และรักษาผลประโยชน์ของประชาชน หรือสมาชิกในสังคมทั้งหมด ภายในกรอบเวลาที่เหมาะสม และเกิด ผลลัพธ์ที่มีเหตุผล

2.2.1.7 ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล (Efficiency/Effectiveness)

ธรรมาภิบาล เป็นกระบวนการที่คิดหาวิธีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้ทุกคนในสังคมได้รับประโยชน์สูงสุด แนวคิดเรื่องประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ในบริบทของธรรมาภิบาลนำไปสู่การมุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีการพัฒนาที่ยั่งยืน และการคุ้มครองป้องกันสิ่งแวดล้อมด้วยในปัจจุบัน

2.2.1.8 ความรับผิดชอบในการกระทำ (Accountability)

เป็นหลักการที่สำคัญหนึ่งของธรรมาภิบาล สถาบันรัฐบาล, ภาคเอกชน, ภาคประชาสังคม ล้วนต้องมีความรับผิดชอบในการกระทำต่อสาธารณะ และต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจ หรือการกระทำของตน ที่สำคัญความรับผิดชอบในการกระทำไม่อาจนำมาใช้ โดยปราศจากความโปร่งใส หรือ นิติธรรม

จากหลักธรรมาภิบาลทั้ง 8 ประการที่กล่าวมา ถือเป็นแนวความคิดเชิงอุดมคติยากที่จะสำเร็จบรรลุเป้าหมายครบถ้วน แต่หากดำเนินการอย่างมุ่งมั่น เพื่อให้แนวความคิดเชิงอุดมคตินี้ไปสู่ความเป็นจริงได้มากที่สุด จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวม

2.2.2 หลักธรรมาภิบาล ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พุทธศักราช 2542 ซึ่งได้กำหนดหลักการบริหารราชการ ไว้ดังนี้

2.2.2.1 หลักนิติธรรม

การตรากฎหมาย จะต้องถูกต้อง มีวัตถุประสงค์เพื่อความเป็นธรรมในสังคม และเพื่อประโยชน์สาธารณะ

การบังคับใช้กฎหมาย ต้องเคร่งครัด เสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ ภายใต้อิทธิพล เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้ง มีกระบวนการยุติธรรมที่ดี และรวดเร็ว

2.2.2.2 หลักคุณธรรม

ยึดมั่นในความดี ความถูกต้อง ส่งเสริมให้ประชาชนมีความซื่อสัตย์ มีวินัยเคารพกฎหมาย และประกอบอาชีพสุจริต

2.2.2.3 หลักความโปร่งใส

การสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกันให้กับคนในชาติ และการทำงานของคนในองค์กรหรือหน่วยงานรัฐ ต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้

2.2.2.4 หลักการมีส่วนร่วม

การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็น ในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของชาติ เช่น การทำประชาพิจารณ์, การเปิดให้มีการแสดงประชามติ

2.2.2.5 หลักความรับผิดชอบ

การรู้สำนึกในหน้าที่ และความรับผิดชอบต่อสังคม มีความกล้าหาญที่จะยอมรับผลดีและผลร้ายจากการกระทำของตน

2.2.2.6 หลักความคุ้มค่า

ต้องบริหารจัดการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม และทำการรักษา พัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติ ให้มีความสมบูรณ์อย่างยั่งยืน

2.2.3 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช 2546 มีอยู่ด้วยกัน 7 หมวด ที่แสดงถึงหลักธรรมาภิบาลที่ดี คือ

หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (มาตรา 6)

หมวด 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน (มาตรา 7-8)

หมวด 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจภาครัฐ (มาตรา 9-19)

หมวด 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ (มาตรา 22-27)

หมวด 7 การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน (มาตรา 37-44)

จากหลักธรรมาภิบาลข้างต้น ธรรมาภิบาลจะเป็นทั้งเป้าหมาย และวิธีการ ในการบรรลุเป้าหมายนั้น คือ การพัฒนา⁶

ในฐานะที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนา หมายถึง “ระบบบริหารจัดการที่มีองค์ประกอบสำคัญ คือ ความเป็นประชาธิปไตย, ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ

⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2542). หน้า 31

ให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการเคารพสิทธิมนุษยชน ยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริต, ความถูกต้องดีงาม และโปร่งใส

ในฐานะที่เป็นวิธีการอันจะนำไปสู่เป้าหมาย ธรรมนูญฯ หมายถึง เครื่องมือหรือกลไก ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจ การจัดการและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจนการสร้างความเป็นธรรมในสังคม

ดังนั้น องค์กรของรัฐที่มีธรรมนูญฯ จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบสำคัญเพื่อยึดถือเป็นหลักในการบริหารจัดการงานในหน้าที่ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม – การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปอย่างถูกต้อง มีความชัดเจน เสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ
2. หลักคุณธรรม – บุคลากรในองค์กรของรัฐ ต้องประพฤติถูกต้องดีงาม มีวินัย มีความซื่อสัตย์ และสนับสนุนให้ประชาชนประกอบอาชีพสุจริต
3. หลักความโปร่งใส – การทำงานที่เปิดเผยมุมมอง และสามารถตรวจสอบได้ ไร้การทุจริต
4. หลักการมีส่วนร่วม – เปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐ และสนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อประโยชน์แก่สังคมส่วนรวม
5. หลักความคุ้มค่า – ต้องบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ประหยัด คุ้มค่า เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
6. หลักความสำนึก รับผิดชอบ ถือเป็นกระบวนการเสริมสร้างบุคลากรเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานให้ดีขึ้น

ตำรวจในฐานะองค์กรของรัฐ การมีธรรมนูญฯ จะต้องบริหารโดยยึดหลัก 6 ประการนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นบุคลากรภาครัฐ นอกจากจะปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดตามหลักนิติธรรมแล้ว ยังต้องคำนึงถึงหลักการที่กล่าวมาอย่างครบถ้วนด้วย

2.3 งานตำรวจ และบรรทัดฐานธรรมเนียมของงานตำรวจ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปัจจุบันประกอบด้วย 30 กองบัญชาการ และ กองบังคับการ ขึ้นตรงกับสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ 6 กองบังคับการ โดยจัดแบ่งกลุ่มงานออกเป็น 6 ส่วนด้วยกัน⁷ คือ

- ส่วนบังคับบัญชา มี 8 กองบัญชาการ 6 กองบังคับการ สังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
- ส่วนปฏิบัติการเฉพาะทาง – สำนักงานนายตำรวจราชสำนักประจำ
- ส่วนป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม 11 กองบัญชาการ ประกอบด้วย กองบัญชาการตำรวจนครบาล, ตำรวจภูธร ภาค 1-9 และศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้
- ส่วนสนับสนุนการป้องกัน และปราบปรามอาชญากรรม 7 กองบัญชาการ ประกอบด้วย กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง, กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด, กองบัญชาการตำรวจสันติบาล, สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน, สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ และสำนักงานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- ส่วนการศึกษา ประกอบด้วย กองบัญชาการศึกษา, โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
- ส่วนบริการ – โรงพยาบาลตำรวจ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้⁸

1. รักษาความปลอดภัย สำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ
2. ดูแล ควบคุม กำกับ การปฏิบัติงาน ของข้าราชการตำรวจ ซึ่งปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
3. ป้องกัน และปราบปราม การกระทำความผิดทางอาญา

⁷ พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พุทธศักราช 2548

⁸ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พุทธศักราช 2547 มาตรา 6

4. รักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชน และความมั่นคงของราชอาณาจักร

5. ปฏิบัติการอื่นใด ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ หรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

6. ช่วยเหลือการพัฒนาประเทศ ตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

7. ปฏิบัติการอื่นใด เพื่อส่งเสริม และสนับสนุน ให้การปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ ตาม 1 2 3 4 หรือ 5 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

จากอำนาจหน้าที่ 7 ประการข้างต้น จะพบว่างานตำรวจที่ถูกเพ่งเล็งจากประชาชน และสื่อมวลชนมากที่สุดว่า มีธรรมาภิบาลหรือไม่ มีมากน้อยเพียงใด ก็คือ

- งานซึ่งปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- งานป้องกันและปราบปราม การกระทำความผิดทางอาญา
- งานรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชน และความมั่นคง

ของราชอาณาจักร

- งานอื่นที่กฎหมาย กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ หรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สำหรับบรรทัดฐานธรรมาภิบาลของงานตำรวจ จะนำเอาธรรมาภิบาลของตำรวจ ในระบอบประชาธิปไตยเป็นเกณฑ์พิจารณา ซึ่ง ตำรวจในระบอบประชาธิปไตย จะต้องปฏิบัติหน้าที่ ภายใต้หลักนิติธรรม (Rule of Law) และในมุมมองของการบริหารบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ตำรวจจะต้องสร้างความมั่นคงปลอดภัยให้กับสาธารณะ (Public Security) ในขณะเดียวกัน ต้องเคารพ ต่อเสรีภาพส่วนบุคคล และสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ด้วย ถือเป็นจริยธรรมของตำรวจที่มีต่อ สาธารณะชน และเป็นตัวชี้วัดอันสำคัญสำหรับความเป็นประชาธิปไตยของแต่ละประเทศ

ดังนั้นองค์กรตำรวจที่ได้รับการยอมรับว่ามีธรรมาภิบาล จะต้องมีบุคลากรที่มี คุณลักษณะสำคัญของตำรวจประชาธิปไตย (Democratic Policing) คือ

1. การปฏิบัติหน้าที่ ตำรวจต้องเคารพต่อหลักนิติธรรม และปฏิบัติตามประมวล จริยธรรมของวิชาชีพตำรวจ

2. ตำรวจประชาธิปไตย จะดำเนินการรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล ขณะเดียวกัน ต้องเคารพต่อสิทธิมนุษยชน
3. ความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ต้องคำนึงถึงความโปร่งใส (Transparency) และต้องมีการสร้างกลไกการตรวจสอบ/การควบคุมทั้งภายนอกและภายในองค์กร
4. ตำรวจประชาธิปไตย เป็นผลมาจากกระบวนการที่เริ่มจากส่วนล่างขึ้นสู่ที่สูง (Bottom up Process) เป็นการตอบสนองต่อความต้องการ และให้ความสนใจทั้งปัจเจกชน และประชาสังคม (Community Groups) การสร้างความน่าเชื่อถือ การให้การยอมรับและการสนับสนุนจากสาธารณะจึงเป็นสิ่งสำคัญ

2.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตำรวจให้อยู่ภายใต้หลักธรรมาภิบาล

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ตำรวจที่มีความเป็นธรรมาภิบาล จะต้องเป็นตำรวจที่มีคุณลักษณะสำคัญของตำรวจประชาธิปไตย แต่คุณลักษณะสำคัญนี้ เป็นเรื่องจิตสำนึกของบุคลากรแต่ละคน ไม่อาจมั่นใจในความพร้อมเพียงกัน จำต้องมีกฎหมายเป็นกรอบ กำหนดให้ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งในประเทศไทย มีกฎหมายหลักอยู่ 4 ฉบับด้วยกันคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ

2.4.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 74 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลผู้เป็นข้าราชการ.....มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน ตามหลักธรรมาภิบาล ของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี”

มาตรา 3 วรรคสอง “การปฏิบัติหน้าที่ของ.....และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

มาตรา 4 “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา 26 “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกระดับ ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา 56 “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบ และเข้าถึงข้อมูล หรือข่าวสารสาธารณะ ในความครองครองของหน่วยราชการ.....”

มาตรา 58 “บุคคลย่อมมีสิทธิ มีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติราชการทางการปกครอง อันมีผล หรืออาจมีผลกระทบต่อ สิทธิ และเสรีภาพของตน”

มาตรา 81 “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมาย และการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(1) ดูแลให้มีการปฏิบัติ และบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และทั่วถึง.....และจัดระบบงานราชการ และงานของรัฐอย่างอื่นในกระบวนการยุติธรรม ให้มีประสิทธิภาพ โดยให้ประชาชน และองค์กรวิชาชีพมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม.....”

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ได้วางกรอบการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ ซึ่งรวมทั้งตำรวจ ให้ต้องปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล (มาตรา 74) องค์ประกอบธรรมาภิบาลว่าด้วย หลักนิติธรรม (มาตรา 3), ความเสมอภาค (มาตรา 4), หลักคุณธรรม (มาตรา 26), หลักความโปร่งใส (มาตรา 56), หลักการมีส่วนร่วม (มาตรา 58, มาตรา 81), หลักความคุ้มค่า และหลักความสำนึกความรับผิดชอบ (มาตรา 81 (1)) อย่างครบถ้วน

2.4.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พุทธศักราช 2552

ในมาตรา 13 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ใน (1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง ตามคำร้องเรียนในกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัติ นอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ ซึ่งไม่มีธรรมาภิบาล เพราะขัดต่อหลักนิติธรรม หรือการปฏิบัติ หรือละเลย ไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะกรณีนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม ถือว่าไม่มีธรรมาภิบาล เพราะขัดต่อหลักความรับผิดชอบเป็นต้น

2.4.3 พระราชบัญญัติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พุทธศักราช 2542

กฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความหมายของสิทธิมนุษยชน ในมาตรา 3 หมายความว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรอง หรือคุ้มครอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย.....” และในมาตรา 15 บัญญัติไว้ว่า ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ ตรวจสอบ และรายงานการกระทำ หรือ การละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน..... และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อ

บุคคล หรือหน่วยงานที่กระทำ หรือละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อดำเนินการ หากไม่ดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

การกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน อาทิเช่น การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหลักคุณธรรม, การละเลยสิทธิ เสรีภาพ เสมอภาค ขัดหลักนิติธรรม

ดังนั้นหากเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งรวมทั้งตำรวจ ประพฤติปฏิบัติดังที่กล่าวมา ย่อมถือว่า ตำรวจ และองค์กรตำรวจนั้น ไม่มีธรรมาภิบาล

2.4.4 พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พุทธศักราช 2547

กฎหมายฉบับนี้ถูกบัญญัติขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ ให้องค์กรตำรวจมีธรรมาภิบาล ด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไว้อย่างชัดเจน เพื่อประโยชน์สาธารณะ ประเทศชาติ และประชาชน วางหลักการบริหารงานบุคคล การแบ่งและมอบหมายงานให้หน่วยงาน ในสังกัดรับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ราชอาณาจักรไทย การควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ และการวางแผนทางการลงโทษ ขั้นตอนพิจารณา และระดับโทษที่จะลงแก่ตำรวจที่กระทำผิดวินัย เอาไว้ อย่างครบถ้วน ข้อสำคัญ มีการออกกฎหมายลำดับรองที่เรียกว่า กฎ กตร. (กฎที่ออกโดยคณะกรรมการ ข้าราชการตำรวจ ซึ่งรับผิดชอบการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ซึ่ง กฎ กตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ พุทธศักราช 2551 ถือเป็นส่วนหนึ่งในการ ควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการตำรวจ ให้อยู่ภายใต้หลักธรรมาภิบาลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

สาระสำคัญของกฎ กตร. ฉบับนี้ จะควบคุมบุคลากรในองค์กรตำรวจ ทั้งในด้านการ แต่งตั้ง โยกย้าย, การปฏิบัติหน้าที่, และความประพฤติในฐานะผู้พิทักษ์สันติราษฎร์เอาไว้อย่างละเอียด หากบุคลากรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติยึดถือ และปฏิบัติได้ครบถ้วน ธรรมาภิบาลของตำรวจ ย่อมเกิดขึ้นได้อย่างแน่นอน

1. ในด้านการบริหารงานบุคคล

การแต่งตั้ง โยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน และการลงโทษ บุคคล ทั้งในระดับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองบัญชาการ กองบังคับการ กองกำกับการ สถานี ตำรวจ ให้อำนาจถึงพฤติกรรม การปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม และจรรยาบรรณของบุคคลนั้น ด้วย โดยให้จเรตำรวจแห่งชาติ จัดทำคู่มือ และให้คำปรึกษาแนะนำ

2. ในด้านการควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ

นอกจากผู้บังคับบัญชาตามสายงาน โดยตรงที่ต้องดำเนินการ จะมีเรตสำรวจ
แห่งชาติ มีหน้าที่สอดส่องดูแลในภาพรวมให้ตำรวจทุกคนต้องปฏิบัติตาม กฎ กติร. ว่าด้วยประมวล
จริยธรรม และจรรยาบรรณของตำรวจ นี้ด้วย

3. มาตรฐานจริยธรรมของข้าราชการตำรวจ⁹

ต้องยึดมั่นในคุณธรรม มีความซื่อสัตย์ สุจริต มีความรับผิดชอบ ยืนหยัด ทำในสิ่ง
ที่ถูกต้อง เป็นธรรม และถูกกฎหมาย เป็นไปตามหลักนิติธรรม, หลักความรับผิดชอบในการกระทำ
ของธรรมาภิบาล

ต้องยึดถือประ โยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน และไม่มี
ผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นไปตามหลักความโปร่งใส, หลักการตอบสนอง ของธรรมาภิบาล

ต้องให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว และไม่เลือกปฏิบัติ มุ่งผลสัมฤทธิ์
ของงาน มีมาตรฐาน มีคุณภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ ให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องครบถ้วนตาม
ข้อเท็จจริงแก่ประชาชน ล้วนแต่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลว่าด้วย ความเสมอภาค ความโปร่งใส
ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และการมีส่วนร่วมของประชาชน

4. จริยธรรม และจรรยาบรรณของตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย¹⁰

ข้าราชการตำรวจ ต้องเคารพสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน ตามบทบัญญัติแห่ง
รัฐธรรมนูญ และตามกฎหมายอื่นโดยเคร่งครัด โดยไม่เลือกปฏิบัติ

ข้าราชการตำรวจ ต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิด
ประโยชน์สูงสุด โดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการ ประชาชน ชุมชน และประเทศชาติเป็นสำคัญ

ข้าราชการตำรวจ จะต้องสำนึกในการให้บริการประชาชนด้านอำนวยความสะดวก
ยุติธรรม และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และสิทธิมนุษยชน
และเมื่อเข้าจับกุม หรือระงับการกระทำผิด ต้องยึดถือ และปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอย่าง
เคร่งครัด

⁹ ประมวลจริยธรรม และจรรยาบรรณของตำรวจ พุทธศักราช 2551 ข้อ 5 (แนบท้าย กฎ กติร. ว่าด้วย
ประมวลจริยธรรม)

¹⁰ ประมวลจริยธรรม และจรรยาบรรณของตำรวจ ข้อ 8, 9, 16, 17

2.5 มาตรการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจไทย

การควบคุมธรรมาภิบาลขององค์กรภาครัฐ นิยมใช้กลไกการตรวจสอบ หรือ มาตรการในการควบคุมภายในองค์กรเอง และจากภายนอกองค์กรไปพร้อมๆ กัน เพื่อตรวจสอบ ความชอบธรรม ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้

ตำรวจก็เช่นเดียวกัน มาตรการควบคุมธรรมาภิบาลขององค์กร ใช้กลไกการ ตรวจสอบ ทั้งภายในองค์กรตำรวจ และที่มาจากองค์กรภายนอกที่กฎหมายบัญญัติไว้

2.5.1 การควบคุมธรรมาภิบาลด้วยกลไกการตรวจสอบจากภายในสำนักงานตำรวจ แห่งชาติ

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ในการปฏิบัติหน้าที่ของ ตำรวจ โดยหน่วยงานภายในตำรวจเอง คือ จเรตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานจเรตำรวจ ภายใต้ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พุทธศักราช 2547 และ ประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ พุทธศักราช 2551

ในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ จะมีผู้บังคับบัญชาในแต่ละระดับชั้น กำกับดูแล ให้การปฏิบัติหน้าที่ เป็นไปตามกฎหมาย และกฎ ระเบียบ คำสั่ง ที่เกี่ยวข้องอยู่แล้วใน เบื้องต้น จเรตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานจเรตำรวจ จะควบคุมตรวจสอบในนามสำนักงานตำรวจ แห่งชาติ อีกชั้นหนึ่ง

เครื่องมือที่ใช้สำหรับการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ และควบคุมพฤติกรรมของ ตำรวจในปัจจุบัน คือ กฎ กติกา. ในเรื่องการบริหารงานบุคคล เกี่ยวกับการแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อน ตำแหน่ง การให้ความดีความชอบขึ้นเงินเดือน การลงโทษเมื่อมีการกระทำผิดทั้งทางวินัยและทาง อาญา กฎ กติกา. ว่าด้วยประมวลจริยธรรม และจรรยาบรรณของตำรวจ ซึ่งกำหนดให้ การปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมายของตำรวจทุกคน ต้องยึดถือกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ว่าด้วย นิติธรรม ธรรมาภิบาล สิทธิมนุษยชนว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์

2.5.2 การควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจจากองค์กรภายนอก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้สร้างกลไก และองค์กร สำหรับควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐทุกประเภทรวมทั้งตำรวจด้วยเกี่ยวกับความชอบด้วย

กฎหมาย นโยบายของรัฐบาล ธรรมเนียมขององค์กร ตลอดจนประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการทำงานตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งกฎหมายให้ไว้

กรณีตำรวจ องค์กรภายนอก ที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ มีดังนี้

2.5.2.1 รัฐสภา

รัฐสภาที่ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในหมวด 6 ส่วนที่ 9 เรื่องการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 156 สมาชิกทั้งสองสภา มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องงานในหน้าที่ได้ และในมาตรา 157 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิตั้งกระทู้ถามสด นายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรี ผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องที่ประชาชนได้รับความเสียหาย หรือเดือดร้อนจากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ในฐานะที่นายกรัฐมนตรี บังคับบัญชาตำรวจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ หรือ รัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

นอกจากนี้ ในมาตรา 135 ยังบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา สามารถตั้งคณะกรรมการสามัญ หรือคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อทำการศึกษาสอบสวน เรื่องการกระทำผิดกฎหมาย หรือมิชอบด้วยนโยบายรัฐบาล หรือขัดหลักธรรมเนียมปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสาร หรือบุคลากรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มาให้ข้อมูล หรือแสดงความความคิดเห็นได้

2.5.2.2 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ

(1) ผู้ตรวจการแผ่นดิน องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ มาตรา 244 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา และสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ในกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

และในมาตรา 280 ยังบัญญัติให้ ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีอำนาจรายงานการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่ฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาที่รับผิดชอบ

ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมนั้น และในกรณีที่การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม มีลักษณะร้ายแรง หรือการดำเนินการของผู้รับผิดชอบบังคับไม่เป็นไปด้วยความเป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจไต่สวน และเปิดเผยการไต่สวนต่อสาธารณะได้

(2) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ มาตรา 257 บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลย การกระทำอื่นเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเสนอมาตรการแก้ไขแก่บุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ

ในกรณีที่มีผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครอง กระทบต่อสิทธิมนุษยชน และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย คณะกรรมการ ฯ มีอำนาจหน้าที่เสนอเรื่อง พร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง พิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครองเพื่อมีคำสั่ง

นอกจากนี้ ในมาตราดังกล่าว ยังบัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายเมื่อได้รับการร้องขอ และเห็นสมควรดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสาร หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง จากบุคคล หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาดำเนินการได้

2.5.2.3 ประชาชน และองค์กรภาคเอกชน

รัฐธรรมนูญ ในมาตรา 62 ให้สิทธิประชาชน ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ได้ โดยบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิติดตาม และร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

บุคคลผู้ให้ข้อมูล โดยสุจริตแก่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

และสิทธินี้เองที่องค์กรภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มเอ็นจีโอ หรือกลุ่มธุรกิจ หรือกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อความเป็นธรรม ใช้ช่วยเหลือประชาชน มิให้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ

2.5.2.4 สื่อมวลชน

นอกจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 62 ที่ให้สิทธิบุคคลผู้ทำหน้าที่ สื่อมวลชน ในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจแล้ว ยังเป็นที่ยอมรับกันในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยว่า สื่อมวลชนมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และตีแผ่พฤติกรรมไร้จรรยาภิบาลของเจ้าหน้าที่รัฐให้สาธารณชนได้ทราบ เพื่อให้เกิดการ Sanction ทางสังคม สะท้อนไปถึงรัฐบาลให้ทำการแก้ไข ถือเป็น การควบคุมตำรวจได้ทางหนึ่ง

บทที่ 3

การควบคุมธรรมชาติของตำรวจในประเทศกลุ่มอาเซียนบางประเทศ

การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ในทุกประเทศ ล้วนมีความสำคัญต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม สร้างความมั่นคงปลอดภัย ให้กับประเทศชาติ-ประชาชน และเนื่องจากตำรวจมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชน จึงต้องมีการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และเพื่อให้เห็นภาพรวม ในการควบคุมธรรมชาติของตำรวจ จึงต้องศึกษาการควบคุมธรรมชาติของตำรวจของต่างประเทศ เปรียบเทียบกับประเทศไทย เพื่อให้เห็นถึงข้อดีข้อเสียของแต่ละประเทศ และสมควรจะเปรียบเทียบกับประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียน ซึ่งมีรูปแบบการปกครอง และวัฒนธรรมคล้ายคลึงกับประเทศไทย ดังนี้

3.1 ประเทศกัมพูชา

1. ความทั่วไป

กัมพูชามีการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์องค์ปัจจุบันคือ พระบาทสมเด็จพระบรมนาถ นโรดม สีหมุนี ขึ้นครองราชย์เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2547 และมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำประเทศคือ สมเด็จฮุน เซน โดยดำรงตำแหน่งวาระละ 5 ปี พรรคการเมืองสำคัญมี 3 พรรค ได้แก่ พรรคประชาชนกัมพูชา (Cambodian People's Party: CPP) หัวหน้าพรรคคือ สมเด็จเจีย ชิม รองหัวหน้าพรรคคือ สมเด็จฮุน เซน พรรคฟูน ซินเปค (National United Front for an Independent, Neutral, Peaceful and Cooperative Cambodia: FUNCINPEC) หัวหน้าพรรคคือ นายเชิว พุช รัสมิ และพรรคสม รังสี (Sam Rainsy Party: SRP) หัวหน้าพรรคคือ นายสม รังสี ทั้งนี้ พรรคประชาชนกัมพูชา (Cambodian People's Party: CPP) สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้พรรคเดียวทำให้สมเด็จฮุน เซน เป็นนายกรัฐมนตรีต่อไปอีกสมัยรัฐสภาของกัมพูชาเป็นสภาคู่ ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร (National Assembly) ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 120 คน มาจากการเลือกตั้งทั่วไปโดยตรงและลับ มีวาระ 5 ปี ปัจจุบัน

มีสมาชิก 123 คน และมีสมเด็จพระนโรดม รณฤทธิ์เป็นประธานกับ วุฒิสภา (Senate) ที่มีสมาชิกมากที่สุดไม่เกินกึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ 2 คน เลือกจากพรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างมากโดยเปรียบเทียบ 2 คนและที่เหลือมาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม มีวาระ 6 ปี (ปัจจุบันมีสมาชิก 61 คน) และมีสมเด็จพระเจีย ซิม เป็นประธานกัมพูชาแบ่งเขตการปกครองเป็น 20 จังหวัด ได้แก่ (1) กระแจะ (2) เกาะกง (3) กันดาล (4) กัมปงจาม (5) กัมปงชนัง (6) กัมปงทม (7) กัมปงสะปือ (8) กัมปอต (9) ตาแก้ว (10) รัตนคีรี (11) พระวิหาร (12) พระตะบอง (13) โพธิสัต (14) บันเตียเมียนเจย (15) เปรเวง (16) มณฑลคีรี (17) สตึงตรง (18) สวายเรียง (19) เสียมเรียบ (20) อุดรมิชัย แต่ละจังหวัดแบ่งการปกครองเป็นอำเภอ (Srok) และตำบล (Khum) นอกจากนี้ มีเขตการปกครองพิเศษเรียกว่า กรุง (Municipalities) อีก 4 กรุง ได้แก่ กรุงพนมเปญ กรุงสีหนุวิลล์ (กัมปงโสม) กรุงแกบ และกรุงไพลิน¹

2. การเมืองการปกครองโดยทั่วไป²

ระบอบประชาธิปไตยของกัมพูชาในปัจจุบันมีความก้าวหน้าและหยั่งรากลึกกลงในสังคมของกัมพูชาอย่างค่อยเป็นค่อยไป ฝ่ายต่าง ๆ มีอิสระในการแสดงความเห็นและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองมากขึ้น ประชาชนมีความกระตือรือร้นในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

รัฐบาลกัมพูชาให้ความสำคัญต่อการฟื้นฟูและพัฒนาประเทศ รวมถึงการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การบริหารราชการแผ่นดิน ระบบศาลยุติธรรมและกฎหมาย การทหาร เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐบาลมีประสิทธิภาพ สามารถใช้งบประมาณและทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างคุ้มค่า ตลอดจนสนับสนุนให้ประชาชน โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในพื้นที่ชนบทและห่างไกลความเจริญได้รับประโยชน์จากการพัฒนาอย่างแท้จริง ทั้งนี้ รัฐบาลกัมพูชาได้ดำเนินการ

¹ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ร่วมกับสถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ [ออนไลน์] , แหล่งที่มา http://www.boi.go.th/thai/clmv/Back_up/2010_cambodia/2010_cambodia_pdf/cambodia_pdf_1_2.pdf

² เรื่องเดียวกัน

ปฏิรูปในสาขาต่าง ๆ อาทิ การลดจำนวนข้าราชการทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร การปฏิรูปด้านการศาล การปรับปรุงระเบียบและแก้ไขกฎหมายที่ล้าหลังและไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศ การปฏิรูปที่ดินและการเร่งออกเอกสารสิทธิในการถือครองที่ดิน การส่งเสริมการศึกษาและฝึกฝนอาชีพ การปรับเพิ่มเงินเดือนข้าราชการ อย่างเป็นระบบ การพัฒนาระบบชลประทานและโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ โดยเฉพาะระบบคมนาคมขนส่ง เพื่อรองรับการพัฒนาในด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว เป็นต้น

3. ธรรมเนียมการตรวจของกำมภูษา

รัฐธรรมนูญกำมภูษามีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐรวมถึงตำรวจโดยสมาชิกรัฐสภา กล่าวคือ

มาตรา 38 กฎหมายห้ามมิให้มีการทารุณกรรมบุคคลใดบุคคลหนึ่งกฎหมายให้การคุ้มครองชีวิต เกียรติยศ และศักดิ์ศรีของประชาชนการดำเนินคดี การจับ หรือการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่ เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดการบังคับขู่เข็ญ การทรมาน หรือทารุณกรรมต่อผู้ถูกคุมขัง หรือนักโทษจะกระทำมิได้ บุคคลที่กระทำมีส่วนร่วม หรือวางแผนกระทำการดังกล่าวจะถูกลงโทษตามกฎหมายการยอมรับสารภาพที่เกิดจากการบังคับทางร่างกายหรือจิตใจ จะนำมาเป็นหลักฐานความผิดมิได้กรณีมีเหตุสงสัย ให้ถือเป็นประโยชน์แก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยผู้ต้องหาหรือจำเลยให้ถือเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดประชาชนกำมภูษาทุกคนมีสิทธิขอความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ

มาตรา 39 ประชาชนกำมภูษามีสิทธิที่จะกล่าวโทษ ร้องทุกข์ หรือร้องรัฐและองค์กรทางสังคมหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั้นให้รับผิดชอบ เนื่องจากละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย การยุติข้อร้องทุกข์และข้อเรียกร้องให้เป็นอำนาจในการพิจารณาของศาล

มาตรา 96 สมาชิกสภาแห่งชาติมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐบาล การตั้งกระทู้ถามให้เสนอเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาแห่งชาติการตอบกระทู้ถามให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นเป็นผู้ตอบ หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทั้งหมดของรัฐบาล ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ตอบกระทู้ถาม

นั้นด้วยตัวเองการชี้แจงของรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีให้ทำด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร การชี้แจงต้องกระทำภายในเจ็ดวันนับจากวันที่ได้รับกระทู้ถามกรณีการตอบกระทู้ถามด้วยวาจา ให้ประธานสภาแห่งชาติเป็นผู้พิจารณาว่าจะให้มีการอภิปรายซักถามหรือไม่ ในกรณีที่ไม่มี การอภิปราย คำตอบของรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะได้รับการพิจารณาให้ถือเป็นที่สุด หากเป็นกรณีที่มีการอภิปราย ผู้ยื่นกระทู้ ผู้อภิปรายอื่น รัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี อาจมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน ได้ภายในกรอบเวลาที่ไม่เกินหนึ่งการประชุมครั้งนั้นสภาแห่งชาติจะจัดให้มีการถามและการตอบกระทู้ถามทุกสัปดาห์ สัปดาห์ละหนึ่งวัน และจะไม่มีการลงมติไม่ว่าในวาระกระทู้ถาม

มาตรา 97 คณะกรรมาธิการของสภาแห่งชาติอาจเชิญรัฐมนตรีมาชี้แจงในประเด็นที่รัฐมนตรีผู้นั้นมีหน้าที่รับผิดชอบได้

โดยในกัมพูชานั้น เป็นที่เชื่อว่าองค์กรตำรวจเป็นองค์กรที่มีการทุจริตมากที่สุด องค์กรหนึ่ง โดยในการสอบสวนคดีอาญาตำรวจมักจะเรียกค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีในชั้นศาล มีการเรียก รับสินบนเพื่อแลกกับการเปลี่ยนแปลงบทลงโทษหรือทางเลือกอื่นในการดำเนินคดี การไม่ยอมให้สินบนกับเจ้าหน้าที่ตำรวจอาจเป็นสาเหตุที่ต้องรับสารภาพโดยไม่สมัครใจ

ในกัมพูชานั้นไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรตำรวจ โดยเฉพาะองค์กรตำรวจอยู่ภายใต้กฎหมายระดับพระราชกฤษฎีกาและอยู่ในการควบคุมของรัฐบาล ในการควบคุมกำกับดูแลองค์กรตำรวจของรัฐสภานั้น รัฐสภาสามารถสอบถามไปยังตำรวจได้หากมีพยานหลักฐานที่เพียงพอในการสนับสนุนข้อซักถาม ดังนั้นในการประชุมรัฐสภาจึงเป็นการประชุมกันในลักษณะที่เป็นการอภิปรายกันเพื่อหาข้อสรุป และตลอด 15 ปีที่ผ่านมาไม่เคยมีการตรวจสอบการทำงานของตำรวจ โดยรัฐสภา กัมพูชา ซึ่งมาจากเหตุผลที่รัฐสภาไม่ต้องการที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งกับการทำงานของรัฐสภา อาจกล่าวได้ว่าองค์กรตำรวจของกัมพูชาเป็นระบบตำรวจที่ไม่ต้องรับผิดชอบต่อตรวจสอบของหน่วยงานภายนอก

ในกัมพูชานั้น ปัจจุบันผู้บัญชาการตำรวจของกัมพูชาเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง และมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับนายกรัฐมนตรี เข้าร่วมกับรัฐบาลและแสดงถึงความจงรักภักดีต่อ นายกรัฐมนตรีซึ่งจะเป็นการสนับสนุนการทำงานของตนต่อไป³

3.2 ประเทศมาเลเซีย

1. ความทั่วไป

ระบบรัฐบาลของมาเลเซียมีทั้งรัฐบาลกลางหรือสหพันธ์ (Federal Government) และรัฐบาลแห่งรัฐ (State Government) แต่ละรัฐมีสุลต่านปกครอง และสุลต่านร่วมกันเลือกสมเด็จพระราชาธิบดี หรือ ยังดี เปอร์ตวน อากง (Yang di-pertuan Agong) เป็นกษัตริย์ปกครองประเทศ โดยมีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันระหว่างสุลต่านทั้ง 9 รัฐ เพื่อเป็นประมุขของค์ละ 5 ปี ปัจจุบันสมเด็จพระราชาธิบดีแห่งมาเลเซียคือ Sultan Abdul Halim Muadzam Shah

การปกครองเป็นแบบรัฐสภา (Parliament System) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) ที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภา (Senate) ที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้ง อำนาจทางการเมืองขึ้นอยู่กับสภาผู้แทนราษฎร

ณ วันที่ 13 กรกฎาคม 2550 มาเลเซียมีประชากรทั้งสิ้นประมาณ 27.2 ล้านคน ประกอบด้วยคนเชื้อสายมาเลย์ร้อยละ 50.4 รองลงมาได้แก่ จีนร้อยละ 23.7 คนพื้นเมืองร้อยละ 11 อินเดียร้อยละ 7.1 และอื่นๆ ร้อยละ 7.8 มีภาษามลายูเป็นภาษาราชการ ขณะที่ประชากรฝั่งเกาะบอร์เนียวนิยมใช้ภาษาพื้นเมืองในการสื่อสารเช่น Iban และ Kadazan ประชากรของมาเลเซีย ผู้ชายมีอายุขัยเฉลี่ย 71.9 ปี ขณะที่ผู้หญิงมีอายุขัยเฉลี่ย 76.4 ปี อัตราเพิ่มเฉลี่ยของประชากร ร้อยละ 1.9 ประชากรที่มีอายุไม่เกิน 15 ปี มีสัดส่วนร้อยละ 32.2 อายุ 15-64 ปี ร้อยละ 63.4 และตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป ร้อยละ 4.4 เป็นประชากรในวัยแรงงานประมาณ 11 ล้านคน หรือร้อยละ 40 ของจำนวนประชากร

³6th Workshop of the Inter-Parliamentary Forum on Security Sector Governance (IPF-SSG) in Southeast Asian cooperation with DCAF and FES Police Governance in Southeast Asia: What Role for Parliaments? p 7.

ทั้งหมด อยู่ในภาคเกษตรกรรม ร้อยละ 15.1 ภาคอุตสาหกรรม ร้อยละ 40.2 และภาคบริการ ร้อยละ 44.7

มาเลเซียประกอบด้วยชนจากหลายเผ่าพันธุ์ (พหุสังคม) รวมกันอยู่บนแหลมมลายู มากกว่า 1,000 ปี ประกอบด้วยเชื้อชาติใหญ่ๆ 3 กลุ่ม คือ ชาวมลายู ชาวจีน และชาวอินเดีย อาศัยอยู่บนแหลมมลายู ส่วนชนพื้นเมืองอื่นๆ เช่น อิบัน (Ibans) ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในรัฐซาราวัก และคาดาซัน (Kadazans) อาศัยอยู่ในรัฐซาบฮ์ประชาชนมาเลเซียมีการนับถือศาสนาแตกต่างกัน โดยประมาณ ร้อยละ 60.4 นับถือศาสนาอิสลาม รองลงมาได้แก่ ศาสนาพุทธ ร้อยละ 19.2 ศาสนาคริสต์ ร้อยละ 9.1 ศาสนาฮินดู ร้อยละ 6.3 และศาสนาอื่นๆ เช่น ศาสนาซิกข์, ลัทธิเต๋า ฯลฯ ร้อยละ 5

2. การเมืองการปกครองโดยทั่วไป

มาเลเซียแบ่งเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่

1) ฝ่ายนิติบัญญัติ

ประกอบด้วย 2 สภาคือ วุฒิสภา หรือสภาสูง (Senate หรือ Dewan Negara) จำนวน 70 ที่นั่ง มาจาก 2 ส่วนคือ ส่วนแรก มาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี จำนวน 44 ที่นั่ง และส่วนที่สอง อีก 26 ที่นั่ง มาจากการเลือกโดยสภานิติบัญญัติของทั้ง 13 รัฐ (State Legislatures) จำนวน รัฐละ 2 คน มีวาระ 6 ปี สำหรับสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative หรือ Dewan Rakyat) มาจากการเลือกตั้งเขตละ 1 คน รวม 219 คน มีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายที่รัฐบาลหรือวุฒิสภาเป็นผู้เสนอ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง 5 ปี (การเลือกตั้งครั้งล่าสุดเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2547) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบันแบ่งออกได้ ดังนี้

1.1 พรรคร่วมรัฐบาล (Barisan Nasional : BN) ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 199 คน (ร้อยละ 91 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ประกอบด้วยสมาชิกจากพรรคการเมืองต่างๆ ทั้งสิ้น 14 พรรค รวมตัวกันเป็นรัฐบาล พรรคการเมืองใหญ่ที่สำคัญ เช่น United Malays National Organization (UMNO) จำนวน 110 คน, Malaysian Chinese Association (MCA) จำนวน 31 คน, Parti Pesaka Bumiputera Bersatu (PBB) จำนวน 11 คน, Gerakan Rakyat Malaysia Party (PGRM) จำนวน 10 คน และ Malaysian India Congress (MIC) จำนวน 9 คน และพรรคอื่นๆ อีก 28 คน เป็นต้น

1.2 พรรคฝ่ายค้าน ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 20 คนจาก พรรคการเมือง 4 พรรค คือ Democratic Action Party (DAP) จำนวน 12 คน, Parti Islam Se-Malaysia (PAS) จำนวน 6 คน, Keadilan จำนวน 1 คน และ Bebas จำนวน 1 คน

2) ฝ่ายบริหาร

ประกอบด้วย 2 ส่วนคือ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

2.1 นายกรัฐมนตรี (Prime Minister) เป็นผู้นำสูงสุดของฝ่ายบริหารตามระบบ รัฐสภา นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง ที่สมาชิกได้รับเลือกเข้ามาในสภามากสุด หรืออาจ เป็นหัวหน้าพรรคที่เป็นแกนนำ ในสภาผู้แทนราษฎร โดยประมุขของประเทศจะเป็นผู้แต่งตั้ง นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันคือ Mohamed Najib Bin Abdul Razak

2.2 คณะรัฐมนตรี (Cabinet) เป็นกลุ่มผู้กำหนดนโยบายอันมีนายกรัฐมนตรีเป็น หัวหน้า นายกรัฐมนตรีจะเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาดำรงตำแหน่งในกระทรวงต่างๆ

3) ฝ่ายตุลาการ

อำนาจตุลาการใช้ระบบกฎหมายของอังกฤษคือ Common Law ยกเว้นศาสนาอิสลาม อยู่ภายใต้ระบบสหพันธ์ ทำให้อำนาจตุลาการมีความอิสระมาก เพราะไม่ถูกควบคุมโดยฝ่ายบริหาร และนิติบัญญัติ

3. ธรรมเนียมศาลตรวจ⁴

จากข้อร้องเรียนทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของตำรวจมาเลเซียนั้น ประมาณ 1 ใน 4 เป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งในการประชุมเกี่ยวกับตำรวจในปี 2008 ได้ข้อสรุปว่าตำรวจถูกกล่าวหาอย่างสม่ำเสมอในเรื่องการทุจริต การทำร้ายร่างกายผู้ต้องสงสัย การควบคุมตัวโดยมิชอบ การใช้กำลังในการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดการการชุมนุมสาธารณะของ ชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มฝ่ายค้าน และตำรวจมาเลเซียยังถูกวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการเพิ่มขึ้นของจำนวน ประชาชนที่เสียชีวิตในระหว่างการคุมขังของตำรวจ

⁴ 6th Workshop of the Inter-Parliamentary Forum on Security Sector Governance (IPF-SSG) in Southeast Asian cooperation with DCAF and FES Police Governance in Southeast Asia: What Role for Parliaments? p 4.

ในมาเลเซียนั้นมีมาตรการในการดำเนินการทางวินัยตำรวจภายในองค์กร โดยคณะกรรมการบริหารกิจการตำรวจ (e.g. the Police Service Commission) และมาตรการการควบคุมตำรวจจากภายนอก เช่น สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (e.g. the Royal Commission on Human Rights, the Malaysian Anti-Corruption Commission) เป็นต้น โดยในการดำเนินการทางวินัยมักจะครอบคลุมการกระทำ ความผิดภายในองค์กรและโดยองค์กรภายนอกยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของมาเลเซียมีอำนาจในการดำเนินการสอบสวนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและให้คำแนะนำไป หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่ในความเป็นจริงคำแนะนำส่วนใหญ่จะถูกปฏิเสธในการดำเนินการ และ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไม่สามารถสร้างความมั่นใจให้กับผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนและสามารถอธิบายสิ่งที่เกิดขึ้นได้ นอกจากนี้รายงานประจำปี ที่ออกมาโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนพบว่า ไม่เคยมีการกล่าวถึงใน รัฐสภา เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าว ดังนั้น ความรับผิดชอบขององค์กรตำรวจต่อรัฐสภาเป็นสิ่งที่ไม่มีอยู่จริง

3.3 ประเทศอินโดนีเซีย⁵

1. ความทั่วไป

อินโดนีเซียปกครองประเทศด้วยระบอบประชาธิปไตยในระบบสาธารณรัฐแบบ Unitary Republic ซึ่งมีการปกครองตนเองในบางพื้นที่ (Provincial Autonomy) โดยมีประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเป็นประมุข และหัวหน้าฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญปี 2488 ซึ่งได้กำหนดให้ใช้หลักปรัชญาศีล ในการปกครองประเทศ ประกอบด้วย

1. นับถือพระเจ้าองค์เดียว

⁵ โครงสร้างการเมืองการปกครอง, [ออนไลน์], 2551 แหล่งที่มา: http://www.boi.go.th/thai/asean/Indonesia/capt1_p1n.html

2. เป็นมนุษย์ที่เจริญและคงไว้ซึ่งความเที่ยงธรรม
3. ความเป็นเอกภาพของอินโดนีเซีย
4. เป็นประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน
5. ความยุติธรรมในสังคมชาวอินโดนีเซียทั้งหมด

2. การเมืองการปกครองโดยทั่วไป

ประกอบด้วย 7 องค์กร ได้แก่

1) สภาที่ปรึกษาประชาชน (People's Consultative Assembly : MPR)

ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (People's Representative Council : DPR) จำนวน 550 คน และสภาผู้แทนระดับภูมิภาค (Regional Representative Council : DPD) จำนวน 128 คน ทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งสภาที่ปรึกษาประชาชน มีหน้าที่สำคัญ 3 ประการคือ แก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่งตั้งประธานาธิบดี/รองประธานาธิบดี และถอดถอนประธานาธิบดี

2) สภาผู้แทนราษฎร (House of People's Representatives : DPR)

ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 550 คน มาจากการเลือกตั้ง มีหน้าที่หลักในการออกกฎหมาย อนุมัติงบประมาณ และกำกับดูแลการทำงานของรัฐบาล มีวาระการทำงาน 5 ปี อย่างไรก็ตาม การพิจารณาร่างกฎหมายแต่ละฉบับต้องมีการหารือและได้รับความเห็นชอบร่วมกันระหว่าง DPR กับประธานาธิบดี ร่างกฎหมายใดที่ไม่ได้รับความเห็นชอบจากประธานาธิบดี จะไม่สามารถนำกลับมาพิจารณาใหม่ได้อีก ขณะเดียวกันร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากประธานาธิบดี และผ่านการลงคะแนนเสียงจาก DPR แล้ว แต่ประธานาธิบดีไม่ลงนามด้วยเหตุใดก็ตาม ภายใน 30 วัน ให้ถือว่ามิผลบังคับใช้เป็นกฎหมายได้โดยสมบูรณ์ อนึ่ง DPR ไม่มีอำนาจในการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีหรือรองประธานาธิบดี การถอดถอนประธานาธิบดีหรือรองประธานาธิบดี ต้องทำตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญคือ DPR ต้องใช้คะแนนเสียง 2 ใน 3 ของผู้ร่วมประชุม (มีจำนวน

ไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิก DPR ทั้งหมด) เสนอเรื่องการขอลดถอนให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา และหากศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเห็นชอบตามที่เสนอ DPR จึงสามารถเสนอให้ MPR พิจารณาต่อไป (อำนาจสุดท้ายในการถอดถอนประธานาธิบดี/รองประธานาธิบดีอยู่ที่ MPR)

3) **สภาผู้แทนระดับภูมิภาค (Regional Representatives Council : DPD)**

เป็นสถาบันใหม่ที่มีการเลือกตั้งครั้งแรก เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2547 เพื่อทดแทนผู้แทนจากภูมิภาคและองค์กรสังคม/กลุ่มอาชีพที่เคยมีอยู่เดิม (ที่มาจากการแต่งตั้ง) ทั้งนี้ สมาชิก DPD มาจากการเลือกตั้งจังหวัดละ 4 คน รวมทั้งสิ้น 128 คน มีหน้าที่เสนอแนะร่างกฎหมาย รวมถึงตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของประเทศ

4) **สภาประชาชนระดับท้องถิ่น (Regional People's House of Representatives : DPRD)**

ตามบทบัญญัติในการแก้ไขรัฐธรรมนูญปี 2543 กำหนดให้แบ่งระดับการปกครองภูมิภาคออกเป็นจังหวัด อำเภอ (Regency) และตำบล/เทศบาล (Kota) โดยจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิก DPRD ในทุกระดับ (พร้อมกับการเลือกตั้ง DPR และ DPD)

5) **ประธานาธิบดี** มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ตามรัฐธรรมนูญระบุให้ประธานาธิบดีเป็นหัวหน้ารัฐบาลและเป็นผู้บัญชาการกองทัพ โดยประธานาธิบดีอยู่ในตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 สมัย (สมัยละ 5 ปี) สำหรับประธานาธิบดีคนปัจจุบัน คือ นาย Susilo Bambang Yudhoyono และรองประธานาธิบดี คือ นาย Muhammed Jusuf Kalla

6) **ศาลยุติธรรม** รัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจตุลาการอยู่ภายใต้การดูแลของศาลฎีกา และศาลระดับรองๆ ลงมา รวมถึงศาลรัฐธรรมนูญ ในการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกา คณะกรรมการตุลาการ (Judicial Commission) เป็นผู้เสนอชื่อให้ DPR รับรอง จากนั้นจึงเสนอต่อให้ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง สมาชิกคณะกรรมการตุลาการแต่งตั้งและถอดถอนโดยประธานาธิบดีด้วยความเห็นชอบของ DPR

7) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสูงสุด (Supreme Audit Board : BPK) มีหน้าที่รายงานการใช้งบประมาณต่อ DPR, DPD และ DPRD สมาชิก BPK คัดเลือกโดย DPR โดยรับฟังความคิดเห็นของ DPRD และแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี

3. ธรรมเนียมปฏิบัติตำรวจ

ในประเทศอินโดนีเซียมีความพยายามในการการปฏิรูปตำรวจได้อย่างต่อเนื่องมากกว่าที่ผ่านมา 10 ปี มีการกล่าวกันว่ามีความพยายามที่จะสร้างความเข้มแข็งของตำรวจโดยความสำเร็จของการปฏิรูปนี้อยู่ที่ทำไมองค์กรตำรวจสามารถควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ได้โดยประชาชน ซึ่งตำรวจอินโดนีเซียนั้นประสบปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่จากความหลากหลายของวัฒนธรรมทางทหารที่อยู่ในองค์กรตำรวจ⁶

โดยในการปฏิรูปองค์กรตำรวจของอินโดนีเซียนั้นต้องการได้รับการสนับสนุนเกี่ยวกับสนับสนุนงบประมาณเพิ่มขึ้นสำหรับตำรวจ , ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับตำรวจให้สมบูรณ์มากขึ้น, สร้างความเข้มแข็งในการกำกับดูแลภายในองค์กรตำรวจให้ดียิ่งขึ้น, ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นถึงความสำคัญของความคิดเห็นของประชาชน, ให้อำนาจคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติ (KOMPOLNAS / POLKOM) , ตรวจสอบความเป็นอิสระของตำรวจ, ให้อำนาจสภาตำบลจังหวัดในการกำกับดูแลตำรวจ , จัดตั้งคณะกรรมการตำรวจท้องถิ่น⁷ เป็นต้น

⁶ 7th Workshop of the Inter-Parliamentary Forum on Security Sector Governance (IPF-SSG) in Southeast Asia Reforming the Police in Southeast Asia: What Role for Parliament? p 5.

⁷ Ibid, p 7.

3.4 ฟิลิปปินส์

1. ความทั่วไป

ประวัติศาสตร์การเมืองในฟิลิปปินส์ไม่ค่อยราบรื่นมาโดยตลอดนับตั้งแต่สมัยอยู่ภายใต้การปกครองของสเปนและสหรัฐอเมริกา ความพยายามในการต่อสู้เพื่อเอกราช แม้เมื่อได้รับเอกราชแล้วในปี พ.ศ. 2489 (ค.ศ. 1946) อันเป็นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ฟิลิปปินส์ยังคงเผชิญกับความวุ่นวายทางการเมืองภายในประเทศมากมายที่ทำให้รัฐบาลปัจจุบันต้องหาทางแก้ไขต่อไป ฟิลิปปินส์ได้รับเอกราชโดยสมบูรณ์เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2489 แต่ฟิลิปปินส์กำหนดวันชาติคือวันที่ 12 มิถุนายน เพื่อรำลึกถึงการประกาศเอกราชจากสเปนในวันที่ 12 มิถุนายน 2441 ปัจจุบันปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยมีประธานาธิบดีเป็นผู้บริหารสูงสุด และมีการเลือกตั้งผู้ปกครองในทุกระดับชั้นตั้งแต่ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี วุฒิสมาชิก จนถึงผู้ปกครองท้องถิ่นในระดับบารังไก (Barangay) ซึ่งเป็นหน่วยปกครองเล็กที่สุดเทียบเท่าระดับหมู่บ้าน รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดมีอิสระในการปกครองตนเองภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย (Department of Interior and Local Government)

2. โครงสร้างการปกครอง

ฟิลิปปินส์แบ่งอำนาจการปกครองเป็น 3 ฝ่าย คือ บริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ

1) ฝ่ายบริหาร

ประธานาธิบดีของฟิลิปปินส์มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และจำกัดให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงครั้งเดียวเท่านั้น ผู้ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีต้องอาศัยอยู่ในฟิลิปปินส์มาแล้วไม่ต่ำกว่า 10 ปี อายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี และไม่มีรายชื่ออยู่ในคณะผู้บริหารขององค์กรที่ทำธุรกิจเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาล ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งประมุขของประเทศและเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาล บริหารราชการแผ่นดินโดยคณะรัฐมนตรี (Secretaries) ซึ่งคัดเลือกโดย Commission of Appointments ประกอบด้วยวุฒิสมาชิก 12 คน

และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลอีก 12 คน ทั้งนี้ ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจในการยุบสภาส่วนตำแหน่งรองประธานาธิบดีได้จากการเลือกตั้ง มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 6 ปี เช่นเดียวกับประธานาธิบดี และสามารถรับการแต่งตั้งเป็นส่วนหนึ่งในคณะรัฐมนตรีได้ โดยไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมืองเดียวกันกับประธานาธิบดี สำหรับประธานาธิบดีคนปัจจุบันคือนายเบนิกโน อากวีโน (Benigno Aquino III)

2) ฝ่ายนิติบัญญัติ

2.1 วุฒิสภา

มีจำนวน 24 คน มาจากการเลือกตั้ง โดยผู้จะเป็นวุฒิสมาชิกต้องเกิดในฟิลิปปินส์และอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี มีวาระ 6 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งได้ 2 วาระติดต่อกัน

2.2 สภาผู้แทนราษฎร

เรียกว่า สภาคองเกรส (Congress) มีจำนวน 250 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงประมาณ 200 คน ที่เหลือเป็นสมาชิกระบบบัญชีรายชื่อ (Party List) ของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเกิดในฟิลิปปินส์และอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปี มีวาระ 3 ปี และดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 3 วาระติดต่อกันทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีหน้าที่พิจารณากฎหมายและข้อตกลงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกัผลประโยชน์ของประเทศ เช่น สนธิสัญญาระหว่างประเทศ ข้อโต้แย้งที่เกี่ยวข้องกับประธานาธิบดี รวมถึงการปลดประธานาธิบดีออกจากตำแหน่ง โดยรัฐสภามีอำนาจในการริเริ่มขบวนการถอดถอน และวุฒิสมาชิกมีอำนาจสูงสุดด้วยมติ 2 ใน 3 ในการตัดสินใจตัดสินคดีความ

3) ฝ่ายตุลาการ

มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายผ่านทางศาล ศาลของฟิลิปปินส์แบ่ง เป็น 4 ระดับ ได้แก่

(1) ศาลระดับท้องถิ่น เป็นศาลเทศบาล ศาลในเมืองขนาดใหญ่ และศาลเคลื่อนที่ (Municipal Circuit Trial Court) ซึ่งจะเวียนกันไปพิจารณาคดี ในท้องที่ต่างๆ โดยรับพิจารณาเฉพาะคดีที่ไม่ร้ายแรงนัก

(2) ศาลระดับภูมิภาค มีหน้าที่พิจารณาคดีที่ร้ายแรงกว่าศาลท้องถิ่นและคดีอุทธรณ์ โดยศาลระดับภูมิภาคมี 13 แห่ง ประจำใน 13 ภูมิภาคเท่านั้น

(3) ศาลระดับชาติ เป็นศาลอุทธรณ์และศาลมุสลิม ส่วนมากจะรับพิจารณาคดีอุทธรณ์ ด้านภาษี คดีข้าราชการ และคดีฉ้อราษฎร์บังหลวง รวมถึงคดีที่ต้องพิจารณาจากกฎหมายมุสลิม

(4) ศาลสูงสุด หรือเรียกว่า "ศาลสูง" ประกอบด้วยประธานและคณะผู้พิพากษา จำนวน 14 คน รับพิจารณาคดีการเมือง คดีอุทธรณ์ คดีฎีกา รวมถึงคดีที่มีความสำคัญระดับประเทศ เช่น การสั่งปลดประธานาธิบดี หรือระงับการประกาศใช้กฎอัยการศึก เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ ออกกฏระเบียบในการสอบอาชีพทนายความทั่วประเทศ รวมถึงอนุมัติผู้ที่สอบผ่านเข้าเป็นสมาชิกของ Integrated Bar of the Philippines อีกด้วย ผู้ที่จะเป็นผู้พิพากษาศาลสูงต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี โดยเนติบัณฑิตยสภาแห่งฟิลิปปินส์จะเป็นผู้เสนอรายชื่อเพื่อรับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี

3. ธรรมเนียมศาลตรวจ⁸

ในประเทศฟิลิปปินส์นั้นบทบาทหน้าที่ของตำรวจส่วนมากมักมักเกี่ยวกับการกระทำทางอาญา โดยทั้งหมดขององค์กรตำรวจนั้นอยู่ภายใต้อำนาจบังคับของฝ่ายการเมือง ซึ่งด้วยลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดความเสียหายต่อองค์กรตำรวจรวมทั้งขวัญกำลังใจของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อปกป้องความปลอดภัยและให้ความยุติธรรมให้กับประชาชน จากลักษณะดังกล่าวทำให้ประเทศฟิลิปปินส์ถือว่าเป็นประเทศที่มีระบบของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ยังไม่ได้มาตรฐานและมีการเมืองที่ไร้เสถียรภาพทำให้ประชาชนแสวงหาความยุติธรรมโดยการชุมนุม และป้องกันตนเองด้วยการจ้างบริษัทเอกชนเพื่อรักษาความปลอดภัย

⁸ 6h Workshop of the Inter-Parliamentary Forum on Security Sector Governance (IPF-SSG) in Southeast Asian cooperation with DCAF and FES, Police Governance in Southeast Asia: What Role for Parliaments? p 11.

สภากรองเกรสของฟิลิปปินส์นั้นได้วางกรอบของกฎหมายเพื่อเป็นตัวชี้วัดในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตำรวจแต่กลไกการตรวจสอบดังกล่าวยังไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งถือเป็นความท้าทายของการบริหารจัดการที่ดีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติของฟิลิปปินส์

ความรับผิดชอบของตำรวจฟิลิปปินส์นั้นแบ่งออกเป็นสองส่วนคือ ความรับผิดชอบภายในองค์กรผ่านการดำเนินการทางวินัยโดยคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติและความรับผิดชอบต่อองค์กรภายนอกโดยคณะกรรมการบังคับใช้กฎหมายโดยประชาชน(the People's Law Enforcement Board) และกรณีมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจก็จะอยู่ในอำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน จากที่กล่าวมาทั้งหมดเห็นได้ว่าการตรวจสอบที่สำคัญคือการดำเนินการทางวินัยนั้นอยู่ในอยู่อำนาจของฝ่ายบริหารแต่ส่วนมากการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับความเห็นของผู้บังคับบัญชาเป็นหลัก เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจนั้นการขาดแคลนเงินสนับสนุนในการปฏิบัติหน้าที่ การขาดแคลนกำลังพลและทักษะในการปฏิบัติหน้าที่ถือเป็นปัญหาสำคัญที่คณะกรรมการตำรวจแห่งชาติฟิลิปปินส์มีความมุ่งมั่นที่จะผลักดันเพื่อเป็นการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายต่อไป

สรุปจากการศึกษาพบว่าการปฏิบัติหน้าที่ตำรวจใน 4 ประเทศที่กล่าวมาแล้ว มีปัญหาในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะการควบคุมตรวจสอบโดยรัฐสภาซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชน ด้วยสาเหตุหลายประการคือ ประการแรก ระบบกฎหมายยังไม่เปิดโอกาสให้รัฐสภาสามารถตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจได้ เช่น ในประเทศอินโดนีเซีย รัฐสภาไม่มีหน้าที่ในการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจโดยตรง แต่ให้สภาท้องถิ่น คือ สภาจังหวัด และสภาตำบล กำกับดูแลตำรวจด้วยการตั้งคณะกรรมการตำรวจท้องถิ่น เพื่อควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ ในประเทศมาเลเซีย รัฐสภามิได้ควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ แต่มีการตั้งคณะกรรมการบริหารกิจการตำรวจ ภายในองค์กรตำรวจเอง ส่วนองค์กรที่ควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจจากภายนอก คือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

สำหรับประเทศฟิลิปปินส์ สภากรองเกรสหรือสภาผู้แทนราษฎร มีการวางกรอบของกฎหมาย ในการตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจเอาไว้ แต่กลไก หรือ องค์กรในการ

ตรวจสอบ อาทิ องค์กรภายใน เช่น คณะกรรมการ ยังไม่มีการจัดตั้ง ทำให้การดำเนินการไม่มีประสิทธิภาพ

ส่วนประเทศกัมพูชานั้น มีรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ด้วยการตั้งกระทู้ถามรัฐบาล ซึ่งกัมพูชาไม่ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรตำรวจโดยเฉพาะ แต่เป็นองค์อยู่ในการควบคุมของรัฐบาล ผู้บัญชาการตำรวจกัมพูชา เป็นสมาชิกพรรคการเมือง และมีความใกล้ชิดกับนายกรัฐมนตรี แม้รัฐสภาจะมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ กำกับดูแลตำรวจได้ แต่ตลอดระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา รัฐสภาไม่เคยมีการตรวจสอบการทำงานของตำรวจ เท่ากับว่า ตำรวจกัมพูชาไม่ต้องถูกตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก

ดังนั้น แม้บางประเทศในกลุ่มอาเซียนจะมีรัฐสภา แต่การควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ จะเป็นการควบคุมภายในองค์กรตำรวจเอง หรือเป็นการควบคุมของรัฐบาลเสียส่วนใหญ่ การควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจโดยรัฐสภา ในความเป็นจริง ไม่มีการดำเนินการแต่อย่างใด ถือเป็นข้อเสียของกลุ่มประเทศอาเซียนทั้ง 4 ประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม ในประเทศฟิลิปปินส์ ได้มีการรวมตัวกันขององค์กรภาคประชาชนที่เข้มแข็งทำการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ พร้อมๆ กับมีการจ้างเอกชนในการรักษาความปลอดภัยให้กับกลุ่มตน เพื่อเปรียบเทียบกับประสิทธิภาพกับหน่วยงานตำรวจ ให้ปรากฏแก่ประชาชนได้เลือกใช้บริการ

สำหรับประเทศไทยนั้น ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ จะมีการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ ทั้งจากองค์กรภายในของตำรวจเอง และจากองค์กรภายนอก ซึ่งมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลที่แตกต่างกัน ดังจะได้กล่าวในบทต่อไป

บทที่ 4

บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ ตามรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พุทธศักราช 2547 มีบทบัญญัติให้มีกลไกในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ โดยองค์กรภายในของตำรวจเอง คือสำนักงานตำรวจ และกำหนดให้มีผู้บังคับบัญชา ตามลำดับชั้น มีหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลตามสายการบังคับบัญชา นับตั้งแต่ผู้บัญชาตำรวจแห่งชาติ, จเรตำรวจแห่งชาติ, รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ, ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ, ผู้บัญชาการกองบัญชาการ, ผู้บังคับการ และผู้กำกับการ ภายใต้กฎ ก.ตรา., ประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจให้เกิดธรรมาภิบาลตามหลักนิติธรรม, หลักคุณธรรม, หลักความโปร่งใส, หลักการมีส่วนร่วม, หลักความคุ้มค่า, และหลักความสำนึกรับผิดชอบ ด้วยองค์กรภายใน และผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ไม่เกิดผลสำเร็จ เนื่องจากยังมีการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทั้งในระดับบริหาร และระดับปฏิบัติการ ผ่าฝืนหลักการทั้ง 6 ประการของหลักธรรมาภิบาล ปรากฏเป็นข่าวตามสื่อมวลชนอยู่เสมอ ๆ ทั้งนี้ อาจเกิดจากสาเหตุหลายประการดังนี้

1. ความเข้มแข็งของระบบอุปถัมภ์ ภายในองค์กรตำรวจ อันเนื่องมาจากวัฒนธรรมเกี่ยวกับรุ่น และสถาบันการศึกษา, การเอื้อประโยชน์กันระหว่างผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา (การส่งส่วย เพื่อความได้เปรียบในช่วงที่มีการแต่งตั้งโยกย้าย) ทำให้การควบคุมอยู่ในลักษณะหย่อนยาน

2. การแทรกแซงจากทางฝ่ายที่มีอำนาจในรัฐบาล มีผลให้ระบบการควบคุมการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น และการลงโทษทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พุทธศักราช 2547 และกฎ ก.ตร. เสียไป ผู้บังคับบัญชาที่ยอมจ้านต่อฝ่ายการเมือง จะละเลยไม่เข้มงวดต่อการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจที่มีพฤติกรรมรับใช้ผู้มีอำนาจทางการเมือง ฝ่ายรัฐบาล เจ้าหน้าที่ตำรวจเหล่านี้จะปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะฝ่าฝืนหลักธรรมาภิบาลอยู่เสมอ

3. การขาดการอบรมด้านคุณธรรมและจริยธรรมอย่างเพียงพอ และไม่ต่อเนื่อง ทำให้เกิดการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจบางคน

ดังนั้น การควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจโดยองค์กรภายใน และบุคลากรของตำรวจเอง ไม่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช 2546 ได้ จึงต้องอาศัยองค์กรจากภายนอกที่มีศักยภาพสูง มาทำหน้าที่

ควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ เป็นการเสริมระบบการควบคุมโดยองค์กรภายในอีกทางหนึ่ง และองค์กรภายนอกที่มีศักยภาพนั้นคือ รัฐสภา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

การปฏิบัติให้ใช้หลักนิติธรรม เป็นแนวทางในการใช้อำนาจอธิปไตย ดังปรากฏใน มาตรา 3 วรรคสอง “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” มีการวางกรอบการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐ ไว้ในมาตรา 26 “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

บัญญัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ในการบังคับใช้กฎหมาย และให้บริการประชาชน ในมาตรา 74 “บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนาจความสะอาด และให้บริการประชาชนตามหลักธรรมาภิบาล ของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี”

นอกจากนี้ ยังมีบทบังคับให้รัฐมีนโยบายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ให้พ้นจากการล่วงละเมิด ทั้งโดยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ และโดยบุคคลอื่น และต้องอำนวยความสะดวกอย่างเท่าเทียมกันในมาตรา 81 (2) ในขณะที่เดียวกัน ในมาตรา 87 (3) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบทางองค์กรวิชาชีพ หรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น

ดังนั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญข้างต้น จึงเสมือนวางเป้าหมายบทบาทหน้าที่ของรัฐสภาในการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ เอาไว้อย่างชัดเจน

4.1. องค์ประกอบของรัฐสภาไทย และอำนาจหน้าที่ในการควบคุมธรรมาภิบาลของหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

4.1.1 องค์ประกอบของรัฐสภาและอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 88 บัญญัติว่า “รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา”

ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา เป็นรองประธานรัฐสภา (มาตรา 89)

สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวนสามร้อยเจ็ดสิบห้าคน และมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ จำนวนหนึ่งร้อยยี่สิบห้าคน (มาตรา 93) และอายุสภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคน มาจากการเลือกตั้งจังหวัดละหนึ่งคน และมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคน หักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง (มาตรา 111) ปัจจุบัน สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหามีอยู่จำนวนเจ็ดสิบสามคน

รัฐธรรมนูญ บัญญัติอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาโดยทั่วไปไว้ดังนี้

- (1) รัฐสภาใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนชาวไทย ตามหลักนิติธรรม (มาตรา 3)
- (2) รัฐสภาโดยประธานรัฐสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งประธานองคมนตรี หรือให้ประธานองคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 13)
- (3) รัฐสภาให้ความเห็นชอบ ในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (มาตรา 19)
- (4) รัฐสภาให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ โดยประธานรัฐสภา มีหน้าที่ดำเนินการอัญเชิญพระรัชทายาท หรือองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ ขึ้นทรงราชย์ เป็นพระมหากษัตริย์ กรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลง แล้วประกาศให้ประชาชนทราบ (มาตรา 23)
- (5) มีอำนาจในการตรากฎหมาย คือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติ เพื่อประกาศใช้บังคับ (มาตรา 90)
- (6) รัฐสภาโดยประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี (มาตรา 171)
- (7) รัฐสภามีหน้าที่รับทราบการแถลงนโยบาย และการชี้แจงรายละเอียดการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามมาตรา 75 ของคณะรัฐมนตรี ก่อนที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 176)
- (8) รัฐสภามีอำนาจในการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ด้วยการตั้งคณะกรรมการสามัญ และวิสามัญ ในสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ดำเนินการ (มาตรา 135)

(9) รัฐสภามีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยการตั้งกระทู้ถาม โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 156) กระทู้ถามสดโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 157) การเปิดอภิปรายทั่วไปของวุฒิสภา (มาตรา 157) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติ ไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลของสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 158, 159)

(10) รัฐสภามีอำนาจพิจารณานุมัติ หรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ที่คณะรัฐมนตรี ดำเนินการเพื่อใช้บังคับ ดังเช่นพระราชบัญญัติ (มาตรา 184)

(11) รัฐสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบต่อการที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจประกาศสงคราม (มาตรา 189)

(12) รัฐสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบในการทำหนังสือสัญญา ที่มีบทเปลี่ยนแปลง อาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตาม หนังสือสัญญา หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือต้องออกเป็นพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็น ตามสัญญา หรือมีผลกระทบต่อ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือ มีผลผูกพันด้านการค้าการลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ (มาตรา 190)

(13) รัฐสภา โดยวุฒิสภา ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 204)

(14) รัฐสภา โดยวุฒิสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งตุลาการในศาล ปกครองสูงสุด ก่อนนำความกราบบังคมทูล (มาตรา 224)

(15) รัฐสภา โดยวุฒิสภามีอำนาจให้คำแนะนำพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งประธาน กรรมการ และกรรมการอีก 4 คน ในคณะกรรมการการเลือกตั้ง และประธานวุฒิสภา มีอำนาจลงนาม รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานและกรรมการดังกล่าว (มาตรา 229)

(16) รัฐสภา โดยวุฒิสภา มีอำนาจให้คำแนะนำพระมหากษัตริย์แต่งตั้งผู้ตรวจการ แผ่นดินจำนวน 3 คน โดยประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธาน ผู้ตรวจการแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดิน (มาตรา 242)

(17) รัฐสภา โดยวุฒิสภามีอำนาจให้คำแนะนำพระมหากษัตริย์แต่งตั้งประธาน กรรมการ และกรรมการอื่นอีก 8 คน ในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยประธานวุฒิสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการ และ กรรมการ (มาตรา 246)

(18) รัฐสภา โดยประธานวุฒิสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง
ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(19) รัฐสภา โดยวุฒิสภา มีอำนาจให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง และการให้อัยการ
สูงสุด พ้นจากตำแหน่ง ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งอัยการ
สูงสุด (มาตรา 255)

(20) รัฐสภา โดยวุฒิสภา มีอำนาจให้คำแนะนำพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งประธาน
กรรมการ และกรรมการอื่นอีก 6 คน ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประธานวุฒิสภาเป็นผู้
ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการ และกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
(มาตรา 256)

(21) รัฐสภา โดยวุฒิสภา มีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาล
ปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน
กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษา หรือตุลาการพนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตาม
พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ออกจากตำแหน่ง
ได้ เมื่อพบว่า มีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่ง
หน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อ
บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่าง
ร้ายแรง (มาตรา 270)

4.1.2 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

4.1.2.1 การตั้งกระทู้ถาม

มาตรา 156 บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา
ทุกคน มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ในเรื่องใดเกี่ยวกับการงานในหน้าที่.....”

4.1.2.2 การตั้งกระทู้ถามด้วยวาจา (กระทู้ถามสด)

มาตรา 157 บัญญัติว่า “การบริหารราชการแผ่นดิน เรื่องใดที่เป็น
ปัญหาสำคัญ ที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นเรื่องที่กระทบถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติ
หรือประชาชน หรือที่เป็นเรื่องเร่งด่วน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อ
ประธานสภาผู้แทนราษฎร ก่อนเริ่มประชุมในวันนั้นว่า จะถามนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี

ผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้น โดยไม่ต้องระบुकำถาม และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร บรรลุเรื่องดังกล่าวไว้ในวาระการประชุมวันนั้น

การถามและการตอบกระทู้ถามตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้สัปดาห์ละหนึ่งครั้ง และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้หนึ่งตั้งกระทู้ถามด้วยวาจา เรื่องการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ได้เรื่องละไม่เกินสามครั้ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร”

4.1.2.3 การเปิดอภิปรายทั่วไปของวุฒิสภา โดยไม่มีการลงมติ

มาตรา 161 “สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือชี้แจงปัญหาสำคัญ เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติ

การขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรานี้ จะกระทำได้ครั้งเดียว ในสมัยประชุมหนึ่ง”

4.1.2.4 การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

มาตรา 158 บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี.....”

มาตรา 159 บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในหก ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล....”

การลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 158 159 ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับการชี้แจงหรือลุกตอบกระทู้ถามข้างต้น รัฐธรรมนูญมาตรา 162 บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้หนึ่งต้องเข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจง หรือตอบกระทู้ถามในเรื่องนั้น ๆ ด้วยตนเอง และในการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีอิสระจากมติพรรคการเมือง

4.1.3 อำนาจในการตรวจสอบควบคุมหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามบทบัญญัติว่าด้วย การตั้งคณะกรรมการสามัญ และวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

ในมาตรา 135 บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา มีอำนาจเลือก สมาชิกของแต่ละสภา ตั้งเป็นกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็น สมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อัน อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าว ต้องระบุง ิจการหรือเรื่อง ให้ชัดเจน และไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน”

“คณะกรรมการ ตามวรรคหนึ่ง มีอำนาจออกคำสั่ง เรียกเอกสารจากบุคคล ใด หรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณา สอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้น ได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าว¹ มีผลบังคับใช้ตามที่กฎหมายบัญญัติ.....”

“ในกรณีที่บุคคลตามวรรคสอง เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการ แข็งใจให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชา หรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบ และมีคำสั่งให้บุคคล นั้นดำเนินการ....”

สำหรับจำนวนคณะกรรมการ และเรื่อง หรือกิจการอันเป็นหน้าที่ของ คณะกรรมการสามัญแต่ละชุด ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุม มาตรา 134 บัญญัติให้สภา ทั้งสองตราข้อบังคับกำหนดขึ้นได้ “สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา มีอำนาจตราข้อบังคับการประชุม เกี่ยวกับ.....เรื่องหรือกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญแต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่ และองค์ประชุมของคณะกรรมการ วิธีการประชุม.....การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การบันทึก การลงมติ.....การรักษาระเบียบ และความเรียบร้อย และการอื่นที่เกี่ยวข้อง.....”

และในการแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ถือเป็นเอกสิทธิ์ ผู้ใดจะนำไป เป็นเหตุฟ้องร้องไม่ได้ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 135 วรรคสี่ ประกอบมาตรา 130

ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2551 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2551 กำหนดจำนวนคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรขึ้น 35 คณะ แต่ละ คณะประกอบด้วยกรรมการมีจำนวน 15 คน ไว้ในข้อ 82 ดังนี้

(1) คณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรม และสิทธิมนุษยชน

¹ พระราชบัญญัติ คำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พุทธศักราช 2554

- (2) คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร
- (3) คณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และกองทุน
- (4) คณะกรรมการกิจการชายแดนไทย
- (5) คณะกรรมการกิจการเด็กเยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (6) คณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินแห่งชาติ
- (7) คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
- (8) คณะกรรมการการคมนาคม
- (9) คณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ
- (10) คณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค
- (11) คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน
- (12) คณะกรรมการ การต่างประเทศ
- (13) คณะกรรมการ การตำรวจ
- (14) คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ
- (15) คณะกรรมการการทหาร
- (16) คณะกรรมการการท่องเที่ยว และกีฬา
- (17) คณะกรรมการ การที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (18) คณะกรรมการการปกครอง
- (19) คณะกรรมการ การปกครองส่วนท้องถิ่น
- (20) คณะกรรมการ การป้องกันปราบปรามการฟอกเงิน และยาเสพติด
- (21) คณะกรรมการ การป้องกันบรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติและสาธารณภัย
- (22) คณะกรรมการ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ
- (23) คณะกรรมการการพลังงาน
- (24) คณะกรรมการการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน
- (25) คณะกรรมการ การพัฒนาเศรษฐกิจ
- (26) คณะกรรมการ การพาณิชย์และทรัพย์สินทางปัญญา
- (27) คณะกรรมการ การแรงงาน
- (28) คณะกรรมการ การวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- (29) คณะกรรมการ ส่งเสริมราคาผลิตผลเกษตรกรรม
- (30) คณะกรรมการ การศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม
- (31) คณะกรรมการการศึกษา

- (32) คณะกรรมการ การสวัสดิการสังคม
- (33) คณะกรรมการ การสาธารณสุข
- (34) คณะกรรมการ การสื่อสาร และการโทรคมนาคม
- (35) คณะกรรมการ การอุตสาหกรรม

ในจำนวนคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร 35 คณะ ที่มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ มีอยู่ 3 คณะ คือ

(1) คณะกรรมการ การกฎหมาย การยุติธรรม และสิทธิมนุษยชน มีอำนาจหน้าที่ กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามแนวนโยบายด้าน กฎหมาย การยุติธรรม สิทธิมนุษยชน และการคุ้มครองสิทธิชุมชนในกระบวนการยุติธรรม

(2) คณะกรรมการ การตำรวจ มีอำนาจหน้าที่ กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการกิจการตำรวจ การปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย การป้องกัน และรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ

(3) คณะกรรมการ การป้องกัน และปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ มีอำนาจ หน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับกระบวนการ และมาตรการการ ป้องกัน และปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ

ในข้อบังคับการประชุม ฯ ข้อ 88 กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจตั้ง คณะอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาปัญหาอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการได้ แล้วรายงานผล ให้คณะกรรมการทราบ คณะอนุกรรมการมีจำนวนไม่เกิน 10 คน โดยตั้งจากบุคคลที่เป็นกรรมการ ในขณะนั้น มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า ของจำนวนอนุกรรมการทั้งหมด ที่เหลือให้ที่ประชุม เลือกจากรายชื่อที่กรรมการเสนอ

ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบ ควบคุมหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยสภา ผู้แทนราษฎร จึงมีทั้ง โดยคณะกรรมการสามัญ และอนุกรรมการที่คณะกรรมการแต่ละคณะ ตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว

ในส่วนวุฒิสภา มีข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พุทธศักราช 2551 ลงวันที่ 23 เมษายน 2551 ข้อ 77 กำหนดจำนวนคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาไว้ 22 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วย กรรมการไม่น้อยกว่า 9 คน แต่ไม่เกิน 15 คน ดังต่อไปนี้

- (1) คณะกรรมการ การกีฬา
- (2) คณะกรรมการ การเกษตรและสหกรณ์
- (3) คณะกรรมการ การคมนาคม
- (4) คณะกรรมการ การเงิน การคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน
- (5) คณะกรรมการ การต่างประเทศ
- (6) คณะกรรมการ การทหาร
- (7) คณะกรรมการ การท่องเที่ยว
- (8) คณะกรรมการ การปกครอง
- (9) คณะกรรมการ การพลังงาน
- (10) คณะกรรมการ การพัฒนาการเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชน
- (11) คณะกรรมการ การพัฒนาสังคม และกิจการเด็กเยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส
- (12) คณะกรรมการ การยุติธรรม และตำรวจ
- (13) คณะกรรมการ การแรงงานและสวัสดิการสังคม
- (14) คณะกรรมการ การวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีการสื่อสารและคมนาคม
- (15) คณะกรรมการ การศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะ และวัฒนธรรม
- (16) คณะกรรมการ การศึกษา
- (17) คณะกรรมการ การสาธารณสุข
- (18) คณะกรรมการ กิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และติดตามการบริหาร งบประมาณ
- (19) คณะกรรมการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (20) คณะกรรมการ การศึกษาตรวจสอบเรื่องทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล
- (21) คณะกรรมการ เศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม
- (22) คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพ และการคุ้มครองผู้บริโภค

ในจำนวนคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา 22 คณะ ที่มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ มีอยู่ 3 คณะ คือ

(1) คณะกรรมการการยุติธรรมและการตำรวจ

มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพระราชบัญญัติ กระทำกิจการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายด้านการบริหารงานยุติธรรม กระบวนการยุติธรรม การตำรวจ อัยการ และราชทัณฑ์ การปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ป้องกันและรักษา ความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

(2) คณะกรรมการ ศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล

มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการพิจารณาศึกษา และตรวจสอบเรื่องการกระทำการทุจริตประพฤติมิชอบในหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานอื่น การเสริมสร้างธรรมาภิบาล ในการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่องใดๆ เกี่ยวกับกลไกกระบวนการ และมาตรการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

(3) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพ และการคุ้มครองผู้บริโภค

มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมความร่วมมือ และการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรในด้านสิทธิมนุษยชน ติดตาม ตรวจสอบการกระทำหรือละเว้นการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพ และการคุ้มครองผู้บริโภค ปัญหาความเดือดร้อนของ ผู้บริโภค อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ในข้อบังคับการประชุม ข้อ 87 กำหนดให้คณะกรรมการของวุฒิสภา มีอำนาจ ตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาปัญหาอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการได้ แล้วรายงาน ผลให้คณะกรรมการทราบ คณะอนุกรรมการแต่ละคณะประกอบด้วยอนุกรรมการไม่เกิน 10 คน โดยประธานและรองประธานคณะอนุกรรมการ ต้องตั้งจากบุคคลที่เป็นกรรมการในคณะนั้น ส่วนคุณสมบัติ และหลักเกณฑ์การตั้งอนุกรรมการ ซึ่งมีใช้กรรมการในคณะ ให้เป็นไปตาม ระเบียบที่ประธานวุฒิสภากำหนด

ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบ ควบคุมหน่วยงาน และการปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่รัฐ โดยวุฒิสภา จึงเป็นเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร คือ มีทั้งคณะกรรมการสามัญ และคณะอนุกรรมการ ที่คณะกรรมการแต่ละคณะตั้งขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว

4.2. การตรวจสอบ และควบคุม การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ เพื่อให้เกิดธรรมาภิบาล โดยรัฐสภา

จากสมมติฐานของการศึกษาวิจัยที่ว่า “การปฏิบัติภารกิจ และการบังคับใช้กฎหมาย ของตำรวจไทยยังขาดธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง จำต้องเพิ่มบทบาทของรัฐสภา ในการตรวจสอบควบคุม ให้เข้มงวดมากขึ้น ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อให้เกิดการ ปรับปรุงแก้ไข อันนำไปสู่ ธรรมาภิบาลที่ยั่งยืน”

ดังนั้น การตรวจสอบ และควบคุมตำรวจ เพื่อให้เกิดธรรมาภิบาล จึงต้องดูทั้งมิติของ องค์กรตำรวจ และในมิติการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในองค์กร คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจด้วย

ตำรวจในฐานะหน่วยงานของรัฐ การมีธรรมาภิบาล จะต้องมีการบริหารจัดการ โดย ยึดหลัก 6 ประการ คือ

1. หลักนิติธรรม – ดำเนินการหรือตัดสินใจดำเนินการตามภารกิจ หรือตามอำนาจ หน้าที่ โดยยึดตัวบทกฎหมาย อยู่บนความเสมอภาค ยุติธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อวัตถุประสงค์ใน การคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ตลอดจนสร้าง ความมั่นคงให้แก่ประเทศชาติ

2. หลักคุณธรรม – บุคลากรขององค์กรต้องไม่ทำผิดกฎหมาย ไม่ทำผิดวินัย และต้อง ไม่ผิดจริยธรรม และจรรยาบรรณอื่นๆ เป็นมาตรฐานของวิชาชีพตำรวจ ตลอดจนสนับสนุนส่งเสริมให้ ประชาชนประกอบอาชีพสุจริต

3. หลักความโปร่งใส – บุคลากรปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอย่างเปิดเผย เพื่อประโยชน์ สาธารณะ ไร้การทุจริต มีระบบให้ตรวจสอบได้

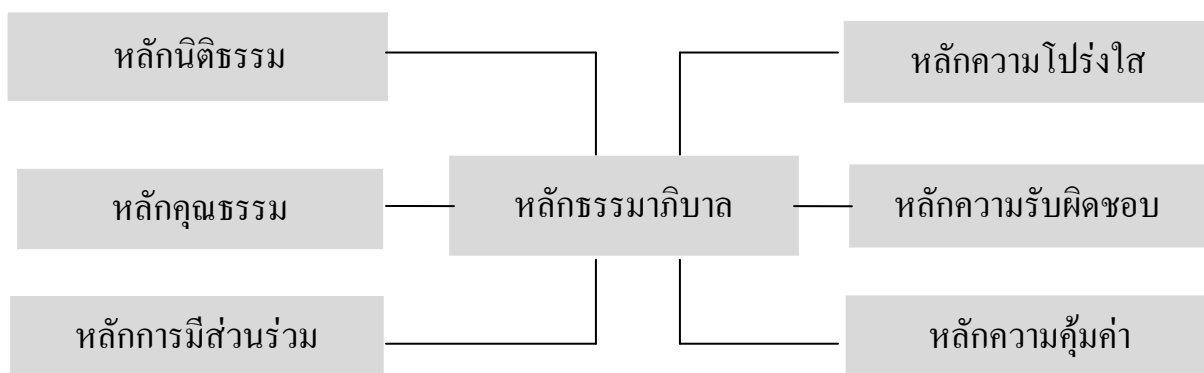
4. หลักการมีส่วนร่วม – เปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการ ดำเนินการตามโครงการต่างๆ ของตำรวจ ทั้งในด้านการให้คำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติการ ตลอดจนเปิดโอกาสให้มีการควบคุมการปฏิบัติงานของตำรวจโดยประชาชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อประโยชน์ของชุมชน และสังคมนั้นๆ

5. หลักความคุ้มค่า – ต้องบริหารจัดการทรัพยากรการบริหาร งบประมาณ ที่มีอย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม นั่นคือ การประหยัดและการบริการอย่างมีคุณภาพ (มีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล)

6. หลักความรับผิดชอบ – การสำนึกในหน้าที่ที่รับผิดชอบต่อสังคม เอาใจใส่ สนใจ และมุ่งแก้ปัญหาที่เกิดแก่สาธารณะ หรือสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน ตลอดจนความกล้าหาญ ที่จะยอมรับผลดีผลเสียจากการกระทำของบุคลากรในองค์กร

สำหรับตำรวจในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องยึดหลักการทั้ง 6 ประการข้างต้น โดยปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายโดยเคร่งครัดตามหลักนิติธรรม ต้องมีคุณธรรมด้านการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ และมุ่งมั่นในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม สร้างความมั่นคงให้กับประเทศชาติ ตลอดจนคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

4.2.1 ประเด็นหรือหัวข้อในการตรวจสอบควบคุมเจ้าหน้าที่ตำรวจในด้านธรรมาภิบาล นั้น ต้องดูการกระทำว่าครบถ้วนตามหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ²หรือไม่ คือ



และในแต่ละหลักการมีรายละเอียดครบถ้วนอย่างไรบ้าง ดังนี้

²สถาบันพระปกเกล้า (หนังสือชุดธรรมาภิบาล), วัตรระดับการบริหารจัดการที่ดี (จัดพิมพ์โดยสถาบันพระปกเกล้า, 2547), หน้า 20

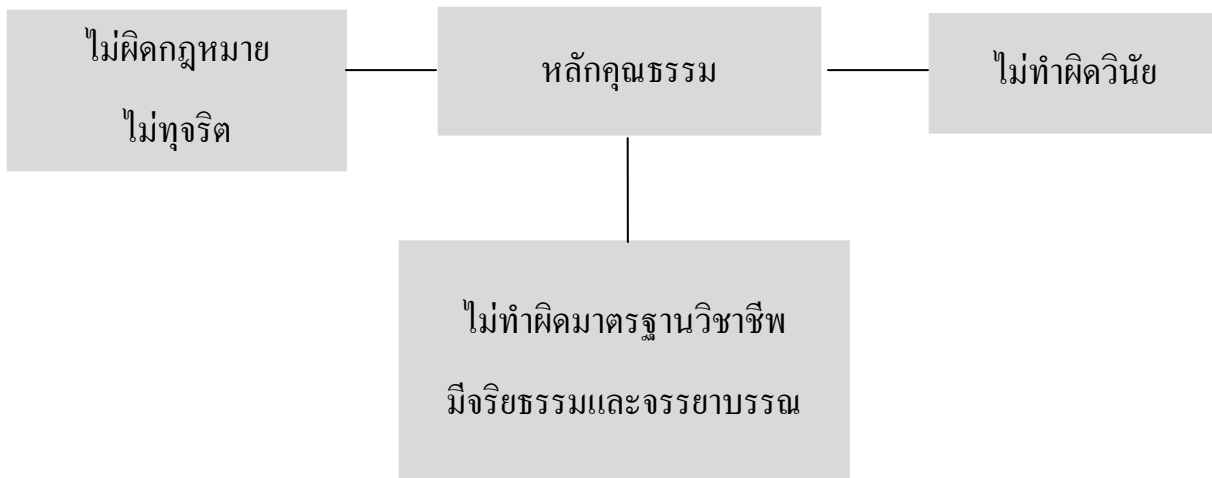


4.2.1.1 ประเด็นในการตรวจสอบเพื่อควบคุมตำรวจตามหลักนิติธรรม

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ต้องมีการกำหนดนโยบายกำกับให้เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องปฏิบัติหน้าที่ตามตัวบทกฎหมายให้อำนาจไว้ และอำนวยความสะดวกอย่างเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ ให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ขณะเดียวกัน ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ คือ ประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ตลอดจนทုံมเทสรรพกำลังตำรวจทุกนาย เพื่อสร้างความมั่นคงของชาติ ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และในทางการเมือง โดยมีการกำกับดูแลตรวจสอบอย่างใกล้ชิดจากหน่วยงานที่มีหน้าที่ คือจเรตำรวจ

สำหรับประเด็นนี้ มีความสำคัญ โดยจะขอยกตัวอย่างการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ที่ถูกกล่าวหาว่าขัดต่อหลักนิติธรรม จากการแถลงของนายสมชาย ไล่สถาพรพิพิธ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดตรัง พรรคประชาธิปัตย์ ประธานคณะกรรมการการตำรวจ สภาผู้แทนราษฎร ที่รัฐสภาเกี่ยวกับผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียน กรณีนายไพโรจน์ แสงฤทธิ์ อาชีพวิศวกร ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจภูธร จังหวัดสกลนครยิงเสียชีวิต และช้ดยาบ้า 198 เม็ด โดยไม่ได้รับความเป็นธรรม สรุปว่า การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในการตรวจค้น จับกุม และใช้อาวุธ เป็นการกระทำที่เกินกว่าเหตุ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83 วรรคท้าย เนื่องจากไม่มีการตรวจสอบให้แน่ชัดว่า รถยนต์ของผู้ตาย

เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดหรือไม่ และไม่ปรากฏว่าผู้ตาย กับพวกขัดขวางหรือมีอาวุธในรถยนต์ แต่อย่างไร การกระทำของเจ้าหน้าที่ จึงขัดต่อหลักนิติธรรม³



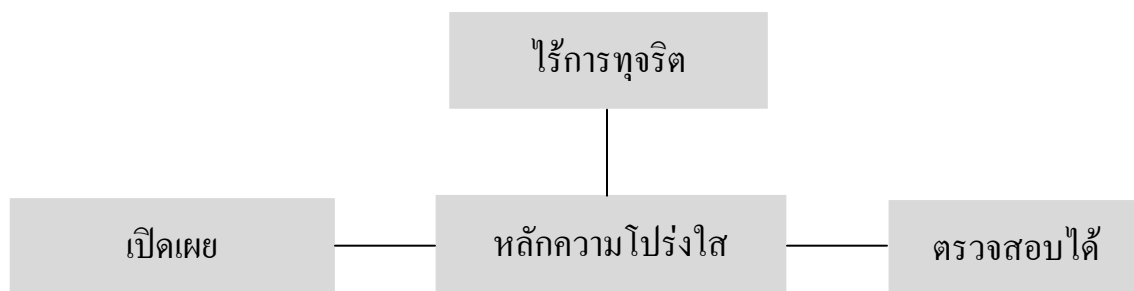
4.2.1.2 ประเด็นในการตรวจสอบเพื่อควบคุมตำรวจตามหลักคุณธรรม

ประเด็นนี้ มุ่งที่ตัวเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทั้งในระดับบริหารองค์กร และระดับปฏิบัติการ คือ ตำรวจต้องไม่ทำผิดกฎหมายเสียเอง ทั้งในการกระทำตามอำนาจหน้าที่ และในทางส่วนบุคคล ไม่ทุจริต-ไม่ทำผิดวินัยตำรวจซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 และกฎคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (กฎ ก.ตร.) อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง ไม่กระทำการผิดมาตรฐานวิชาชีพในเรื่องจริยธรรม และจรรยาบรรณของตำรวจ ซึ่งในประเด็นนี้ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ได้มีบันทึกสั่งการกำชับผู้บัญชาการตำรวจของหน่วยงานในสังกัด ให้ตรวจสอบควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชา ตั้งแต่ระดับผู้บังคับการลงไป ไปหลายครั้ง นับตั้งแต่ พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา โดยมีการมอบหมายให้รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่รับมอบอำนาจควบคุมแต่ละกองบัญชาการ รายงานผลให้ทราบทุก 3 เดือน ขณะเดียวกันมีการมอบหมายจเรตำรวจแห่งชาติ (ตำแหน่งเทียบเท่ารองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) ดำเนินการตรวจสอบอีกทางหนึ่ง

³ การแถลงข่าวของนายสมชาย ไล่สถาพรพิพิธ ประธานคณะกรรมการการตำรวจ วันที่ 14 มีนาคม 2555, รัฐสภา

ส่วนการควบคุมสำนักงานตำรวจแห่งชาติในเรื่องดังกล่าว คณะกรรมการตำรวจ (ก.ตร.) จะแต่งตั้งคณะกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการส่งเสริมจริยธรรมและการพัฒนาคุณธรรม และ คณะอนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

สำหรับตัวอย่างที่ตำรวจกระทำผิดกฎหมายเสียเอง มีปรากฏเป็นข่าวทางสื่อมวลชน ทางหน้าหนังสือพิมพ์อยู่เป็นประจำ ทั้งเรื่องเจ้าหน้าที่ตำรวจค้ายาเสพติด, ตั้งแก๊งปล้นรถขนเงินธนาคาร , ร่วมกันกักขังผู้อื่นเรียกค่าไถ่ หรือแม้แต่การกระชกทรัพย์สินจากการปฏิบัติหน้าที่เป็นต้น



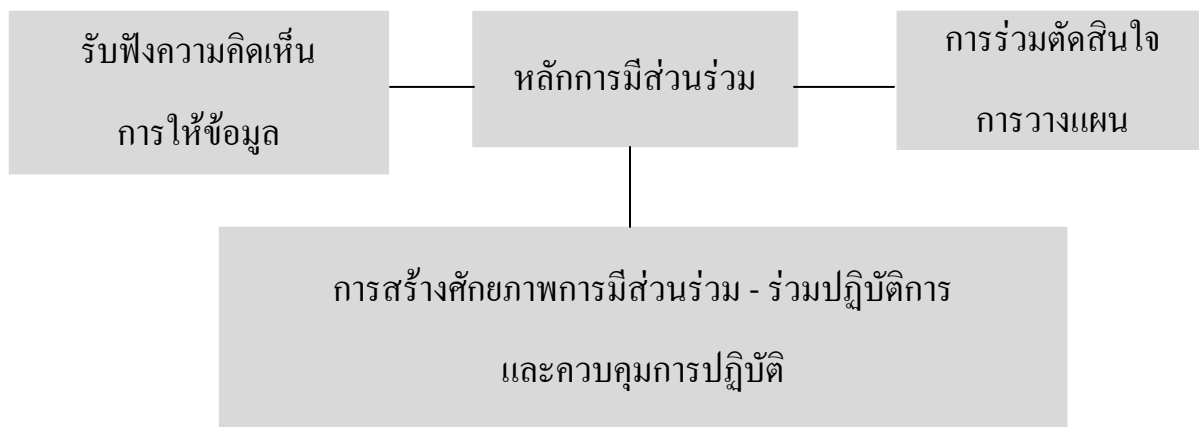
4.2.1.3 ประเด็นในการตรวจสอบเพื่อควบคุมตำรวจตามหลักความโปร่งใส

ประเด็นความโปร่งใส มุ่งไปยังผู้บริหารองค์กรตำรวจเป็นหลัก ในด้านการบริหารงาน บุคคล และการสั่งคดีที่อยู่ในอำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การแต่งตั้งโยกย้ายตำรวจนอกจากจะต้องยึดหลักนิติธรรม คุณธรรม แล้ว ยังต้องมีความโปร่งใส คือ เปิดเผย-ตรวจสอบได้- ไร้การทุจริต เพื่อส่งเสริมสร้างกำลังใจให้กับตำรวจดีซึ่งทุ่มเทให้กับงานในหน้าที่ มีความรับผิดชอบ จะได้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงที่มีคุณภาพ ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติในอนาคต การสั่งคดีก็เช่นกัน การพิจารณาตามลำดับชั้น ต้องอยู่ในกรอบของกฎหมาย และการใช้ดุลพินิจ ต้องอยู่ภายใต้เหตุและผล เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชน

ในการตรวจสอบควบคุมตำรวจตามหลักความโปร่งใส สำนักงานตำรวจแห่งชาติไปอยู่ภายใต้การตรวจสอบของอนุกรรมการที่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) แต่งตั้งขึ้น คือ

คณะอนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล, คณะอนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรบุคคล และอนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการร้องทุกข์

อย่างไรก็ตาม ในกรณีการบริหารงานบุคคล ในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ยังพบว่ามีกรณีร้องเรียนข้อหาตำแหน่งกันอยู่ บางตำแหน่งต้องใช้เวลา 3-5 เดือน ทำให้ตำรวจบางส่วนมีการเรียกร้องผลประโยชน์ ส่งผลต่อการไว้วางใจของประชาชน⁴ หรือในกรณีการพิจารณาแต่งตั้งตำรวจระดับรองผู้บังคับการ-สารวัตรวาระประจำปี 2554 มีการขอยกเว้นหลักเกณฑ์ตามกฎ ก.ตร. ถึง 46 ตำแหน่ง อาทิเช่น การขอยกเว้นครองตำแหน่งผู้กำกับการไม่ครบ 4 ปี ขึ้นเป็นนายเวร (สบ. 5) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ตำแหน่งเทียบเท่ารองผู้บังคับการ), การครองตำแหน่งในหน่วยไม่ครบ 1 ปี แต่ขอเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น หรือกรณีการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นข้ามหน่วย, การขึ้นตำแหน่งสารวัตรนอกบัญชีสรรหา, การไปดำรงตำแหน่งที่ขาดคุณสมบัติประจำตำแหน่ง⁵ ซึ่งถูกกล่าวหาจากสื่อมวลชนว่าเป็นกลุ่มนายตำรวจที่ได้รับการสนับสนุนจากผู้มีอำนาจในสำนักงานตำรวจแห่งชาติทั้งสิ้น⁶ นับว่าเป็นการดำเนินการตามหลักความโปร่งใส คือเปิดเผย ตรวจสอบได้ แต่ถือว่าไม่ให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ กลุ่มที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชา



⁴ การให้สัมภาษณ์ของนายพันตกรณณิก ผู้บัญชาการศูนย์วิจัยเอแบคโพล และอนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการส่งเสริมจริยธรรม และการพัฒนาคุณธรรม เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2555, สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

⁵ การแถลงข่าวผลการประชุมคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ครั้งที่ 5/55 วันที่ 30 มีนาคม 2555 ของ พลตำรวจตรีปิยะ อุทาโย ผู้บังคับการกองสารนิเทศ โฆษกสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรณี ก.ตร. ยกเว้นหลักเกณฑ์การแต่งตั้งตำรวจ ระดับรองผู้บังคับการ-สารวัตร, เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2555, สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

⁶ รายงานข่าวหัวข้อนักตก ก.ตร. ยกเว้นหลักเกณฑ์, หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 29 มีนาคม 2555, หน้า 14

4.2.1.4 ประเด็นในการตรวจสอบเพื่อควบคุมตำรวจตามหลักการมีส่วนร่วม

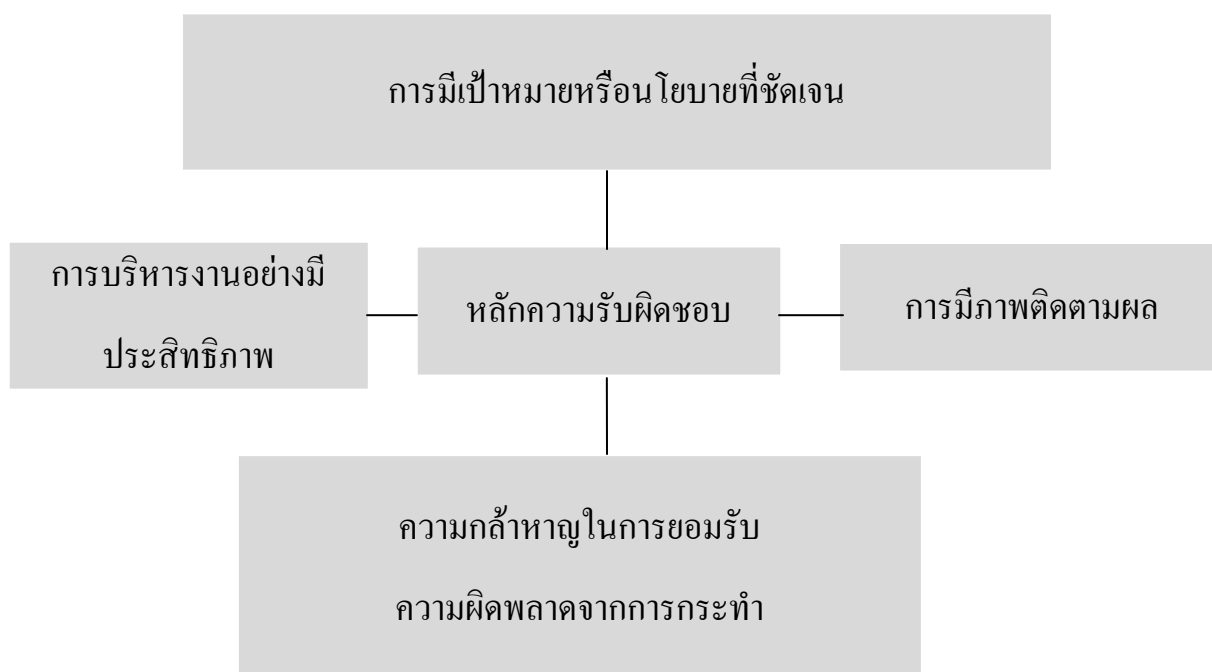
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 57 บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ ก่อนการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตของตน และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปประกอบการ พิจารณา และในมาตรา 58 ยังบัญญัติให้มีสิทธิในการมีส่วนร่วมต่อกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ รัฐ ในการปฏิบัติราชการทางปกครอง ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนได้

ดังนั้น ตามหลักการมีส่วนร่วม การตรวจสอบเพื่อควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ จึง ต้องดูว่า มีการให้ข้อมูล หรือ รับฟังความคิดเห็นหรือไม่ มีการร่วมตัดสินใจ มีการวางแผนแก้ไขปัญหา ในชุมชน อาทิเช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาอาชญากรรม ลักทรัพย์ชิงทรัพย์ ในเขตรับผิดชอบหรือไม่ รวมทั้งการสร้างสรรค์ภาพการมีส่วนร่วม หรือร่วมปฏิบัติการ เช่น ร่วมออกตรวจตรารักษาความสงบ เรียบร้อยในพื้นที่รับผิดชอบ การตั้งด่านตรวจค้นบุคคล/ยานพาหนะ และการควบคุมการปฏิบัติงาน ใน รูปของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานข้าราชการตำรวจ (กต.ตร.) ซึ่งมีทั้งในระดับ กองบัญชาการ กองบังคับการ และมีการตั้งในระดับสถานีตำรวจด้วย คณะกรรมการนี้จะแต่งตั้งจาก ประชาชนที่มีสถานภาพทางสังคมสูง และมีจิตอาสา มาช่วยให้คำแนะนำและท้วงติงการทำงาน ของ เจ้าหน้าที่ตำรวจได้



4.2.1.5 ประเด็นในการตรวจสอบเพื่อควบคุมตำรวจตามหลักความคุ้มค่า

พิจารณาในเรื่องการใช้ทรัพยากรการบริหาร คือ คนและงบประมาณ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เป็นเรื่องของการประหยัดและประสิทธิภาพของหน่วยงานและคุณภาพของเจ้าหน้าที่ตำรวจ นอกจากนี้ ยังดูถึงผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติหน้าที่ว่าบรรลุเป้าหมายที่ได้วางเป็นนโยบายไว้หรือไม่ อาทิเช่น การป้องกันอุบัติเหตุการจราจร การควบคุมการชุมนุมเรียกร้องให้เกิดความสงบเรียบร้อย การดำเนินโครงการชุมชนปลอดภัยจากยาเสพติด จากการทุ่มเทกำลังเจ้าหน้าที่ และงบประมาณด้านน้ำมันเชื้อเพลิง และอุปกรณ์ต่างๆ ในการระดมกวาดล้างพื้นที่รับผิดชอบ ตามช่วงวันและเวลาต่างๆ



4.2.1.6 ประเด็นในการตรวจสอบเพื่อควบคุมตำรวจตามหลักความรับผิดชอบต่อ

ตามหลักความรับผิดชอบต่อ ในระดับผู้บริหารองค์กรตำรวจ จะต้องมีการให้นโยบายและกำหนดเป้าหมายแก่หน่วยงานในสังกัดอย่างชัดเจนในการปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ เช่น นโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ต้องให้นโยบายลดการจำหน่ายทัั้งประเทศ ให้ผู้เสพ

มีจำนวนลดลง เป้าหมายก็คือทิ้งรายใหญ่จากชายแดน และรายย่อยในพื้นที่ ไม่ให้มีการแพร่หลายไปยังสถานศึกษา สถาบันเทววิทยารวม และสถานประกอบการอุตสาหกรรม เป็นต้น มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ มีการติดตามผลอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ที่สำคัญ ต้องมีสำนึกในความรับผิดชอบ มีความกล้าหาญในการยอมรับความ ผิดพลาดจากการกระทำของตนและผู้ใต้บังคับบัญชา

4.2.2 กระบวนการตรวจสอบเพื่อความคุ้มครองโดยรัฐสภา

ในการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ โดยองค์กรของรัฐสภาที่ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา จะดำเนินการ 2 รูปแบบคือ

4.2.2.1 รูปแบบแรก กระทำโดยผ่านทางฝ่ายบริหาร คือ รัฐบาล ซึ่งจะมีนายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีผู้รับมอบหมายให้กำกับดูแลตำรวจ เป็นผู้รับทราบ ชี้แจง และไปสั่งการผู้ปฏิบัติ เมื่อมีกระบวนการในสภาตามบทบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ในรัฐธรรมนูญมาตรา 156 การตั้งกระทู้ถามโดย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา มาตรา 157 การตั้งกระทู้ถามสดโดย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 161 การขอเปิดอภิปรายทั่วไปของสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติ หรือในมาตรา 158 การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี มาตรา 159 การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลโดยสภาผู้แทนราษฎร

รูปแบบนี้ ในรอบปี พ.ศ.2553 – 2554 รัฐสภาใช้กระบวนการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจน้อยมาก ในกรณีการตั้งกระทู้ถามการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ทั้งด้านการบริหารงานบุคคล และการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 6 พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มีไม่ถึง 30 เรื่อง⁷ อาทิเช่น ในสภาผู้แทนราษฎร มีกระทู้ถามเรื่องตำรวจ

กระทู้ถามเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2553 เรื่องการแทรกแซงกระบวนการยุติธรรม เกี่ยวกับการสอบสวนคดีของตำรวจ ถามโดยนายจตุพร พรหมพันธุ์ ผู้ตอบคือ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี

⁷ กลุ่มงานกระทู้ถาม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เอกสารสรุปรายงานกระทู้ถามของสภาผู้แทนราษฎร ระหว่าง พ.ศ. 2553-2554 สภาผู้แทนราษฎร, มกราคม 2555

กระทู้ถามเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2553 เรื่องการคุกคามเสรีภาพของประชาชน ถามโดย ร้อยตำรวจโท เขาวริน สัทศักดิ์ศิริ ผู้ตอบคือ นายกรัฐมนตรี และนายสุเทพ เพื่อกสุบรรณ รอง นายกรัฐมนตรี

กระทู้ถามเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2553 เรื่องทหารตำรวจตระเวนชายแดน พร้อมอาวุธ ยุทโธปกรณ์ปิดล้อมรัฐสภา และเขตพระราชฐาน ถามโดยนายไพจิต ศรีวรขาน ผู้ตอบกระทู้ รองนายกรัฐมนตรี นายสุเทพ เพื่อกสุบรรณ

กระทู้ถามเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2553 เรื่องการเพิ่มสถานีตำรวจในพื้นที่แหล่งท่องเที่ยว การแต่งเครื่องแบบราชการตำรวจ การเล่นพนันในงานศพที่วัด ถามนายกรัฐมนตรี

กระทู้ถามเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2553 เรื่องการชันสูตรพลิกศพ ถามโดย พลตำรวจวิรุฬห์ พื้นแสน ผู้ตอบกระทู้ รองนายกรัฐมนตรี นายสุเทพ เพื่อกสุบรรณ

กระทู้ถามเมื่อวันที่ 17 กันยายน 2553 เรื่องการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ มีผลกระทบกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ถามโดย นายประชา ประสบดี ผู้ตอบคือนายกรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

กระทู้ถามเมื่อวันที่ 22 กันยายน 2553 เรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการอย่างไม่เป็นธรรม ถามโดยนายอลงกรณ์ พลบุตร ผู้ตอบกระทู้คือ รองนายกรัฐมนตรี พลตำรวจเอกโกวิท วัฒนะ

กระทู้ถามเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2553 เรื่องการเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจในการปฏิบัติงานในจังหวัดภูเก็ต ถามโดยนายเรวัต อารีรอบ เรื่อง มาตรการป้องกันและแก้ไขยาเสพติด ถามโดยนายนคร มาฉิม ผู้ตอบกระทู้ถามคือ รองนายกรัฐมนตรี นายเฉลิม อยู่บำรุง

การถามและการตอบกระทู้ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต่อนายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีผู้รับมอบหมาย มีผลต่อการปรับปรุงตำรวจน้อยมาก

ตัวอย่างการถาม – ตอบกระทู้ถาม โดยสมาชิกวุฒิสภา ในวุฒิสภา เช่น

เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2553 กระทู้ถามเรื่อง มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการบ่อนทำลายสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยการปล่อยข่าวเท็จผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ต ถามโดยนายคำณูญ สิทธิสมาน ผู้ตอบ นายกรัฐมนตรี

เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2553 กระทู้ถามเรื่อง ปัญหาเสพติกระบาดในกลุ่มนักศึกษา
ถามโดย พันตำรวจเอกพชัย ทองชื่น ถามนายกรัฐมนตรี

เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2553 กระทู้ถามเรื่อง การดำเนินการตามมติคณะกรรมการ
ข้าราชการตำรวจ (ก.ต.ร.) ถามนายกรัฐมนตรี โดยพันตำรวจเอกสนธยา แสงภา

เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2553 กระทู้ถามเรื่อง ปัญหาการจำหน่าย “เหล้าปิ่น” ใ
สถานศึกษา ถามนายกรัฐมนตรี โดยนายสุริยา ปันจอร์

เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2554 กระทู้ถามเรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคให้
ข้าราชการตำรวจชั้นประทวน ในการปฏิบัติหน้าที่ ถามนายกรัฐมนตรี โดยพลตำรวจโท พิชัย สุนทร
ตั้งบุญ

เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2554 กระทู้ถามเรื่อง นโยบายในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้า
เมืองโดยผิดกฎหมาย ถามนายกรัฐมนตรี โดยนายวิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์

นอกจากนี้ยังมีกระทู้ถามที่ยื่นต่อวุฒิสภา และผู้ยื่นขอถอนหรือค้ำงการระเบียบวาระ
หรือรอรบรรจุเข้าระเบียบวาระ อีกจำนวนหนึ่ง เช่น

- กระทู้ถามเรื่องการโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ถามนายกรัฐมนตรี โดยพันตำรวจเอก
สนธยา แสงภา

- กระทู้ถามเรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง กรณี พลตำรวจเอกพัช
ร วาท วงศ์สุวรรณ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดย
มิชอบ และกระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ถามนายกรัฐมนตรี โดยนายคำณู สิริธรรมาน

- กระทู้ถามเรื่องการจัดตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับรองผู้บังคับการ, สารวัตร
โดยทุจริตและไม่ชอบธรรม, เรื่อง ปัญหาอาชญากรรมที่รุนแรงในสังคมไทย ถามนายกรัฐมนตรี โดย
พันตำรวจเอกพชัย ทองชื่น

สำหรับการเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา โดยไม่มีการลงมติ เพื่อให้คณะรัฐมนตรี
แถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ตามมาตรา 161 ในเรื่อง

เกี่ยวกับตำรวจในรอบปี พ.ศ.2553 – 2554 มีเพียงเรื่องเดียวคือ การสลายฝูงชนที่ชุมนุมเรียกร้องให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่

ส่วนการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ตามมาตรา 158 และ 159 ไม่มีกรณีเกี่ยวข้องกับตำรวจแต่อย่างใด

4.2.2.2 รูปแบบที่สอง การตรวจสอบเพื่อควบคุมโดยคณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

การตรวจสอบเพื่อควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ โดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแทน ตามมาตรา 135 ว่าด้วยการตั้งคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ถือว่ามีประสิทธิภาพดีกว่ากลไกที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งคณะกรรมการสามัญที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมตำรวจ และมีผลงานน่าพอใจ สมควรนำเสนอ มีดังนี้

คณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร

(1) คณะกรรมการ การกฎหมาย การยุติธรรม และสิทธิมนุษยชน มีการสอบสวนเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับตำรวจ ระหว่าง พ.ศ.2553 – 2554 ดังนี้

- การบริหารงานบุคคล การโยกย้ายแต่งตั้งตำรวจในปี พ.ศ.2553 จำนวน 3 เรื่อง คือ

1. เรื่องร้องเรียนของพันตำรวจเอกเสริมศักดิ์ เนื่อนวล ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรเมืองสุรินทร์ ขอความเป็นธรรมกรณีได้รับการแต่งตั้งโยกย้ายออกนอกพื้นที่ เมื่อ 3 มีนาคม 2553

2. เรื่องมติคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ต.ร.) แต่งตั้ง พลตำรวจโทสมคิด บุญถนอม เมื่อ 15 กันยายน 2553

3. เรื่อง พลตำรวจตรีวิสุทธิ วานิชบุตร ไม่ได้รับความเป็นธรรม ในการแต่งตั้งโยกย้ายจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง

- การรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของราชอาณาจักรในปี พ.ศ.2553 มี 1 เรื่อง คือ ศึกษาและสอบสวนการประกาศใช้และผลกระทบอันเกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติ

การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2553 และการเข้าสลายการชุมนุม ของตำรวจ – ทหาร เมื่อ 28 เมษายน 2553

- การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ในปี พ.ศ.2553 ไม่มีเรื่องร้องเรียน ในปี พ.ศ.2554 มี 2 เรื่อง คือ

1. เรื่องร้องเรียนขอความเป็นธรรม กรณีการดำเนินคดีมีลักษณะประวิงเวลา และเอื้อประโยชน์แก่พรรคการเมือง ของผู้กำกับการสถานีตำรวจนครบาลหนองจอก เมื่อ 27 เมษายน 2554
2. เรื่องร้องเรียน กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าตรวจค้น และยึดเครื่องส่งวิทยุกระจายเสียง ของสถานีวิทยุชุมชนหลายแห่งในวันที่ 26 เมษายน 2554 เพื่อ 4 พฤษภาคม 2554

(2) คณะกรรมการตำรวจ มีการสอบสวนเรื่องร้องเรียนตำรวจ ระหว่างปี พ.ศ.2553 – 2554 ดังนี้

- การบริหารงานบุคคล การโยกย้ายแต่งตั้ง

ปี พ.ศ.2553 มี 5 เรื่อง คือ

1. เรื่องการแต่งตั้ง พลตำรวจโทสมคิด บุญถนอม ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เมื่อ 15 กันยายน 2553
2. เรื่อง สิบตำรวจตรี ชานูวัฒน์ แสงสุวรรณ ขอให้ตรวจสอบกรณีการบรรจุแต่งตั้งบุคคลภายนอก ผู้มีวุฒิปริญญาตรี เข้ารับราชการตำรวจชั้นประทวน ยศสิบตำรวจตรี เมื่อ 22 กันยายน 2553
3. เรื่อง ทุจริตการสอบคัดเลือกข้าราชการตำรวจชั้นประทวน เพื่อเลื่อนขั้นเป็นสัญญาบัตรของกองบัญชาการตำรวจภูธร ภาค 4 เมื่อ 29 กันยายน 2553
4. เรื่อง พันตำรวจโทจิตติพล อ้นหาด ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายประจำปี เมื่อ 3 พฤศจิกายน 2553
5. เรื่อง พลตำรวจตรีวิสุทธิ วานิชบุตร ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้งโยกย้าย โดยกล่าวหาว่ามีฝ่ายการเมืองแทรกแซง เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2553

ปี พ.ศ.2554 มี 4 เรื่อง คือ

1. เรื่องหลักเกณฑ์ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งโยกย้ายตำรวจ 23 มีนาคม 2554
2. การทุจริตสอบสวนตำรวจชั้นสัญญาบัตร การร้องเรียนคำสั่งโยกย้ายออกจากตำแหน่งในกองบัญชาการเดิม ไปอยู่สังกัดกองบัญชาการอื่น รวม 3 เรื่อง
 - การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของราชอาณาจักร

ปี พ.ศ.2553 มี 2 เรื่อง

1. การพิจารณาผลการออกหมายจับทุกคดีทั่วประเทศ และหมายจับเกี่ยวกับคดีการชุมนุมทางการเมือง เมื่อ 6 ตุลาคม 2553
2. การพิจารณากรณีชายชุดดำบุกยึดอาคารจอดรถสนามบินสุวรรณภูมิ เมื่อ 13 ตุลาคม 2553

ปี พ.ศ.2554 มี 1 เรื่อง คือ เรื่องการเตรียมความพร้อมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อรองรับสถานการณ์การชุมนุมของกลุ่ม นปช. เมื่อ 9 มีนาคม 2554

- การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ปี พ.ศ.2553 จำนวน 2 เรื่อง

1. การพิจารณาผลการสืบสวนสอบสวนกรณีการจับกุมชายฉกรรจ์ จำนวน 12 คน ณ บ้านคูฟ้ารีสอร์ท อำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อ 20 ตุลาคม 2553
2. พิจารณาเรื่องร้องเรียนกรณีดาบตำรวจประหยัด ปัตย์แก้ว สถานีตำรวจภูธร จังหวัดลำพูน ยิงนายสุรเดช จาเรือน เสี่ยงชีวิต เมื่อ 3 พฤศจิกายน 2553

ปี พ.ศ.2554 มี 1 เรื่อง คือ กรณีนายอัครพล ไทย รักท้วม ถูก รปภ. ร้านสมูทพับ รุมทำร้ายจนถึงแก่ความตาย โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งอยู่ในเหตุการณ์ ไม่เข้าช่วยเหลือระงับเหตุ เมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2554

และอยู่ระหว่างการพิจารณา จำนวน 54 เรื่อง เป็นกรณีร้องเรียนเจ้าหน้าที่ตำรวจ ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และการสอบสวนคดีนั้นๆ ไม่มีความคืบหน้า 24 เรื่อง กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ 22 เรื่อง เจ้าหน้าที่ตำรวจข่มขู่ ริดไถ 8 เรื่อง

(3) คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ การตรวจสอบควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ ระหว่างปี พ.ศ.2553 – 2554 มีเพียง 3 เรื่อง คือ การร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจภูธรสามโคก อำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี ส่อไปในทางทุจริต ขอความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจนครบาลหนองจอก เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา และเรื่องร้องเรียนตำรวจตระเวนชายแดน บุกรุกที่ดินทำกินของราษฎร ตำบลห้วยข่า อำเภอนฤพตทริก จังหวัดอุบลราชธานี

คณะกรรมการสามัญของวุฒิสภา

(1) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค มี การศึกษาและสอบสวนเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับตำรวจ ระหว่างปี พ.ศ. 2553-2554 ดังนี้⁸

- การรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงในราชอาณาจักร ในปี พ.ศ. 2553 มี หนึ่งเรื่องคือ การปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมการชุมนุมเรียกร้องทางการเมืองของกลุ่มคนที่มีสัญลักษณ์ เสื้อแดง บริเวณพื้นที่สี่แยกราชประสงค์ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนทั่วไปในเดือนเมษายน 2553

- การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย เพื่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในปี พ.ศ. 2554 มีหนึ่งเรื่องคือ การร้องเรียนเจ้าหน้าที่ตำรวจของสถานีตำรวจเตาปูน กรณีร่วมกับบริษัท รถไฟฟ้ามหานคร ไล่อื้อย้ายบ้านราษฎร เพื่อใช้เป็นที่พักปฏิบัติงานของรถไฟฟ้าใต้ดินย่านบางซื่อ ในพื้นที่ รับผิดชอบของสถานีตำรวจเตาปูน มีการสอบสวนในเดือนกรกฎาคม 2554

(2) คณะกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา โดยคณะอนุกรรมการตรวจสอบการทุจริต มีหนึ่งเรื่อง⁹ คือการร้องเรียนกรณีการหายตัวไป

⁸ กลุ่มงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา, รายงานการ ประชุมสรุปเดือนเมษายน 2553

ของพี่ชายผู้ร้อง โดยเกี่ยวข้องกับการกระทำของผู้กำกับและเจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจในจังหวัด
อุดรธานี ระหว่างเดือนสิงหาคม-กันยายน 2554

(3) คณะอนุกรรมการศึกษาและติดตามการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ
พิทักษ์สถาบันพระมหากษัตริย์ ในคณะกรรมการวิสามัญศึกษาติดตามการบังคับใช้กฎหมายและ
มาตรการเกี่ยวกับการพิทักษ์สถาบันพระมหากษัตริย์ มีการร้องเรียนหนึ่งเรื่อง¹⁰ เกี่ยวกับความไม่เป็น
ธรรมในการสืบสวนสอบสวนการกระทำผิดต่อผู้ร้อง ของสถานีตำรวจนครบาลประเวศ กรณีถูก
กล่าวหาแสดงข้อความดูหมิ่นพระราชวงศ์ ในเว็บไซต์ ระหว่างเดือนพฤศจิกายน-ธันวาคม 2554

⁹ กลุ่มงานคณะกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา, รายงานการ
ประชุมสรุปเดือนกรกฎาคม 2554

¹⁰ กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ 4 วุฒิสภา, สรุปรายงานการประชุมเดือนธันวาคม 2554

บทที่ 5

ปัญหาในการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจโดยรัฐสภา และความพยายามของสมาชิกรัฐสภาในการแก้ไขปัญหา

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 รัฐสภา โดยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาใช้อำนาจในการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ ด้วยการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร คือ รัฐบาล/คณะรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จากการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้รัฐบาล โดยนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกำกับดูแลตำรวจ ได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงให้เกิดธรรมาภิบาล และยังมีอำนาจควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจโดยตรง จากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ อนุกรรมการ ของทั้งสองสภา ที่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 135 ในการออกคำสั่งเรียกเอกสาร หรือเรียกบุคคล มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่ทำการสอบสวน หรือตรวจสอบนั้นได้

การบรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้น ต้องได้รับความร่วมมือจากทุกคน ที่มีความเห็นพ้องต้องกัน ที่จะสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นกับองค์กรของตำรวจในทุกระดับ เพื่อสร้างประโยชน์ให้เกิดขึ้นกับประเทศชาติ และประชาชน ปัญหาจึงอยู่ที่ฝ่ายการเมืองที่กำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย จะยินยอมให้รัฐสภาควบคุมให้เกิดธรรมาภิบาลหรือไม่

5.1. ปัญหาในการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ

5.1.1 ฝ่ายการเมืองมีอำนาจเหนือองค์กรตำรวจ และผู้นำองค์กรตำรวจ ทั้งในทางนิตินัย และพฤตินัย ธรรมาภิบาลของตำรวจ จึงขึ้นอยู่กับความต้องการของรัฐบาล หรือของพรรคการเมือง ที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร

ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ 2547 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นส่วนราชการ อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี (มาตรา 6)

นายกรัฐมนตรี เป็นประธานในคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ มีชื่อย่อว่า “ก.ตช.” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการตำรวจ และกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้ปฏิบัติตามนโยบาย ระเบียบแบบแผน มติคณะรัฐมนตรี และกฎหมาย (มาตรา 16)

มีอำนาจพิจารณาดำเนินการคัดเลือกข้าราชการตำรวจ เพื่อดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ (มาตรา 18 (3))

นายกรัฐมนตรี เป็นประธานในคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ชื่อย่อว่า “ก.ตร.” มีอำนาจหน้าที่ กำหนดนโยบายและมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ และจัดระบบราชการตำรวจ ตลอดจนการอบรมและพัฒนาข้าราชการตำรวจ รวมทั้งการออกกฎ ก.ตร. ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ หรือมติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล (มาตรา 31)

ที่สำคัญ คณะกรรมการชุดนี้ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ ตำแหน่งจเรตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการ รองผู้บัญชาการ ผู้บังคับการ ที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคัดเลือกหรือพิจารณาเสนอมาก่อนนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง (มาตรา 51, 53, 54)

ดังนั้น ในทางนิตินัย รัฐบาลซึ่งมาจากนักการเมือง จึงมีอำนาจเหนือองค์กรตำรวจ คือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และมีอำนาจเหนือผู้นำองค์กรตำรวจ คือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อย่างชัดเจน

ในทางพฤตินัย ผู้นำองค์กรตำรวจ ผู้นำหน่วยงานตำรวจทุกระดับ เมื่อถูกฝ่ายการเมืองควบคุม ทั้งในด้านนโยบายการทำงาน การบริหารงานบุคคล การจัดระบบโครงสร้างหน่วยงาน รวมทั้งงบประมาณ ที่ใช้ในการปฏิบัติงานตามภารกิจ และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เช่นนี้ ตำรวจทุกคน จึงอยู่ในสภาพจำยอมให้ฝ่ายการเมือง มีอำนาจเหนือในการปฏิบัติหน้าที่ และตกอยู่ภายใต้อิทธิพลนักการเมือง มีผลกระทบต่อหลักการทำงาน อันนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด ที่เรียกว่าหลักธรรมาภิบาล เนื่องจากธรรมชาติของคนที่รับราชการ เป้าหมายที่ต้องไปให้ถึง คือการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น มีความสำคัญมากขึ้น มีอำนาจบารมีมากขึ้น และสำหรับข้าราชการ ก็คือ มีโอกาสแสวงหาผลประโยชน์อันมิควรได้ หรือผิดกฎหมายได้มากขึ้น ดังนั้นในทางพฤตินัย ตำรวจจึงถูกครอบงำสั่งการโดยฝ่ายการเมือง เพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกครองเสียงข้างมาก ในสภาผู้แทนราษฎรและเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ และเนื่องจากครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร การควบคุมบริหารราชการแผ่นดิน ว่าด้วย การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป และการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ในสภาผู้แทนราษฎร สำหรับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ จึงเป็นเพียงการเปิดโอกาสให้ประชาชนรับรู้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือของวุฒิสภา ในการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ แต่จะกดดันให้ฝ่ายบริหาร คือรัฐบาล ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการดำเนินการเช่นนั้น สอดคล้องกับประโยชน์ของฝ่ายการเมืองและพวกพ้องหรือไม่

และการดำเนินการตามคำแนะนำของสภาผู้แทนราษฎร จะก่อให้เกิดปัญหาระหว่างรัฐบาล กับ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และผู้นำหน่วยงานตำรวจในแต่ละระดับในการ สนองนโยบายรัฐบาล ซึ่งก็คือ นโยบายของผู้นำของพรรคการเมืองหรือไม่เพียงใดนั่นเอง

ในการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ ด้วยการสอบสวนหรือศึกษากรณีการปฏิบัติ หน้าที่ของตำรวจ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลหรือไม่ ของคณะกรรมการ หรืออนุกรรมการ ในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ไม่ว่าจะกรณีดังกล่าว มาจากมีผู้ร้องเรียน หรือ กรรมการสนใจนำ ขึ้นมาศึกษาแล้วทำการสอบสวนหาข้อเท็จจริง ในส่วนของสภาผู้แทนราษฎร การแบ่งฝ่ายถือพวก ทั้งต้องการหาความจริง และต้องการช่วยเหลือ มิให้ตำรวจถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติหน้าที่ขาดธรรมาภิบาล เนื่องจากตัวบุคคลมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมือง หรือให้การสนับสนุนนักการเมือง/พรรค การเมืองฝ่ายตน มีผลให้การดำเนินการของคณะกรรมการ บางเรื่อง ที่นำเข้าพิจารณาถูกขุดคิดง หรือในทางตรงข้าม กรณีเรื่องพิจารณาตัวบุคคล เป็นบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นปฏิปักษ์แก่พวกตน การพิจารณามีอคติด้วยการสรุปผลในทางร้ายเกินความเป็นจริง เมื่อรายงานไปยังประธานสภา ที่คณะกรรมการสังกัด หรือเมื่อรายงานไปนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่รับมอบหมายให้กำกับดูแล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พิจารณาดำเนินการ อาจเกิดความไม่เป็นธรรม เมื่อมีกระบวนการลงโทษ ผู้เกี่ยวข้องขึ้นได้

ความมีอำนาจเหนือองค์กรตำรวจ และผู้บังคับการตำรวจของฝ่ายการเมือง ทั้งทาง นิติบัญญัติ และพฤตินัย การควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ โดยรัฐสภา จึงต้องการความมีธรรมาภิบาล ของนักการเมือง ที่อยู่ในฝ่ายบริหาร คือ รัฐบาล อันประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาด้วย

5.1.2 การไม่ให้ความสำคัญต่อการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ โดยรัฐสภา

ในการตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา โดยนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่รับมอบหมายให้กำกับดูแลตำรวจ เมื่อมีการตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ที่ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ผู้ตอบกระทู้มักจะตอบแบบให้ผ่านไปแบบขอไปที มิได้มีความตั้งใจอย่างแท้จริง ที่จะแก้ไขปัญหา เนื่องจากทราบดีว่า การปฏิบัติที่ไร้ ธรรมาภิบาลนั้น เกิดจากการสั่งการของนักการเมืองฝ่ายตน หรือผู้ที่กระทำการอันไร้ธรรมาภิบาลนั้น เป็นบริวาร หรือมีความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาล หรือบุคคลสำคัญของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล หรือร่วมรัฐบาล หรือกรณีที่มีไม่เกิดจากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ทางฝ่ายบริหารก็ได้ให้ความสนใจ มากนัก หากในขณะนั้นยังมีได้มีนโยบายตอบสนองความต้องการของประชาชน ในเรื่องการปฏิรูป ตำรวจ

ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงจากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ มีผลให้เกิดความเสียหายแก่ความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยสาธารณะ หรือประชาชนได้รับอันตรายถึงตาย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา มีอำนาจเสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไป ในสภาของตน เพื่อขอทราบข้อเท็จจริง และเปิดเผยให้ประชาชนทราบถึงการแก้ปัญหาของรัฐบาล เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐบาลจะถูกบีบให้ต้องดำเนินการตรวจสอบ เพื่อหาผู้รับผิดชอบ และมีมาตรการเยียวยาความเสียหาย หรือความสูญเสียเฉพาะเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และมีการนำมาอภิปรายในสภา หลังจากนั้น ความสนใจของรัฐบาลจากการกำชับการปฏิบัติต่อผู้นำองค์กรของตำรวจ คือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในเบื้องต้น ก็จะลดลงเช่นกัน รวมทั้งการดำเนินการตรวจสอบควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจในกรณีดังกล่าวก็สิ้นสุดลงไปด้วย ขาดการติดตามควบคุมอย่างต่อเนื่อง

สำหรับการใช้อำนาจในการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ โดยคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมการธิการในสภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่โดยตรง 3 คณะคือ

- คณะกรรมการธิการ การกฎหมาย การยุติธรรม และสิทธิมนุษยชน
- คณะกรรมการธิการ การตำรวจ
- คณะกรรมการธิการ การป้องกัน และปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบ

คณะกรรมการธิการในวุฒิสภา ที่เกี่ยวข้องกับการตำรวจ มี 3 คณะ เช่นเดียวกัน คือ

- คณะกรรมการธิการ การยุติธรรม และการตำรวจ
- คณะกรรมการธิการ ศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล
- คณะกรรมการธิการ สิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพ และการคุ้มครองผู้บริโภค

การทำงานของคณะกรรมการ ทั้งสองสภาข้างต้น เพื่อพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียน หรือศึกษาเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ภายใต้นโยบายของรัฐบาล หรือผู้บริหารขององค์กรตำรวจ คือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และภายใต้กฎหมายที่มีอยู่ สามารถจำแนกประเด็นการพิจารณาในเรื่อง ธรรมาภิบาลของตำรวจได้ดังนี้¹

¹การสัมภาษณ์ นายสาย กังวาคิน ประธานอนุกรรมการตรวจสอบการทุจริต ในคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2555, รัฐสภา

(1) การบริหารงานบุคคลขาดธรรมาภิบาล

การแต่งตั้ง โยกย้ายตำแหน่งไม่เป็นธรรม การลงโทษตำรวจผู้กระทำผิดทางวินัยไม่เป็นธรรม การไม่ดำเนินคดีอาญากับตำรวจที่กระทำผิดกฎหมาย ผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติตามกฎ ก.ต.ร. ระเบียบข้อบังคับ ฯลฯ

(2) การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจยังขาดธรรมาภิบาล

การกลั่นแกล้งจับกุม การแจ้งข้อกล่าวหาเกินความจริง การเลือกปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดกฎหมายที่มีโทษทางอาญา ความล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ทั้งในด้านการสืบสวน การสอบสวนดำเนินคดี

(3) การประพฤติปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ยังบกพร่องในจรรยาบรรณของความเป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ อาทิเช่น ไม่กระตือรือร้นในการให้บริการประชาชนในหน้าที่ตำรวจ การประพฤติตนในลักษณะที่ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือไว้วางใจ

การดำเนินการสอบสวน หรือศึกษาในประเด็นข้างต้น ของคณะกรรมการ ทั้งสองสภา ด้วยการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 135 เรียกเอกสาร และผู้บังคับบัญชาของตำรวจที่เกี่ยวข้องกับการร้องเรียน มาให้กรรมการซักถามในที่ประชุมคณะกรรมการ หรือให้องค์กรราชการในคณะอนุกรรมการซักถาม มักจะไม่ได้ได้รับความร่วมมือ โดยผู้นาองค์กรตำรวจทุกระดับ ตั้งแต่ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการ ผู้บังคับการ จะมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาระดับล่างมาชี้แจง ให้ข้อมูลแทน ซึ่งไม่อาจให้ความกระจ่างในเรื่องที่สอบสวนหรือศึกษาได้ เมื่อมีการประชุมครั้งถัดมา จะมีหนังสือตอบขัดข้องเสมอ มีผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ล่าช้า และไม่ได้ข้อสรุปที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาได้

ปัญหาการไม่ให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ในการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ ใน 3 ประเด็นหลักๆ ที่กล่าวมาแล้ว แสดงให้เห็นว่า ฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ไม่ให้ความสำคัญต่อการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ในสภาทั้งสอง เนื่องจากในมาตรา 135 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ รัฐมนตรี ซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่ข้าราชการผู้ถูกเรียกมาให้ข้อมูล หรือแสดงความเห็น ต้องมีคำสั่งให้ข้าราชการผู้ถูกเรียกมาแถลงข้อเท็จจริงหรือความเห็น เมื่อประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีผู้นั้นทราบ

เมื่อรัฐบาลไม่ให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ มีผลให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทุกระดับผู้บังคับบัญชา ให้ความสนใจน้อยไปด้วย การปรับปรุงแก้ไขการทำงานของหน่วยงาน การกำชับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจให้อยู่ภายใต้หลักธรรมาภิบาล ที่กำหนดโดยรัฐ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช 2546 จึงไร้ประสิทธิภาพ ขาดประสิทธิผล ธรรมาภิบาลของตำรวจ ตกอยู่ในสภาพบกพร่องในสายตาของประชาชน และสื่อมวลชนตลอดมา

5.1.3 ข้อจำกัดทางกฎหมายต่อประสิทธิภาพในการควบคุม

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 135 ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ ที่จะทำการศึกษา สอบสวนเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชน หรือหยิบปัญหาธรรมาภิบาลของตำรวจในเรื่องที่สนใจ และเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และของวุฒิสภา ซึ่งออกมาบังคับใช้เมื่อ พุทธศักราช 2551 ทำให้พบว่า ประสิทธิภาพการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ ยังมีข้อจำกัดมากมาย ดังนี้

(1) ข้อจำกัดด้านจำนวนกรรมการที่ทำหน้าที่ตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญ

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2551 ข้อ 82 คณะกรรมการสามัญมี 35 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการ 15 คน เมื่อจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีทั้งสิ้น 500 คน แต่จำนวนที่ตั้งเป็นกรรมการครบทั้ง 35 คณะ ต้องมีทั้งสิ้น 525 คน ดังนั้นมีกรรมการบางท่านปฏิบัติหน้าที่มากกว่า 1 คณะ

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พุทธศักราช 2551 ข้อ 77 กำหนดให้มีจำนวน 22 คณะกรรมการสามัญ แต่ละคณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า 9 คน แต่ไม่เกิน 15 คน ขณะที่จำนวนสมาชิกวุฒิสภา มีทั้งสิ้น 150 คน ดังนั้นมีกรรมการหลายท่านปฏิบัติหน้าที่ 2 คณะ

ในข้อบังคับการประชุมของทั้ง 2 สภา แม้มีการกำหนดให้เป็นกรรมการสามัญได้คนละไม่เกิน 2 คณะ แต่ในสภาทั้งสอง จะมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อศึกษา หรือสอบสวน หรือปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่สภามอบหมายอีกจำนวนหนึ่ง มีผลให้กรรมการที่ตั้งขึ้นจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และจากสมาชิกวุฒิสภา ต้องเข้าประชุมเพื่อทำหน้าที่ตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญ เกือบทุกวัน ประสิทธิภาพในการสอบสวนข้อเท็จจริงในคณะกรรมการ ตลอดจนฟังและแสดงความคิดเห็นจากผู้ที่ถูกเรียกมาไม่ดีเท่าที่คาดหวังไว้ การลงมติจากการวินิจฉัยประเด็นตาม

ข้อร้องเรียนเพื่อดำเนินการ ไม่ชัดเจนรอบคอบพอ เนื่องจากมีการประชุมคณะกรรมการหลายทีในเวลาเดียวกัน หรือเวลาใกล้เคียงกัน

(2) ข้อจำกัดในด้านความรู้ ความเชี่ยวชาญ ของกรรมการที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการกำหนดคุณสมบัติด้านการศึกษาและประสบการณ์ไว้ ไม่สูงเพียงพอกับการทำหน้าที่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา 135 ทำให้การวินิจฉัยข้อเท็จจริงเรื่องที่พิจารณา ต้องอาศัยผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก มาช่วยทำหน้าที่ ในตำแหน่งที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะ ซึ่งแม้จะกำหนดคุณสมบัติไว้สูงสมกับตำแหน่งที่แต่งตั้ง แต่ความซื่อตรง ความโปร่งใส ในการทำหน้าที่ ยังมีปัญหา เนื่องจากขาดความเข้มงวดในการตรวจสอบประวัติตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของทั้งสองสภา

(3) ข้อจำกัดต่อสภาพบังคับตามกฎหมายที่มีต่อการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคล การเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษานั้น ซึ่งเดิมก่อนมี พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พุทธศักราช 2554 คณะกรรมการ การกฎหมาย การยุติธรรม และสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการ การตำรวจ คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ ของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการการยุติธรรม และการตำรวจ คณะกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่อง การทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค ของวุฒิสภา มักจะได้รับการปฏิเสธจากผู้ที่มิหนังสือเชิญมาร่วมประชุมกับคณะกรรมการ โดยอ้างติดราชการสำคัญ บางครั้งจะส่งผู้แทนมาซึ่งไม่อาจให้ข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นในเรื่องที่พิจารณาได้ เพราะไม่มีสภาพบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม และบางคนเมื่อได้รับหนังสือเชิญมา ก็ไม่มีการตอบรับหรือติดต่อกลับมายังคณะกรรมการ และไม่มาให้ข้อเท็จจริง หรือส่งเอกสารแต่ประการใด

ในกรณีตำรวจมักมีพฤติกรรมดังกล่าวข้างต้นตลอดมา จนทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการล่าช้า ไม่อาจสรุปเรื่องรายงานไปยังสภา หรือส่งไปยังผู้กำกับดูแลหน่วยงานตำรวจ เพื่อพิจารณาดำเนินการแก้ไขปรับปรุงได้

(4) ข้อจำกัดในด้านการเผยแพร่ผลการสรุปการสอบสวนเรื่องการร้องเรียนเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของตำรวจ ให้กับสื่อมวลชน หรือต่อสาธารณะ เพื่อสร้างมวลชนเข้ากดดันผู้นำองค์กรตำรวจและหัวหน้าหน่วยงานของตำรวจในระดับต่างๆ ให้ทำการปรับปรุงแก้ไข

เนื่องจากมาตรา 135 ประกอบกับมาตรา 130 ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติเอกสิทธิ์ให้ ความคุ้มครองต่อบุคคลผู้กระทำความผิดในคณะกรรมการ ดังเช่นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิก

วุฒิสภา ที่กล่าวถ้อยคำใดในการแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภาฯ ถือเป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องใดๆ มิได้ แต่หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภา และการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญา หรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่น การมีเอกสิทธิ์ที่ว่า ไม่สามารถคุ้มครองในกรณีดังกล่าว

ดังนั้นการแถลงข่าวการดำเนินการของคณะกรรมการ ในเรื่องการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ กรณีที่มีการร้องเรียน และคณะกรรมการมีข้อสรุปแล้วไม่อาจกระทำได้อีกหากมีข้อเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เกี่ยวข้องปรากฏในการแถลงข่าวอย่างชัดเจน หรืออาจแถลงได้แต่เพียงข้อเท็จจริงของเหตุการณ์ และหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้นั้น รวมทั้งพฤติการณ์ที่ไร้ธรรมาภิบาลเท่านั้น การหวังพึ่งมวลชนเพื่อกดดันให้รัฐบาลสนใจสั่งการให้ผู้นำนอกระตำรวจแก้ไขปรับปรุง หรือผู้นำนอกระตำรวจเกิดความละอายสั่งการแก้ไข จึงไม่ประสบผลสำเร็จ

(5) ข้อจำกัดทางกฎหมายในการติดตามผลดำเนินการปรับปรุงแก้ไขจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จากนายกรัฐมนตรีน หรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลตำรวจ เมื่อคณะกรรมการสรุปแล้วแจ้งให้ทราบเนื่องจากการศึกษา สอบสวนข้อเรียกร้องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อสรุปรายงานให้ประธานสภาทราบและมีการแจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานตำรวจ ตลอดจนแจ้งให้รัฐมนตรีที่กำกับดูแลตำรวจทราบแล้ว การดำเนินการในเรื่องนี้ โดยคณะกรรมการเป็นอันสิ้นสุดลง ในขั้นตอนการขอทราบผลดำเนินการแก้ไขปรับปรุงในเรื่องธรรมาภิบาลของตำรวจที่มีการแจ้งให้ทราบโดยประธานคณะกรรมการ มิได้ดำเนินการเว้นแต่มีกรณีร้องเรียนอื่นที่เกี่ยวข้องหรือคล้ายคลึงกันกับเรื่องที่เคยศึกษาสอบสวนมาแล้วข้างต้น ก็อาจใช้โอกาสดังกล่าวขอทราบผลการดำเนินการในเรื่องเดิมๆ นั้นได้

5.2. การดำเนินการโดยสมาชิกวุฒิสภาเพื่อประสิทธิภาพในการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ

(1) การดำเนินการแก้ไขปัญหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ไม่เพียงพอในการทำหน้าที่กรรมการ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรมี 35 คณะ แต่ละคณะต้องมีกรรมการ 15 คน มีคนอยู่ 500 คน วุฒิสภามี 22 คณะๆ ละ 9 – 15 คน มีคนอยู่ 150 คน การทำหน้าที่ของสมาชิกที่เป็นกรรมการ คนละ 2 คณะ ก่อให้ประสิทธิภาพของการปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการไม่บรรลุวัตถุประสงค์

สมาชิกวุฒิสภา จึงใช้ช่องทางตามกฎหมายเพิ่มขีดความสามารถในการควบคุมตรวจสอบธรรมาภิบาล โดยการตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาช่วยดำเนินการแทน โดยอาศัยมาตรา 134 ของรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติให้ “สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา มีอำนาจตราข้อบังคับการประชุม

เกี่ยวกับ..... เรื่องหรือกิจการ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญแต่ละชุด..... และการอื่นที่เกี่ยวข้อง..... รวมทั้งมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับ..... และกิจการอื่น เพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

การตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการอื่นที่เกี่ยวข้อง และมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับ “กิจการอื่น” เพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในมาตรา 134 ข้างต้น จึงเป็นที่มาของ ข้อ 88 ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2551 และ ข้อ 87 ของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พุทธศักราช 2551 ที่มีเพื่อหาว่า “คณะกรรมการ มีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาปัญหาอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการได้ แล้วรายงานคณะกรรมการ ภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด”

องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการ ในคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนไม่เกิน 10 คน และต้องตั้งจากบุคคลที่เป็นคณะกรรมการคณะนั้น ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนอนุกรรมการทั้งหมด คือไม่เกิน 3 คน นอกนั้นตั้งจากบุคคลภายนอก ส่วนอนุกรรมการของคณะกรรมการในวุฒิสภา มีจำนวนไม่เกิน 10 คน เช่นกัน โดยประธานและรองประธานคณะอนุกรรมการต้องตั้งจากกรรมการในคณะนั้น ที่เหลือเป็นบุคคลอื่นได้ เท่ากับการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 135 รัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ขยายผลงานได้มากเพียงพอกับการตรวจสอบควบคุม ธรรมนูญของตำรวจ

ตัวอย่างในคณะกรรมการการตำรวจ ของสภาผู้แทนราษฎร มีการตั้งคณะอนุกรรมการ คณะที่ 1, 2, 3 หรือในคณะกรรมการการยุติธรรม และการตำรวจ ของวุฒิสภา มีการตั้งคณะอนุกรรมการการยุติธรรม และคณะอนุกรรมการการตำรวจ หรือในคณะกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล มีการตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาหลายคณะ เพื่อสอบสวนตรวจสอบควบคุม ธรรมนูญของหน่วยงานภาครัฐ ได้มากขึ้น และสรุปผลได้เร็วขึ้น เช่น คณะอนุกรรมการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียน คณะอนุกรรมการตรวจสอบการทุจริต คณะ อนุกรรมการเสริมสร้างธรรมาภิบาลหน่วยงานภาครัฐ คณะอนุกรรมการเสริมสร้างธรรมาภิบาลด้านพลังงาน ด้านการศึกษา ฯลฯ เป็นต้น

(2) การดำเนินการแก้ไขปัญหา เกี่ยวกับการขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่ทำการศึกษาหรือสอบสวน ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา

ดังที่ทราบกันคืออยู่แล้วว่า คุณสมบัติของผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนผู้ที่ได้รับการสรรหาเป็นวุฒิสมาชิก เป็นไปตามพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 จึงแตกต่างกันทั้งในด้านการศึกษา อาชีพ และประสบการณ์ การพิจารณาเรื่องที่ทำการศึกษา และสอบสวน บางกรณีต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำดำริที่ต้องใช้ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีความรอบรู้ด้านกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งที่เกี่ยวข้องกับงาน หรือองค์กรตำรวจ

ข้อบังคับการประชุมของทั้ง 2 สภา มีบทบัญญัติแก้ไขปัญหาที่กล่าวมานี้ได้ คือ ข้อที่ 87 ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร “เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงาน คณะกรรมการสามัญอาจตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานสภากำหนด ด้วยความเห็นชอบของที่ประชุมร่วมกันของประธานคณะกรรมการสามัญ” และข้อ 86 ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา “เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงาน คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา อาจตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานวุฒิสภากำหนด”

ดังนั้น การดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญ ทั้งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เมื่อมีการตั้งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการ มาประจำคณะกรรมการ โดยมาจากผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่ตรงกับงานในหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละคณะ มีผลให้การประชุมพิจารณา การสอบสวนซักถามผู้มาชี้แจง หรือให้ถ้อยคำ มีความละเอียดชัดเจน ครบ ประเด็น และสามารถสรุปผล ตลอดจนข้อเสนอแนะได้รวดเร็ว สมบูรณ์ขึ้น

สำหรับคณะกรรมการ ที่มีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ ทั้งในสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา มักตั้งผู้ทรงคุณวุฒิมาจากนักกฎหมายที่มีชื่อเสียง อดีตข้าราชการตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และข้าราชการจากหน่วยราชการในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับงานตำรวจเป็นอย่างดี

(3) การดำเนินการแก้ไขปัญหา การปฏิบัติตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญ ที่คณะกรรมการ เมื่อทำการศึกษา หรือทำการสอบสวนเรื่องใด มีหนังสือขอเอกสารหรือเรียกข้าราชการมาให้ข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นตามวันเวลาที่กำหนด มักจะตอบข้อขัดข้องโดยอ้างหน้าที่ราชการ หรือมีการมอบหมายให้ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งที่ต่ำกว่ามาร่วมประชุม ซึ่งไม่อาจให้ข้อเท็จจริง หรือความเห็นในเรื่องนโยบายได้ ก่อให้เกิดอุปสรรคในการทำงาน โดยเฉพาะตำรวจ เมื่อมีหนังสือเชิญ ผู้บัญชาตำรวจแห่งชาติ ผู้ที่รับมอบหมายมาบางครั้งมอบต่อกันมาถึงระดับผู้กำกับ การพื้นที่ที่เกิดเรื่องร้องเรียน นับว่าไม่เกิดประโยชน์ในการพิจารณาศึกษา สอบสวนของคณะกรรมการ

ได้ เนื่องจากเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับสายการบังคับบัญชา แนวทางปฏิบัติตามนโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้มาร่วมประชุมเพียงรับทราบ และนำเรียนต่อไปยังผู้บังคับบัญชาเท่านั้น

ดังนั้น ความพยายามให้การปฏิบัติงานตามรัฐธรรมนูญมาตรา 135 บังเกิดประสิทธิภาพประสิทธิผล จึงต้องมีสภาพบังคับที่หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามแล้ว ผู้ที่ถูกเรียก หรือออกคำสั่งเรียก ต้องถูกลงโทษ

ในมาตรา 135 วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า “คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง มีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งดังกล่าว มีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ.....”

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ที่ทำหน้าที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการของสภา พยายามที่จะให้มีการออกกฎหมายให้คำสั่งเรียกข้างต้น มีสภาพบังคับคือผู้ที่ไม่ปฏิบัติตาม ต้องมีบทลงโทษทั้งจำคุก และปรับเป็นเงิน แต่ความพยายามนี้ถูกต่อต้านจากรัฐมนตรี และนักการเมืองในฟากรัฐบาลตลอดมา โดยอ้างว่าทำให้เสียเวลาในการบริหารราชการแผ่นดิน จากการต้องมาชี้แจงในคณะกรรมการของสภา และหากต้องมาชี้แจงให้ข้อมูลหลายคณะ อาจเกิดผลเสียหายการบริหารกระทรวงที่รับผิดชอบอยู่ จะบรรลุปเป้าหมายซ้ำ กระทบต่อการบริหารงานของรัฐบาลในภาพรวมได้

ในการปรึกษาหารือระหว่างนักการเมืองฝ่ายค้าน และฝ่ายรัฐบาล ได้ข้อสรุปว่า กระบวนการออกคำสั่งเรียก ต้องมีขั้นตอน มีหลักการ และวัตถุประสงค์ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ได้ตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐทุกประเภทอย่างโปร่งใส เป็นธรรม และบทลงโทษ ต้องมีทั้งผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียก และผู้ที่ทำหน้าที่กรรมการ ที่กระทำการอันไม่สุจริตจากการอาศัยคำสั่งเรียกนั้นด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงจัดทำร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาขึ้น และผ่านขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภาจนเห็นชอบให้ดำเนินการจนประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2554 ในสมัยรัฐบาล ที่มีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำ เรียกว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554

หลังจากมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับแล้ว การเชิญบุคคลมาร่วมประชุมกับคณะกรรมการ และการเรียกเอกสารมาประกอบการพิจารณา ได้รับความร่วมมือเป็น

อย่างดี การตรวจสอบหรือสอบสวน ได้รายละเอียดสมบูรณ์ สามารถสรุปผลและมีข้อเสนอแนะได้ในเวลาอันรวดเร็ว

สำหรับสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ สรุปได้ดังนี้ ขั้นตอนการเรียก หากคณะกรรมการมีมติเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา คณะกรรมการมีหนังสือขอให้บุคคลนั้น ส่งเอกสาร หรือเชิญบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ ภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด โดยต้องระบุเหตุแห่งการขอให้ส่งเอกสารหรือเชิญ รวมทั้งประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้องไว้ด้วย บุคคลที่ได้รับหนังสือต้องจัดส่งเอกสาร หรือมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการภายในเวลาที่กำหนด²

หากบุคคลที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น ไม่จัดส่งเอกสาร หรือไม่มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นให้คณะกรรมการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลนั้น หรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นด้วยตนเองต่อคณะกรรมการ โดยอาจขอให้บุคคลนั้นนำเอกสารหรือวัตถุที่เกี่ยวข้อง มาประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

ในการออกคำสั่งเรียก คณะกรรมการต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และในคำสั่งเรียก ต้องระบุเหตุแห่งการเรียก ประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้องตามสมควร และโทษของการฝ่าฝืนคำสั่งเรียก³ เอกสิทธิ์คุ้มครอง ผู้ให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอันที่เกี่ยวข้องต่อคณะกรรมการ ไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูล หรือให้วัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐาน โดยสุจริต และให้การคุ้มครอง รวมถึง ผู้ที่จัดทำและเผยแพร่รายงานการประชุมตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาด้วย⁴ บทลงโทษผู้ฝ่าฝืนคำสั่งเรียก ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน

² พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 6

³ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ มาตรา 8

⁴ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ มาตรา 11

3 เดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าหากผู้กระทำผิด เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยด้วย⁵

ผู้ใดส่งเอกสาร หรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ ต่อคณะกรรมการซึ่งกระทำตามหน้าที่ มีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี ปรับไม่เกิน 4,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁶

กรรมการผู้ใด ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามพระราชบัญญัตินี้ ระวังโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ถึง 10 ปี หรือปรับตั้งแต่ 2,000 บาทถึง 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หรือปรับตั้งแต่ 2,000 บาทถึง 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁷

ในกรณีมีผู้ขัดขวางการปฏิบัติกรตามหน้าที่ของคณะกรรมการ ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁸

ประธานคณะกรรมการ เป็นผู้มีหนังสือกล่าวโทษ ต่อพนักงานสอบสวน เมื่อมีผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อดำเนินคดีต่อไป⁹

(4) การดำเนินการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการแสดงผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ในการตรวจสอบควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญ ที่ตามมาตรา 130 ให้เอกสิทธิ์แก่กรรมการของทั้งสองสภา เฉพาะในที่ประชุมของคณะกรรมการ หากกล่าวด้วยคำใดๆ ปรากฏออกไปภายนอก และมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญา หรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่น จะไม่ได้รับการคุ้มครอง การมีวัตถุประสงค์ให้มวลชน หรือสาธารณชน กดดันตำรวจให้ปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล จากการเผยแพร่ผลการตรวจสอบของคณะกรรมการไม่อาจบรรลุผลได้

⁵ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 13

⁶ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ มาตรา 14

⁷ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ มาตรา 12

⁸ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ มาตรา 15

⁹ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ มาตรา 16

สำหรับปัญหานี้ ในปี พ.ศ. 2550 – 2554 คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา จะใช้ความระมัดระวังมาก เมื่อต้องการใช้มวลชนกดดันตำรวจเพื่อวัตถุประสงค์ข้างต้น หลังจากมีการประกาศบังคับใช้ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2554 กรรมการพบบังคับทางในมาตรา 11 ที่บัญญัติให้ การจัดทำและการเผยแพร่รายงานการประชุมตามข้อบังคับการประชุม สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยสุจริต ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง และทางอาญา ในกรณีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของ ตำรวจ ที่คณะกรรมการศึกษา และสอบสวนอยู่ เมื่อสรุปรายงานเสร็จสิ้นสมบูรณ์ เสนอสภาที่ คณะกรรมการสังกัดอยู่แล้ว ทำการเผยแพร่ต่อสาธารณะได้ สามารถบรรลุผลในการให้ประชาชน และสื่อมวลชนร่วมกันควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ เพื่อให้เกิดการแก้ไขปรับปรุง

(5) การแก้ไขข้อจำกัดทางกฎหมายในการติดตามผลการปรับปรุงแก้ไขธรรมาภิบาล ของตำรวจ เมื่อคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา สรุปรายงานผลการศึกษา สอบสวน ส่งไปยังสภาที่สังกัดอยู่ พร้อมทั้งข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีควรทราบหรือควรปฏิบัติ เพื่อพิจารณา หากสภาเห็นชอบด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการ ประธานสภา จะส่งรายงาน และข้อสังเกตไปยังคณะรัฐมนตรีทราบ¹⁰ ปัญหาที่คือไม่ปรากฏผลการดำเนินการ แม้ว่าข้อสังเกตนั้น เป็นเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ไร้อธรรมาภิบาลอย่างร้ายแรงของตำรวจ ที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน จากนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่รับมอบหมายให้กำกับดูแล กรณีเช่นนี้ คณะกรรมการที่ รับผิดชอบจะมีการจัดนิทรรศการแสดงผลงานที่ผ่านมา ให้สื่อมวลชนและสาธารณะชนทราบ เพื่อให้ เกิดการกดดันผู้รับผิดชอบดำเนินการ โดยอาศัยพื้นฐานจากรายงานการประชุมของคณะกรรมการที่ ได้รับ เอกสิทธิ์คุ้มครองนั่นเอง

¹⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 97 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 96

บทที่ 6

สรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 สรุป

สมมุติฐานของการวิจัยนี้ กำหนดไว้ว่า “การปฏิบัติภารกิจ และการบังคับใช้กฎหมาย ของตำรวจไทย ยังขาดธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง จำต้องเพิ่มบทบาทของรัฐสภา ในการควบคุม ตรวจสอบให้เข้มงวดมากขึ้น ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อให้เกิดการปรับปรุงแก้ไข นำไปสู่ธรรมาภิบาลที่ยั่งยืน

จากสมมุติฐานที่กำหนด ได้ตั้งประเด็นการศึกษาเพื่อหาคำตอบ มาทดสอบความ ถูกต้องของสมมุติฐานได้ 3 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ

ประเด็นแรก การปฏิบัติภารกิจ และการบังคับใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ของ ตำรวจ ยังขาดธรรมาภิบาล

ประเด็นที่สอง บทบาทของรัฐสภา ในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ ของตำรวจ ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดธรรมาภิบาล ยังไม่สัมฤทธิ์ผล

ประเด็นที่สาม การเพิ่มบทบาทของรัฐสภา ในการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ ให้มากขึ้น จะก่อให้เกิดการปรับปรุงแก้ไข โดยผู้มีอำนาจควบคุมดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อแสดงความรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน ต่อรัฐสภาในมิติใด จึงจะบรรลุผลในการ สร้างธรรมาภิบาลของตำรวจให้เกิดขึ้น

จากการศึกษาวิจัยพบว่า

ประเด็นแรก การปฏิบัติภารกิจ และการบังคับใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ของ ตำรวจ ยังขาดธรรมาภิบาลอยู่จริงในปัจจุบัน ตัวอย่างในเรื่องการบริหารงานบุคคลของตำรวจ การ โยกย้ายแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่ง ยังมีการร้องเรียนและปรากฏเป็นข่าวในเรื่องการซื้อขายตำแหน่ง และ ระบบอุปถัมภ์ ขาดความโปร่งใส ไม่เป็นตามหลักคุณธรรม ข้อสำคัญ ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจในการ

แต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่งให้กับตำรวจ ขอมจำนวนต่อการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรม และจรรยาบรรณของตำรวจ พ.ศ. 2551 และมีผู้บังคับบัญชาบางคน ถึงกับฝ่าฝืน กฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ระดับสารวัตรถึง จเรตำรวจแห่งชาติ และรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2549

ในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในฐานะองค์กร และมีอำนาจ หน้าที่ในการดูแลควบคุม กำกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจ ซึ่งปฏิบัติการตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ยังไม่สามารถดำเนินการบริหารกำลังพลตำรวจกว่า 200,000 นาย ให้ปฏิบัติหน้าที่บรรลุเป้าหมายในการสร้างความมั่นคงปลอดภัยให้กับสาธารณะ (Public security) ในขณะเดียวกัน ต้องเคารพต่อสิทธิมนุษยชน (Human rights) และเสรีภาพบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งสื่อมวลชนทุกสาขาวิพากษ์วิจารณ์อยู่ทุกวัน ถือว่าขาดธรรมาภิบาล ตามหลักความคุ้มค่า และหลักความรับผิดชอบ ที่ผู้นำองค์กรตำรวจ ต้องปรับปรุงแก้ไข

ในส่วนเจ้าหน้าที่ตำรวจ จากการศึกษาและการสอบสวนเรื่องร้องเรียน ที่คณะกรรมการการตำรวจ สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการ การยุติธรรม และการตำรวจ วุฒิสภา คณะกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพ และการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา ระหว่างปี พ.ศ. 2553 ถึง พ.ศ. 2554 พบว่า การปฏิบัติหน้าที่ด้านการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางอาญา และการ ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตลอดจนการรักษาความสงบเรียบร้อย ความ ปลอดภัยของประชาชน ยังไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ และ ตัวเจ้าหน้าที่ตำรวจเอง มีพฤติกรรมที่มิได้เป็นไปตามหลักคุณธรรมอีกด้วย

ความพยายามของผู้นำองค์กรตำรวจ และผู้บริหารทุกระดับดำเนินการปราบปราม ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า อาวุธ และแรงงานต่างด้าวผิด กฎหมาย ตามนโยบายรัฐบาล เพื่อผลการประชาสัมพันธ์ให้กับองค์กร โดยไม่ให้ความสนใจหลักการ ธรรมาภิบาลของตำรวจมากเพียงพอในปัจจุบัน ตำรวจจึงถูกกล่าวหาว่า ขาดธรรมาภิบาล

ประเด็นที่สอง การควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจโดยคณะกรรมการ ของทั้ง สองสภา มีปัญหาในเรื่องคุณภาพของผู้ที่เป็นกรรมการ ไม่ว่าในสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา

เนื่องจากการคัดเลือกกรรมการเพื่อทำงานในคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะ มิได้คำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในเรื่องภารกิจของคณะกรรมการนั้น ๆ เป็นหลัก แต่ตั้งกันโดยยึดหลักการประนีประนอม แม้ว่าข้อบังคับการประชุมของสภาทั้งสอง เปิดโอกาสให้มีการตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ มาช่วยงานในตำแหน่งต่างๆ ได้แก่ ตำแหน่งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขาธิการคณะกรรมการได้ แต่ก็ยังเปิดโอกาสให้บุคคลที่ไม่มีความสามารถ และไม่มีศักยภาพที่แท้จริงเข้าปฏิบัติงานในคณะกรรมการแต่ละคณะได้ ทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการของสภาทั้งสองขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

การทำงานของคณะกรรมการของทั้งสองสภา เพื่อศึกษาสอบสวนเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ที่ปรากฏชัดเจนว่าไม่มีธรรมาภิบาล ทั้งในระดับองค์กร คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้บังคับบัญชาที่ดูแล ตลอดจนเจ้าหน้าที่ตำรวจที่กระทำการ เมื่อมีการสรุปรายงานแล้วตั้งข้อสังเกตไปยังรัฐบาล แล้วไม่ได้รับความสนใจที่จะสั่งการแก้ไขในระยะเวลาอันรวดเร็ว ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ และสื่อมวลชนมองว่า การควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ โดยรัฐสภา ผ่านกลไกการทำงานของคณะกรรมการในสภาทั้งสอง ไม่ได้ผล

นอกจากนี้ คณะกรรมการของทั้งสองสภา ยังขาดการสนับสนุนทางด้านวิชาการ และกำลังคนที่เป็นข้าราชการประจำของสภา ทำให้ขาดข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา และเป็นหลักหรือแนวทาง การสอบสวน ไม่ว่าจะในด้านกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานตำรวจ และหน่วยงานที่สนับสนุนการทำงานของตำรวจ เช่น สำนักงานนิติวิทยาศาสตร์ของกระทรวงยุติธรรม และในกรณีเรื่องที่ต้องศึกษา หรือสอบสวนที่เข้ามาสู่การพิจารณาของคณะกรรมการคณะหนึ่ง คณะใดมีจำนวนมาก จะเกิดปัญหาข้อจำกัดเกี่ยวกับเวลาที่ใช้ในการติดตามข้อมูล และการประชุมสรุปผลเพื่อจัดทำรายงานพร้อมข้อสังเกตอีกด้วย

ในประเด็นที่สาม การเพิ่มบทบาทของรัฐสภา ในการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ ให้มากขึ้น จะมีผลให้เกิดการปรับปรุงแก้ไขโดยผู้ที่มีอำนาจควบคุมกำกับดูแลทั้งฝ่ายรัฐบาล คือ นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่รับมอบหมาย และผู้บังคับการตำรวจ คือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จากการศึกษาพบว่า การเพิ่มบทบาทของรัฐสภา ในส่วนที่เกี่ยวข้องปฏิบัติงานของคณะกรรมการในสภาทั้งสอง จะจะมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล สามารถวัดผลได้ดีกว่าวิธีอื่นที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ

บทบาทคณะกรรมการ โดยเฉพาอย่างยิ่ง คณะกรรมการการตำรวจ และคณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรม และสิทธิมนุษยชนของสภาผู้แทนราษฎร กับคณะกรรมการ การยุติธรรม และการตำรวจ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพ และการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาลของวุฒิสภา ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธรรมาภิบาลในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้าย และการลงโทษเมื่อทำผิดวินัย การดำเนินคดีเมื่อทำผิดกฎหมาย และในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ที่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งผิดทั้งกฎหมายและธรรมาภิบาล

การทำงานของคณะกรรมการที่กล่าวมาข้างต้น ยังมีลักษณะตั้งรับตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนด คือ เมื่อมีการร้องเรียน กล่าวหาถึงพฤติการณ์ของผู้นองค์กรในระดับต่าง ๆ ของตำรวจ และการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ ขัดต่อหลักธรรมาภิบาล จะทำการสอบสวนด้วยการเชิญผู้เกี่ยวข้องมาชี้แจงให้ถ้อยคำ ส่งข้อมูลเป็นเอกสาร หรือภาพถ่ายมาประกอบการพิจารณา ในที่ประชุมของคณะกรรมการ ในสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา เมื่อครบถ้วน สรุปความเห็นจัดทำรายงานพร้อมข้อสังเกต ไปยังประธานสภาของตน และส่งข้อสังเกตไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการตามข้อแนะนำ การดำเนินการดังกล่าวข้างต้น มิได้ทำให้ตำรวจกระตือรือร้นที่จะทำการปรับปรุงแก้ไข เนื่องจากสื่อมวลชนรับทราบน้อยมาก บทบาทของรัฐสภาโดยคณะกรรมการของทั้งสองสภา ควรมีการเดินทางไปตรวจสอบยังสถานที่เกิดเหตุร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในช่วงทำการสอบสวนก่อนสรุปทำรายงาน เพื่อให้ทราบการตรวจสอบอย่างจริงจังของฝ่ายนิติบัญญัติ ในการควบคุมการบริหารราชการของฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่รัฐที่อยู่ในการกำกับดูแล ปราบกฏต่อสื่อมวลชนที่ทางคณะกรรมการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกิจกรรมของแต่ละคณะ

นอกจากนี้ กรณีมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำผิดกฎหมาย และตรวจสอบสรุปผลว่าอาจเข้าข่ายกระทำการทุจริต ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หรือเข้าข่ายกระทำการทุจริต ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ พ.ศ. 2551 หากคณะกรรมการส่งรายงานของคณะกรรมการที่รับผิดชอบไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติ หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เพื่อพิจารณาดำเนินการ หรือกรณีพบข้อเท็จจริงว่าการกระทำของตำรวจ ปฏิบัติผิดหลักธรรมาภิบาล หรือฝ่าฝืนประมวล จริยธรรม สมควรส่งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสอบสวน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 13 ต่อไป ย่อมทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการในการ ควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เป็นที่ย่าเกรงแก่ตำรวจที่ประพฤติตน ไม่เคารพกฎหมาย ไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม และจรรยาบรรณของตำรวจ และขาดธรรมาภิบาล ผู้บังคับบัญชาทุกระดับของตำรวจ ย่อมสนใจ เอาใจใส่กำกับดูแลเข้มงวดขึ้น

6.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อการศึกษาวิจัยในเรื่องการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจโดยรัฐสภาภายใต้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พบว่าองค์กรของรัฐสภาคือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา บทบาทการ ทำงานของคณะกรรมการทั้งสองสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะกรรมการการตำรวจ คณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรม และสิทธิมนุษยชน ของสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการ ยุติธรรม และการตำรวจ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาลของวุฒิสภา น่าจะเกิด ประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่าบทบาทด้านอื่นที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หากมีการ ดำเนินการเพื่อแก้ปัญหา บางประการดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 5 เพิ่มเติมเพื่อให้การควบคุมบรรลุผล อย่างแท้จริงดังต่อไปนี้

(1) การตั้งกรรมการในคณะกรรมการการตำรวจ และในคณะกรรมการ การกฎหมายการยุติธรรม และสิทธิมนุษยชน ต้องกำหนดคุณสมบัติที่จะทำให้การทำงานบังเกิดผล ในการควบคุมธรรมาภิบาลอย่างมีประสิทธิภาพ อาทิเช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะแต่งตั้งให้เป็น กรรมการ ต้องเคยมีอาชีพตำรวจในระดับบริหาร อัยการระดับสูง นักกฎหมายที่มีชื่อเสียง นักสิทธิ มนุษยชนที่มีผลงานเป็นที่ยอมรับของสังคม หรืออย่างน้อยต้องเคยเป็นอาจารย์สอนวิชาด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ ในมหาวิทยาลัยของรัฐ

ในวุฒิสภาก็เช่นกัน กรรมการในคณะกรรมการการยุติธรรมและการตำรวจ ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล นอกจากจะต้องมีคุณสมบัติข้างต้นแล้ว จะต้องมีความอาวุโส ทั้งวัยวุฒิ คุณวุฒิ และคุณธรรมเป็นที่ปรากฏแก่สังคม เพื่อสร้างความเชื่อถือต่อรายงานสรุปที่เสนอต่อประธานวุฒิสภา และการตั้งข้อสังเกตประกอบรายงานไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไปด้วยความศรัทธา

การยอมให้กรรมการมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ไม่ทราบข้อมูลหรือไม่มีพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับงานตำรวจมาทำงานอย่างในปัจจุบัน ก่อให้เกิดความล่าช้าในการสอบสวนและความไม่สมบูรณ์น่าเชื่อถือแก่ฝ่ายรัฐบาลและสาธารณชน

(2) การตั้งคณะอนุกรรมการในคณะกรรมการทั้ง 5 คณะในข้อ (1) ประธานและรองประธานต้องมีความเชี่ยวชาญในงานของคณะกรรมการนั้นๆ โดยตรง รวมทั้งอนุกรรมการและเลขานุการ ต้องตั้งจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในการตั้งประเด็นการสอบสวนที่มีความสอดคล้องกับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อไปสู่ข้อสรุปที่แม่นยำชัดเจน

(3) การพิจารณาเลือกผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาชีพต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการของ กรรมการ ในตำแหน่งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการ ประจำคณะกรรมการ ที่มาจากบุคคลภายนอก ต้องคัดผู้ที่มีความรู้สมกับเป็นผู้ทรงคุณวุฒิอย่างแท้จริง ขณะเดียวกันต้องมีการสอบประวัติในความซื่อสัตย์สุจริต ให้ได้คนดี มีคุณธรรม จะเป็นการทำให้เพิ่มขีดความสามารถในการทำงานของคณะกรรมการได้มากยิ่งขึ้น ข้อสำคัญต้องตั้งให้มีจำนวนมากเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน

(4) รัฐสภาต้องตั้งงบประมาณสำหรับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการของทั้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ให้เพียงพอ เนื่องจากคณะกรรมการจะได้งบประมาณด้านค่าตอบแทนการประชุมจำกัด ทำให้ตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนจำกัด เช่น คณะกรรมการในวุฒิสภาได้งบประมาณคณะละ 100,000 บาทต่อเดือน และจำนวนคณะอนุกรรมการก็มีข้อจำกัดในเรื่องเงินค่าตอบแทนของอนุกรรมการที่มาประชุมแต่ละครั้ง ทำให้ตั้งคณะอนุกรรมการได้น้อยคณะ มีผลให้การช่วยแบ่งเบา งานของคณะกรรมการไปได้้น้อยมาก

(5) การใช้อำนาจของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญมาตรา 135 ในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลมาให้ข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น ก่อนมีพระราชบัญญัติ คำสั่งเรียกของ

คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีอุปสรรคและเกิดปัญหาความล่าช้าในการทำงานมาก เนื่องจากผู้ที่ได้รับหนังสือเชิญไม่ให้ความสนใจ หลีกเลียง ผัดผ่อน ส่งผู้แทนระดับที่ไม่อาจให้ข้อเท็จจริงและความเห็นได้ และบางครั้งอ้างเหตุขัดข้องไม่มาตามหนังสือเชิญก็หลายครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้บัญชาการกองบัญชาการ ทำให้งานล่าช้าไม่สามารถสรุปรายงานและตั้งข้อสังเกต ให้ข้อเสนอแนะฝ่ายบริหารไปดำเนินการทันต่อเหตุการณ์ หรือสนองตอบความมั่นใจของประชาชนได้ ดังนั้นเมื่อมีกฎหมายดังกล่าวบังคับใช้ ผู้บังคับบัญชาของตำรวจ ทั้งฝ่ายการเมืองและผู้บังคับการตำรวจในแต่ละลำดับให้ความสำคัญต่อการเชิญของคณะกรรมการมากขึ้น แต่เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดขั้นตอนการออกคำสั่งเรียกไว้ หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามจึงจะมีบทกำหนดโทษ คือเมื่อหนังสือเชิญบุคคลครั้งแรกไม่มา ให้เชิญอีกครั้ง หากไม่มาจึงจะใช้การออกคำสั่งเรียกตามกฎหมาย ซึ่งมีบทลงโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน ปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยประธานคณะกรรมการจะมีหนังสือกล่าวโทษผู้นั้นต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดี

ในการสอบสวนเรื่องใดๆ ของคณะกรรมการ โดยเฉพาะเรื่องการร้องเรียนเกี่ยวกับตำรวจจะมีการหาข้อเท็จจริงด้วยการเชิญบุคคลมาให้ข้อมูล และความเห็นทางข้อกฎหมายจำนวนมาก ขั้นตอนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย แม้ตำรวจจะต้องให้ความสำคัญ การสอบสวนของคณะกรรมการก็ยังคงเกิดความล่าช้าอยู่ ดังนั้นคณะกรรมการต้องมีการวางแผนในการกำหนดประเด็นการกำหนดตัวผู้ให้ข้อมูลที่มีประโยชน์ต่อการสอบสวน และวางแผนสอบสวนเพื่อให้เกิดข้อสรุปเร็วที่สุด นอกจากนี้หากมีความจำเป็นต้องเดินทางไปตรวจสอบสถานที่จริง ต้องมีบุคลากร งบประมาณและอุปกรณ์พร้อมดำเนินการได้โดยไม่ชักช้า

(6) ในกรณีคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร หรือของวุฒิสภามีบันทึกข้อสังเกตไว้ในรายงานที่คณะรัฐมนตรีควรทราบหรือควรปฏิบัติเสนอสภาของตนและสภาเห็นด้วย ประธานสภานั้นๆ เมื่อส่งรายงานและข้อสังเกตไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการแล้ว สมควรมีการแถลงข่าวให้แก่สื่อมวลชนทราบ เพื่อให้สื่อติดตามผลการปฏิบัติของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่รับมอบหมายให้กำกับดูแลตำรวจ ในการแก้ไขปรับปรุงการถูกกล่าวหากรณีไม่มีชรรถมาภิบาลเรื่องนั้นๆ และควรมีการกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุม ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในฐานะผู้บังคับการ

ตำรวจมีหน้าที่รายงานผลการปฏิบัติมาให้คณะกรรมการคณะที่ทำรายงานทราบภายในเวลาที่กำหนดด้วย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

โกวิท กังสนันท์, *ธรรมาภิบาลภาครัฐ: รากฐานและความท้าทายต่อรัฐบาลไทย*. วารสารสถาบัน

พระปกเกล้า 7 (ฉบับที่ 1 มกราคม-เมษายน 2552): 32-33

ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ. *การพัฒนาระบบและกลไกของการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน*.

กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2546.

ชงทอง จันทรางศุ. *การปรับปรุงกระบวนการทำงานของคณะกรรมการ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน

กองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538

นรนิติ เศรษฐบุตร และ สมคิด เลิศไพฑูรย์. *ประสิทธิผลของรัฐสภาไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน

กองทุนสนับสนุนการวิจัย และสถาบันพระปกเกล้า, 2546

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. *การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย*. กรุงเทพมหานคร, 2542

บรรเจิด สิงคะเนติ. *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พุทธศักราช 2552

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พุทธศักราช 2542

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พุทธศักราช 2547

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ของคณะกรรมการ ของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พุทธศักราช

2554

มนตรี รูปสุวรรณ. *บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เล่ม 1*.

กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิคอนราดอาเดนารี, 2551.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. *บทความทางวิชาการเรื่องหลักนิติรัฐ และหลักนิติธรรม*. กรุงเทพมหานคร: วารสาร

จตุรนิติ 9 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2555): 60-62

วิชัญ เครื่องงาม, *บทความทางวิชาการเรื่อง การบริหารราชการแผ่นดิน ตามกฎหมายและนโยบาย*

ของรัฐบาล, กรุงเทพมหานคร: วารสารสถาบันพระปกเกล้า 8 (พฤษภาคม-สิงหาคม

2553): 5-7

อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์. *สิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550.

ภาษาอังกฤษ

Chokprajakehat, Srissombat. *Police Governance in the Thai Democratic System*. Mahidol

University, Thailand, 2009

Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces. *Handbook for Parliamentarians*

Parliamentary Oversight of the Security Sector; Principles Mechanism and Practices,

2008

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. *What is Good*

Governance?

United Nations Office on Drug and Crime. *Code of Conduct for Enforcement Officials*

(CCLEO), 1979

Report of the 6th Workshop of the Inter-Parliamentary Forum on Security Sector Governance

(IPE-SSG) in Southeast Asia in Cooperation with DCAF and FES. *Police Governance in*

Southeast Asia; What Role for Parliament? Kota-Kimabalu, Sabah Malaysia, 29-30 May 2009

Report of the 7th Workshop of the Inter-Parliamentary Forum on Security Sector Governance (IPE-SSG) in Southeast Asia. *Reforming the Police in Southeast Asia; What Role for Parliament?* Davao City, Philippines, 13-14 November, 2009

Salamon, L.M. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York:

Oxford University Press, 2002.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

พลตำรวจโททวิศักดิ์ ตูจันดา เกิดวันที่ 27 มกราคม พ.ศ.2497 ณ กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2548 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตร นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2551

ก่อนเข้าศึกษาหลักสูตร นิติศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้สำเร็จการศึกษา รัฐศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมดี) จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (การจัดการภาครัฐและเอกชน) จากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า), ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายเศรษฐกิจ) คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ Certificate; International Crisis Management จากวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรสวีเดน

ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง 1. กรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร 2. กรรมการบริหารและกรรมการตรวจสอบ สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) 3. อนุกรรมการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียน และอนุกรรมการตรวจสอบการทุจริต ในคณะกรรมการศึกษา ตรวจสอบ เรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา 4. นักวิชาการประจำคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพ และการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา