

บทที่ 3

พัฒนาการและโครงสร้างของกรมตำรวจ

กรมตำรวจเป็นหน่วยงานที่ใหญ่หน่วยงานหนึ่ง มีข้าราชการถึง 224,249 นาย โดยแบ่งเป็นชั้นสัญญาบัตร 28,791 นายและชั้นประทวน-พลตำรวจ 195,452 นาย¹ เป็นหน่วยงานที่เป็นกลไกของรัฐที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาประเทศ ซึ่งเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับการตอบสนองความต้องการประชาชน และเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ 2 บทบาท ในขณะเดียวกัน คือ²

บทบาทแรก ได้แก่ บทบาทในการควบคุมสังคมในฐานะผู้รักษากฎหมาย ซึ่งหมายถึงการบังคับใช้กฎหมาย (laws enforcement) เพื่อคุ้มครองสังคมจากอาชญากรรมด้วยยุทธวิธีต่าง ๆ ตั้งแต่ การตรวจท้องที่เพื่อป้องกันอาชญากรรม จนกระทั่งการสืบสวนสอบสวนจับกุมผู้กระทำผิดมาฟ้องร้องเพื่อลงโทษ

บทบาทที่สอง ได้แก่ การรับใช้สังคม เป็นงานบริการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน เช่น การค้นหาเด็กพลัดหลงส่งคืนผู้ปกครอง ดูแลผลประโยชน์ของสาธารณะต่าง ๆ เช่น สายไฟฟ้า ท่อประปา โทรศัพท์ เป็นต้น รวมทั้งการรักษาความสงบเรียบร้อยทั่วไป เช่น การควบคุมการจราจร ระวังข้อพิพาทภายในครอบครัว และระหว่งเพื่อนบ้าน

วิวัฒนาการตำรวจไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

กรมตำรวจไทยในปัจจุบันเป็นกรมสังกัดกระทรวงมหาดไทย ใช้ระบบตำรวจแห่งชาติ เป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางในการจัดและควบคุม มีอธิบดีกรมตำรวจยศ พล.ต.อ. เป็นผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าผู้รับผิดชอบสูงสุดในการบริหารงานทุกด้านปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมายข้อบังคับระเบียบแบบแผนและนโยบาย

¹กรมตำรวจ. "ข้อมูลอัตรากำลังข้าราชการตำรวจทั่วประเทศ" กองอัตรากำลัง สำนักงานกำลังพล กรมตำรวจ, 23 เมษายน 2541.

²ธีรพล คุปตานนท์. "ปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อสัมฤทธิ์ผลในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในกองบัญชาการตำรวจนครบาล". วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหิดล, 2530, หน้า 7.

ของรัฐบาล ภายใต้การควบคุมสั่งการของปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้วแต่กรณี

วิวัฒนาการของตำรวจไทยหากพิจารณาโดยละเอียดแล้ว จะเห็นว่าพอจะแบ่งออกได้เป็น 3 ยุคใหญ่ ๆ ซึ่งจะขอกล่าวแต่เพียงย่อ ๆ ดังต่อไปนี้

ก. การตำรวจยุคที่ 1 เป็นกิจการตำรวจที่มีมาก่อน พ.ศ. 2403 ซึ่งขอเรียกว่าตำรวจสมัยโบราณ การตำรวจจะได้รับจัดตั้งขึ้นในประเทศไทยครั้งแรกเป็นเมื่อใดไม่สามารถหาหลักฐานที่แน่นอนได้ เพียงแต่สันนิษฐานกันว่าคงจะมีมาแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี (ประมาณ พ.ศ. 1800) ในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช ไม่สามารถหาหลักฐานยืนยันได้ว่า มีข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้รักษากฎหมายโดยเฉพาะหรือไม่ หลังจากหมดสมัยกรุงสุโขทัยมาถึงอาณาจักรศรีอยุธยา แม้แต่สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ๆ การจัดรูปการปกครองก็ยังคงรูปเดิมเป็นส่วนใหญ่ การปกครองในราชธานี การปกครองในราชธานีแบ่งออกเป็น 4 เหล่า เรียกรวมกันว่า จตุสดมภ์ การปกครองนี้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ชั้นสูงของแต่ละสดมภ์ต้องรับผิดชอบงานดังนี้

ขุนเมือง (เวียง) เป็นพนักงานปกครองท้องที่รักษาความสงบสุขของราษฎรมีหน้าที่ปราบปรามโจรผู้ร้ายและลงโทษผู้กระทำผิด

ขุนวัง เป็นหัวหน้าฝ่ายราชสำนัก เป็นเจ้าพนักงานพิจารณาพิพากษาถ้อยความของราษฎร

ขุนคลัง เป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมดูแลรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน รับจ่ายและเก็บรักษาพระราชทรัพย์ที่ได้มาจากส่วยสาอากร

ขุนนา เป็นเจ้าหน้าที่ดูแลการทำไร่นา รักษาเสบียงอาหารสำหรับพระนคร

มีหลักฐานปรากฏชัดเจนว่ากิจการตำรวจไทยได้จัดตั้งขึ้นในสมัยกรุงศรีอยุธยา ตรงกับรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เมื่อ พ.ศ. 1918 หรือประมาณ 600 กว่าปีมาแล้ว ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราศักดินาของตำรวจไว้เป็นบรรทัดฐาน และกิจการตำรวจก็ได้ถือกำเนิดขึ้นในประเทศไทยนับแต่บัดนี้ ซึ่งในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถมีกรมตำรวจในส่วนกลางอยู่ 12 กรม แต่ละกรมมีเจ้ากรมเป็นผู้บังคับบัญชาและมีตำแหน่งตำรวจชั้นสูงอีกต่างหาก 4 ตำแหน่งสังกัดสมุหนายก สมุหพระกลาโหม และกรมพระนครบาล ดังนี้

1. กรมตำรวจมหาดไทยภูธร สังกัดเจ้าพระยาจักรี สมุหนายกมี 2 กรม โดยมีเจ้ากรมและปลัดกรมเป็นผู้บังคับบัญชาลดหลั่นกันลงมาตามลำดับ คือ

- 1) หลวงวาสุเทพ เป็นเจ้ากรมมหาดไทยภูธรขวา
- 2) หลวงเพ็ชฌูเทพเป็นเจ้ากรมมหาดไทยภูธรซ้าย

2. กรมกองตระเวน สังกัดพระยายมราช กรมพระนครบาลมี 2 กรม มีเจ้ากรมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ และขุนหมื่นกองตระเวน

- 1) หลวงอินทราบดีศรีราชรองเมือง เป็นเจ้ากรมกองตระเวน-ขวา
- 2) ขุนเทพพลเป็นเจ้ากรมกองตระเวนชายแดน

3. กรมพระตำรวจในสังกัดเจ้าพระยามหาเสนาบดี สมุหกลาโหม 2 กรม คือ กรมพระตำรวจในขวา และกรมพระตำรวจในซ้าย

4. กรมพระตำรวจใหญ่ สังกัดสมุหพระกลาโหม 2 กรม คือ กรมพระตำรวจใหญ่ซ้าย และ กรมพระตำรวจใหญ่ขวา

5. กรมพระตำรวจนอก อยู่ในสังกัดสมุหพระกลาโหม มี 2 กรม คือ กรมพระตำรวจนอกขวา และกรมพระตำรวจนอกซ้าย

ข. การตำรวจคดี 2 เป็นกิจการตำรวจระหว่าง พ.ศ. 2403 ถึง พ.ศ. 2475 ซึ่งจะขอเรียกว่าสมัยปฏิรูป เพราะเป็นสมัยที่ได้มีการปฏิรูปการปกครองประเทศอย่างขนาดใหญ่ทุก ๆ ด้าน ตามแบบอย่างอารยะประเทศตะวันตก ซึ่งได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ในรัชกาลที่ 3 พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการปรับปรุงกิจการตำรวจให้ทันสมัย โดยได้รับความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญกิจการตำรวจต่างประเทศ ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 4 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีแนวความคิดปฏิรูปกิจการตำรวจ จึงได้มีการวางระเบียบงานอันที่จะรักษาความสงบ และความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้แก่สังคมในเขตนครบาล จึงได้มีการปรับปรุงกองตระเวนของกรมพระนครบาลให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตรวจตระเวนระงับเหตุปราบปรามโจรผู้ร้ายให้ดีขึ้น กิจการ

ตำราวจนกรมพระนครบาลจึงจัดรูปแบบออกเป็นสองกอง คือ กองใต้สวนโศภนหลวง และกองรักษาในกองในระหว่างที่มีการปรับปรุงกิจการตำราวจนนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงโปรดฯให้มีการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมของประเทศไปพร้อมกันด้วย

ในขณะที่เริ่มปรับปรุงงานกระบวนการยุติธรรม แบ่งส่วนราชการกระทรวงนครบาล และปรับปรุงวิธีการสอบสวนคดีอาญานี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงยืมตัวมิสเตอร์ เอ.เอ.ยาดิน นายตำรวจอังกฤษที่ประจำอยู่ในประเทศอินเดีย มาช่วยวางโครงการตำราวจนในประเทศไทยชั่วคราว โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้ มิสเตอร์ เอ.เอ.ยาดิน (A.J.Jardine) เป็นอธิบดีกรมกองตระเวนชายแดน

ในปี พ.ศ. 2437 ได้มีพระบรมราชโองการแบ่งปันหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทยใหม่ ให้กระทรวงกลาโหมรับผิดชอบในการป้องกันประเทศแต่เพียงอย่างเดียว กรมตำรวจในสังกัดสมุหกลาโหมที่มีอยู่เดิมทั้ง 8 กรม จึงปฏิบัติงานเฉพาะกิจของทหารมากขึ้น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในส่วนกลาง จึงตกเป็นหน้าที่ของกรมกองตระเวนชาย ขวา สังกัดเจ้าพระยาอมราช การรักษาความสงบเรียบร้อยในส่วนภูมิภาค เป็นหน้าที่ของกรมตำรวจมหาดไทย ภูธรสังกัดเจ้าพระยาจักรีสมุหนายก เมื่อได้จัดตั้งกรมตำรวจภูธรขึ้นแล้วก็ได้ขยายกิจการตำรวจไปยังหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคตามลำดับ

กิจการตำรวจในยุคนั้นขึ้นอยู่กับกระทรวง 2 กระทรวง คือ กรมพลตระเวน (ตำรวจพระนครบาล) ขึ้นอยู่กับกระทรวงพระนครบาล กรมตำรวจภูธรขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย เพิ่งจะรวมเป็นกรมเดียวกันภายใต้การบังคับบัญชาของอธิบดีคนเดียวกัน เมื่อ 13 ตุลาคม 2458 เรียกว่า "กรมตำรวจภูธรและกรมพลตระเวน" กรมตำรวจจึงถือว่า วันที่ 13 ตุลาคมของทุกปีเป็นวันตำรวจ และในปลายปีนั้นเองได้เปลี่ยนแปลงเป็น "กรมตำรวจภูธรและกรมตำรวจนครบาล" ยกฐานะเจ้ากรมขึ้นเป็นอธิบดี ต่อมาในปี พ.ศ. 2465 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯโปรดกระหม่อมให้รวมกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงนครบาลเป็นกระทรวงเดียวกันเรียกว่า กระทรวงมหาดไทย กรมตำรวจภูธรและกรมตำรวจนครบาลจึงโอนมาขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย จนกระทั่ง พ.ศ. 2475 จึงได้เปลี่ยนนามกรมตำรวจภูธรเป็น "กรมตำรวจ" ตลอดมาจนทุกวันนี้

ค. การตำรวจยุคที่ 3 การตำรวจยุคนี้เริ่มตั้งตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน จะเรียกว่าตำรวจยุคปัจจุบันหรือตำรวจสมัยประชาธิปไตยก็ได้ หลังจาก

ที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว

ในด้านโครงสร้างของกรมตำรวจ สภาผู้แทนราษฎรได้ประกาศจัดวางโครงสร้างกรมตำรวจขึ้นใหม่ทั้งหมด เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2475 มีสาระสำคัญ 2 ประการ คือ

1. เปลี่ยนชื่อ "กรมตำรวจภูธร" เป็น "กรมตำรวจ" โดยให้เป็นกรมชั้นอธิบดี และมีรองอธิบดีเป็นผู้ช่วย

2. กำหนดให้กรมตำรวจแบ่งส่วนราชการระดับรองลงมาเป็น 4 ส่วน คือ กองบังคับการ ตำรวจนครบาล ตำรวจภูธร และตำรวจสันติบาล มีหน้าที่เป็นกำลังช่วยเหลือตำรวจนครบาลและตำรวจภูธร

ในปี พ.ศ. 2476 รัฐบาลได้ตรา พ.ร.บ. ว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน กำหนดให้มีราชการบริหารส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น กำหนดให้กรมตำรวจแบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ราชการส่วนกลาง กรมตำรวจมี 7 กอง คือ กองกลาง กองคลัง กองตรวจคนเข้าเมือง กองทะเบียนกลาง กองโรงเรียนพลตำรวจ กองฟังกดี และตำรวจสันติบาล

ราชการท้องถิ่นได้แก่ ตำรวจพระนครบาล ซึ่งประกอบด้วยตำรวจพระนครบาลเหนือ ตำรวจพระนครบาลใต้ ตำรวจพระนครบาลธนบุรี และตำรวจภูธร พ.ศ. 2480 ได้กำหนดให้แบ่งส่วนราชการกองตำรวจนครบาลใหม่โดยยุบกองบังคับการตำรวจนครบาลเหนือ กองบังคับการตำรวจนครบาลใต้ และกองบังคับการตำรวจนครบาลธนบุรีลงให้จัดตำรวจนครบาลเป็นหน่วยงานขึ้นกองบังคับการมีกองกำกับขึ้นตรง 2 กอง คือกองกำกับการตำรวจนครบาลเหนือ กองกำกับการตำรวจนครบาลใต้ และกองกำกับการตำรวจนครบาลธนบุรี

พ.ศ. 2481 ได้มีการปรับปรุงส่วนราชการกองตำรวจขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยมีราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเหมือนเดิมแต่มีการเปลี่ยนแปลง คือ

1. ยุบเลิกกองจเรตำรวจภูธรภาค โดยจัดตั้งจเรตำรวจขึ้นแทน

2. ยกเลิกกองบังคับการตำรวจนครบาล แล้วตั้งตำรวจนครบาลขึ้น

แทน โดยแบ่งส่วนราชการออกเป็นกองกำกับการตำรวจนครบาลเหนือ-ใต้-ธนบุรี และจัดตั้งโรงเรียนตำรวจปทุมวัน และกองระงับเหตุพิเศษขึ้นในสังกัดตำรวจนครบาล

3. ยุบเลิกกองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนทั้ง 20 สาย ที่จัดไว้เดิมโดยจัดเป็นตำรวจตระเวนชายแดนขึ้นแทน แต่มีเป็น 8 เขต ในแต่ละเขตมีกองตรวจและโรงเรียนตำรวจขึ้นอยู่ในสังกัดด้วย

ลักษณะงานตำรวจโดยส่วนรวมนับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองมาจนถึงปี พ.ศ. 2486 นี้จึงมีลักษณะที่จำกัดภาระหน้าที่ของตำรวจลงเพื่อให้เหลือแต่เฉพาะหน้าที่การรักษาความสงบเรียบร้อยป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้น ส่วนภาระหน้าที่ในการรักษากฎหมายท้องถิ่นหรือภารกิจอื่น ๆ ก็กระจายให้ส่วนราชการอื่นนำไปปฏิบัติจัดทำ กิจการตำรวจไทยจึงมีลักษณะเป็นตำรวจแห่งชาติ (national police)

การจัดส่วนราชการกรมตำรวจในปี พ.ศ. 2489

1. ตามพระราชกฤษฎีกาการจัดวางระเบียบราชการกรมตำรวจในกระทรวงมหาดไทย พุทธศักราช 2489 ฉบับลงวันที่ 9 ตุลาคม 2489 นี้ได้กำหนดให้กรมตำรวจแบ่งส่วนราชการออกเป็น ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการกรมตำรวจยังคงเป็นส่วนราชการขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางตามหลักรวมอำนาจปกครองเช่นเดิม

2. ในราชการบริหารส่วนกลางกรมตำรวจมีการจัดหน่วยงานระดับรองลงไปเพิ่มขึ้นจากการจัดส่วนราชการในปี พ.ศ. 2484 คือ

- 1) จัดตั้งกองโรงเรียนนายร้อยตำรวจขึ้นในกรมตำรวจ
- 2) จัดตั้งกองโรงเรียนตำรวจนครบาล
- 3) จัดรูปงานตำรวจนครบาลใหม่โดยยกฐานะกองกำกับการตำรวจนครบาลเหนือ ๑ ตำบล ขึ้นเป็นกอง
- 4) ตั้งกองตรวจตำรวจนครบาลขึ้นมีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อกรมตำรวจ ตำรวจนครบาลเหนือ - ๑ ตำบล และธนบุรี
- 5) ตั้งตำรวจจราจร ให้มีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อกรมตำรวจ

3. ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีการแบ่งส่วนราชการภูธรลงไปถึงระดับตำบล ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการขยายงานของตำรวจ ให้มีสถานีตำรวจบริการประชาชนกระจายอยู่ในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ให้กว้างที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งเป็นราชการหน่วยเดียวที่มีการแบ่งส่วนราชการให้ขอยลงไปจนถึงระดับตำบล

ต่อมาในปี พ.ศ. 2490 รัฐบาลได้ปรับปรุงราชการในกรมตำรวจอีกโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมตำรวจในกระทรวงมหาดไทย

(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2490 แก้ไขเฉพาะตำรวจนครบาล คือนอกจากจะให้ตำรวจนครบาลแบ่งส่วนราชการออกเป็นกองตำรวจนครบาลพระนครเหนือ กองตำรวจนครบาลพระนครใต้ และกองตำรวจนครบาลธนบุรี แล้วยังได้กำหนดให้แต่ละกองมีกองกำกับการตำรวจนครบาลเพิ่มขึ้นอีกด้วย พ.ศ. 2491 มีการปรับปรุงราชการบริหารส่วนกลางของกรมตำรวจดังนี้

1. มีการจัดตั้งส่วนราชการใหม่เพิ่มขึ้นในราชการบริหารส่วนกลาง กรมตำรวจ คือ กองวิชาการ กองพลการ กองแพทย์ กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง กองบัญชาการตำรวจนครบาล และกองบัญชาการตำรวจภูธร
2. ยุบส่วนราชการที่สำคัญลง 2 ส่วน คือ จเรตำรวจ และตำรวจสันติบาล

พ.ศ. 2493 พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมตำรวจในกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2493 ได้แบ่งส่วนราชการเป็นสำนักเลขาธิการกรม กองคดี กองวิชาการ กองจเรตำรวจ กองการศึกษา กองคลัง กองพลการ กองแพทย์ กองตรวจคนเข้าเมือง กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง กองบัญชาการตำรวจนครบาล กองบัญชาการตำรวจภูธร

พ.ศ. 2495 คณะรัฐบาลได้ปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ เป็นการเปลี่ยนแปลงในหลักการที่สำคัญ คือ

1. ได้จัดตั้งกองบัญชาการจเรตำรวจขึ้น โดยรวมงานของกองจเรตำรวจ กองวิชาการ กองแพทย์ กองการศึกษา เข้าด้วยกัน และเพิ่มเติมโดยจัดตั้งกองโรงเรียนอบรมตำรวจขึ้นใหม่ มีฐานะเป็นหน่วยงานบริหารบุคคล และเป็นแหล่งกองกำลังสำรองของกรมตำรวจขึ้น
2. ขยายงานกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง โดยเพิ่มกองตำรวจรถไฟ กองวิทยาการ และกองการสื่อสาร ขึ้นในกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง
3. การจัดตั้งกองการต่างประเทศและแกลงข่าว
4. ขยายงานกองบัญชาการตำรวจนครบาล โดยเพิ่มกองคดีศาลแขวงขึ้นในกองบัญชาการตำรวจนครบาล โดยให้กองคดีศาลแขวงมีหน้าที่ว่าคดีในศาลแขวงแทนพนักงานสอบสวนของตำรวจนครบาล
5. แบ่งส่วนราชการตำรวจภูธรออกเป็น 9 ภาค แต่ละภาคมีเขตพื้นที่รับผิดชอบตรงกับภาคตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ในภาคหนึ่ง ๆ แบ่งออกเป็นตำรวจภูธรจังหวัด ตำรวจภูธรอำเภอ ตำรวจภูธรกิ่ง-อำเภอ และตำรวจภูธรตำบล

พ.ศ. 2503 มีการจัดส่วนราชการกรมตำรวจขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยยกเลิกการจัดส่วนราชการกรมตำรวจเดิม ดังนี้

1. ยุบเลิกกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนที่ได้จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2498 โดยเอางานตระเวนชายแดนรวมไว้ในกองบัญชาการตำรวจภูธร

2. ปรับปรุงสำนักงานจเรตำรวจ ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหน่วยงานในกองบัญชาการจเรตำรวจใหม่ โดยกำหนดให้มีสำนักงานจเรตำรวจขึ้นในกรมตำรวจแทนกองบัญชาการจเรตำรวจเดิม

3. จัดตั้งกองบังคับการตำรวจทางหลวง ดำเนินการเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2503 แบ่งส่วนราชการออกเป็น 3 กองกำกับการ มีหน้าที่ควบคุมตรวจตรายานพาหนะที่เดินบนถนนหลวง และการจราจรในทางหลวงนอกเขตเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมายที่กำหนด

4. จัดตั้งกองตำรวจป่าไม้ โดยใช้งบประมาณของกรมป่าไม้ กำหนดให้ตำรวจป่าไม้มีฐานะเป็นกองบังคับการ มีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงกับกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง

5. ปรับปรุงกองบัญชาการตำรวจนครบาล

1) ยกฐานะกองกำกับการตำรวจจราจรขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกองบังคับการ

2) ยกฐานะกองกำกับการดับเพลิงขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกองบังคับการขึ้นตรงต่อกองบัญชาการตำรวจนครบาล

3) จัดตั้งกองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและเยาวชนขึ้นโดยเอางานควบคุมเด็กและเยาวชนของกองกำกับการทั่วไป กองสวัสดิภาพประชาชนมาปฏิบัติและจัดเป็นหน่วยงานระดับชั้นกองกำกับการขึ้นตรงต่อกองบัญชาการตำรวจนครบาล

6. จัดตั้งกองบัญชาการศึกษา

7. เปลี่ยนแปลงองค์การตำรวจภูธรใหม่คือ

1) ราชการบริหารส่วนกลาง ยุบกองบังคับการตรวจตำรวจภูธรตั้งฝ่ายธุรการเป็นกองกำกับการ 1-2 และตั้งกองตำรวจภูธรชายแดนเป็นฝ่ายเรียกว่าฝ่ายอำนวยการตำรวจภูธรชายแดนและฝ่ายสนับสนุนตำรวจภูธรชายแดน

2) เปลี่ยนหลักการกองบังคับการตำรวจภูธรภาค 1-9 กลับและมาอยู่ในราชการบริหารส่วนกลาง และเปลี่ยนชื่อเป็นกองบังคับการตำรวจภูธรเขต 1-9 ทุกกองบังคับการมีกองกำกับการตำรวจภูธรเขต (กองตรวจ) กองกำกับการ

วิทยาการเขตและกองกำกับการตำรวจภูธรชายแดนเขต

8. การจัดการสถานีตำรวจภูธร อำนาจหน้าที่ไม่แตกต่างไปจากสถานีตำรวจนครบาล กล่าวคือ เป็นหน่วยงานปฏิบัติในการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนจะผิดกันก็เพียงแต่ว่าในพื้นที่ ๆ ตำรวจภูธรรับผิดชอบ ส่วนใหญ่จะมีความเจริญน้อยกว่าพื้นที่ในความรับผิดชอบของตำรวจนครบาลเท่านั้น

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515-2519 มีการปรับปรุงส่วนราชการกรมตำรวจ 6 ครั้ง คือ

1. ปรับปรุงกองตำรวจทางหลวง ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 79 ลง 16 กุมภาพันธ์ 2515 ให้กองตำรวจทางหลวงแบ่งส่วนราชการเป็นแผนกขึ้นตรง 3 แผนก 7 กองกำกับการ ขยายความรับผิดชอบออกไปทั่วประเทศ

2. จัดตั้งตำรวจภูธรจังหวัดยโสธร ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 108 ลง 26 มีนาคม 2515 เนื่องจากมีการจัดตั้งจังหวัดยโสธรขึ้น และกำหนดที่ตั้งกองบังคับการตำรวจภูธรเขตขึ้นใหม่ 2 แห่ง คือ เขต 2 ให้มีกองบังคับการตำรวจภูธรเขต ตั้งที่จังหวัดชลบุรี และเขต 3 มีกองบังคับการตำรวจภูธรเขตตั้งที่จังหวัดนครราชสีมา

3. ปรับปรุงกองบัญชาการตำรวจภูธรและจัดตั้งกองบัญชาการตำรวจภูธรชายแดนขึ้นใหม่ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 130 ลงวันที่ 22 เมษายน 2515

4. จัดตั้งกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 1 - 4 ขึ้นแทนกองบัญชาการตำรวจภูธรเดิม และยุบกองบังคับการตำรวจภูธรเขต 1-9 กองกำกับการวิทยาการจังหวัด กองกำกับการตำรวจภูธรเขต ตั้งกองบังคับการอำนวยการ กองบังคับการสืบสวนสอบสวน กองบังคับการกิจการพิเศษขึ้นในกองบัญชาการตำรวจภูธร เนื่องจากประชากรในจังหวัดต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นเหตุให้การกิจของตำรวจภูธรเพิ่มมากขึ้นเกินกำลังกองบัญชาการตำรวจภูธรเพียงแห่งเดียวจะสามารถดูแลรับผิดชอบได้ทั่วถึงจึงแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจใหม่ให้มีกองบัญชาการตำรวจภูธรเป็น 4 กองบัญชาการ

การยุบเลิกกองบังคับการตำรวจภูธรเขต 1-9 ในครั้งนี้มีผลทำให้กองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัดมีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อกองบัญชาการ

5. จัดตั้งกองกำลังพลและปรับปรุงแบ่งส่วนราชการ กองบัญชาการตำรวจนครบาล เนื่องจากการจัดส่วนราชการของสำนักงานเลขานุการกรมยังไม่เหมาะสมไม่สามารถจัดการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับกำลังพลของกรม

ตำรวจที่มีอยู่ได้อย่างเต็มที่และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความ-
อาญาในศาลแขวง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2517 ได้แก้ไขเพิ่มเติมให้การดำเนินคดี
อาญาในศาลแขวงเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงไม่มีหน้าที่
ดำเนินคดีอาญาในศาลอีก จึงยกเลิกกองคดีศาลแขวงและปรับปรุงการแบ่งส่วนราช
การกองบัญชาการตำรวจนครบาลขึ้นใหม่ให้มีส่วนราชการรับผิดชอบลักษณะงานที่
เกิดขึ้นเป็นกรณีพิเศษเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศตามนริย-
บายของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่

6. การปรับปรุงตำรวจ เมื่อตุลาคม 2519 โดยคำสั่งคณะปฏิรูปการปก
ครองแผ่นดิน ฉบับที่ 45 มีการเปลี่ยนแปลงองค์การตำรวจใหม่ ดังนี้

1) ราชการบริหารส่วนกลางตำรวจภูธร ได้ยุบกองบังคับการ
สืบสวนสอบสวน กองบังคับการกิจการพิเศษไป คงเหลือไว้เฉพาะกองบังคับการ
อำนวยการ และตั้งกองกำกับการสืบสวนสอบสวนขึ้น

2) ตั้งกองบังคับการตำรวจภูธร 1 - 3 ขึ้นในกองบัญชาการ
ตำรวจภูธร 1 กองบังคับการตำรวจภูธร 4-6 ขึ้นในกองบัญชาการตำรวจภูธร 2
กองบังคับการตำรวจภูธร 7-9 ขึ้นในกองบัญชาการตำรวจภูธร 3 และกองบังคับ-
การตำรวจภูธร 10-12 ขึ้นในกองบัญชาการตำรวจภูธร 4

3) จัดให้มีกองกำกับการอำนวยการ กองกำกับการสืบสวนสอบสวนและกองกำกับการวิทยากร กองบังคับการอำนวยการตำรวจภูธร แบ่งส่วน
ราชการเป็นกองกำกับการกำลังพล กองกำกับการข่าว กองกำกับการนโยบายและ
แผนงาน กองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและประชาชนขึ้นในกองบังคับการตำรวจภูธร
1-12

4) ราชการบริหารส่วนภูมิภาคของตำรวจภูธรไม่มีการ
เปลี่ยนแปลง แต่เมื่อได้จัดตั้งกองบังคับการ 1-12 ขึ้นในกองบัญชาการตำรวจภูธร
1-4 แล้วทำให้สายการบังคับบัญชาของกองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัดที่เคยขึ้น
ตรงกับกองบัญชาการตำรวจภูธร เปลี่ยนไปเป็นส่วนราชการระดับกอง มีสายการ
บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อกองบังคับการที่ปกครองบัญชาพื้นที่

5) จัดตั้งสำนักงานควบคุมชนต่างชาติผู้อพยพขึ้นในกองตำรวจ
สันติบาล

ในปี พ.ศ. 2536 ได้มีการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรม
ตำรวจ พ.ศ. 2508 เสียใหม่ เรียกว่า พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรม
ตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2536 เป็นการปรับโครงสร้างกรม

ตำรวจครั้งใหญ่ โดยเน้นการปรับสถานีตำรวจเป็นหลัก เพื่อตัดสายการบังคับบัญชาให้สั้นลง โดยให้หน่วยปฏิบัติระดับสถานีมีอำนาจเบ็ดเสร็จในตัวมากขึ้น

ในปี พ.ศ. 2539 มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2539 ได้แบ่งส่วนราชการและกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการตำรวจใหม่ และต่อมาได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของกองบัญชาการตำรวจนครบาลใหม่ ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2540 ให้ยุบกองบังคับการตำรวจนครเหนือใต้ ธนบุรี แล้วตั้งกองบังคับการตำรวจนครบาล 1 ถึง 9 ขึ้นใหม่ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 31 พฤษภาคม 2540 และได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพื้นที่รับผิดชอบของสถานีตำรวจในเขตตำรวจนครบาลหลายครั้ง ทั้งนี้เนื่องจากการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร และการเพิ่มจำนวนประชากร และเพื่อให้สามารถป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและบริการประชาชนได้อย่างทั่วถึงครอบคลุมพื้นที่รับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นพระราชกฤษฎีกาฉบับล่าสุดซึ่งได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป

การเมืองกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของกรมตำรวจ

สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ ร่วมกับสถาบันดำรงราชานุภาพได้ทำการวิเคราะห์โครงสร้างของกรมตำรวจปัจจุบัน³

โดยแยกประเด็นการพิจารณาเป็น 3 ส่วนใหญ่ ๆ กล่าวคือ ภารกิจงานการจัดโครงสร้างองค์การ และกลไกการดำเนินงาน

1. ภารกิจงาน

ภารกิจของกรมตำรวจสามารถที่จะจำแนกออกได้เป็น 5 ประเภท ตามลักษณะของเนื้องาน กล่าวคือ

³สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ ร่วมกับสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. "รายงานการวิเคราะห์ขีดสมรรถนะภายในของกรมตำรวจ". ตามโครงการวิจัยเรื่องการจัดทำยุทธศาสตร์มหาดไทย, 2540 หน้า 15-18.

- ก. ภารกิจงานเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปราม การกระทำผิดอาญา ซึ่งเป็นเรื่องของการ ปฏิบัติตามกฎหมายและครอบคลุมงานด้านการสืบสวน การสอบสวน การปราบปราม เป็นต้น
- ข. ภารกิจงานเกี่ยวกับการรักษาความสงบ เรียบร้อยภายในประเทศ ได้แก่งานด้านการข่าว ความมั่นคงภายใน (สันติบาล) งานกิจการ ชายแดน (ตชด.) และงานคุ้มกันบุคคล เป็นต้น
- ค. ภารกิจงานเกี่ยวกับการให้บริการประชาชน เช่น งานจราจร งานเกี่ยวกับทะเบียนอนุญาต ต่าง ๆ
- ง. ภารกิจงานเสริมและสนับสนุนการดำเนินงาน ของส่วนราชการอื่น ๆ เช่น งานเกี่ยวกับดับ-เพลิง งานด้านกิจการรถไฟ งานตรวจคนเข้า เมือง และทะเบียนคนต่างด้าว งานด้านทาง หลวง งานสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน งาน ด้านการท่องเที่ยว งานด้านป่าไม้ เป็นต้น
- จ. ภารกิจงานในเชิงเทคนิควิชาการ เช่น งาน เกี่ยวกับอาชญาวิทยาการ พิสูจน์หลักฐาน ทะเบียนประวัติ และลายพิมพ์นิ้วมือ งานด้าน-นิติเวช การชันสูตรพลิกศพ เป็นต้น
- ฉ. ภารกิจงานในการสนับสนุนการดำเนินงาน เช่น งานเกี่ยวกับการศึกษาและฝึกอบรม งาน ส่งกำลังบำรุงและกำลังพล งานด้านการวางแผน การวิจัยและพัฒนา งานข้อมูลสนเทศ เป็นต้น

ซึ่งจากจากวิเคราะห์ภารกิจงานดังกล่าวพบว่า กรมตำรวจมีภารกิจและ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่กว้างขวางมาก นอกจากนี้ กรมตำรวจยังต้องรับภาระ งานที่อยู่นอกเหนือภารกิจหลักที่แท้จริงของกรมตำรวจ คือ การป้องกันและปราบ ปรามอาชญากรรม อาทิเช่น งานเกี่ยวกับการข่าว ความมั่นคงภายใน งานกิจการ ชายแดน งานตำรวจรถไฟ ป่าไม้ ดับเพลิง ตรวจคนเข้าเมือง งานขออนุญาตมีใบ

ทะเลเบียนต่าง ๆ เป็นต้น ผลจากการที่กรมตำรวจมีภารกิจที่กว้างขวางและครอบคลุมงานหลายด้านนี้ ทำให้ทิศทางดำเนินงานของกรมตำรวจขาดความชัดเจน และต้องสูญเสียทรัพยากรเพื่อไปปฏิบัติภารกิจอื่น ๆ ที่ไม่ใช่หน้าที่หลักหรือเกี่ยวข้องกับ การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม อีกทั้งยังทำให้โครงสร้างของกรมตำรวจมี ขนาดใหญ่โตอยู่ย่ำยเกินความจำเป็นและส่งผลทำให้การดำเนินงานของกรมตำรวจ เกิดความล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2. การจัดโครงสร้างองค์การ

โครงสร้างองค์การของกรมตำรวจ สามารถแยกแยะออกเป็น 5 กลุ่มใหญ่ ๆ กล่าวคือ

ก. กลุ่มงานที่รับผิดชอบงานปฏิบัติการ

- หน่วยปฏิบัติการหลัก ได้แก่ กองบัญชาการ ตำรวจนครบาล ตำรวจภูธรจังหวัด อำเภอ/กิ่ง อำเภอ และตำบล
- หน่วยปฏิบัติการเสริม ได้แก่ กองบัญชาการ สอบสวนกลาง กองบัญชาการตำรวจตระเวน ชายแดน กองบัญชาการตำรวจปราบปราม ยาเสพติด สำนักงานตำรวจสันติบาล สำนักงาน ตรวจคนเข้าเมือง กองบังคับการตำรวจ ดับเพลิง/กองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและ เยาวชน/กองบังคับการตำรวจจราจร กอง บัญชาการตำรวจนครบาล

ข. กลุ่มงานสนับสนุนและช่วยอำนวยความสะดวก

- สำนักงานกำลังพล (บริหารงานบุคคล)
- สำนักงานแผนงานและงบประมาณ(นโยบาย และแผนงาน งบประมาณ วิจัยและพัฒนา ศูนย์ข้อมูลสารสนเทศ
- สำนักงานจเร (ตรวจราชการ)
- สำนักงานส่งกำลังบำรุง (งานพัสดุ พลาธิการ สื่อสาร การบิน)
- สำนักงานแพทย์ใหญ่
- สำนักงานเลขานุการกรม

- กองคดี
- กองการเงิน
- กองการต่างประเทศ
- กองวิชาการ
- สำนักงานอธิบดี/รองอธิบดี/ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ
- สำนักงานผู้บัญชาการประจำกรมตำรวจ
- ฝ่ายอำนวยการกรมตำรวจ
- กองบังคับการอำนวยการตำรวจภาค 1-9
- กองกำกับการสืบสวนสอบสวนภาค 1-9
- กองสารนิเทศ - สำนักงานตำรวจสันติบาล

ค. กลุ่มงานสนับสนุนทางเทคนิควิชาการ ได้แก่ สำนักงานวิทยาการตำรวจ และสถาบันนิติเวชวิทยา-สำนักงานแพทย์ใหญ่

ง. กลุ่มงานเกี่ยวกับการศึกษาและฝึกอบรม ได้แก่ กองบัญชาการการศึกษา และกองบัญชาการโรงเรียนนายร้อยตำรวจ

จ. กลุ่มงานพิเศษอื่น ๆ ได้แก่ สำนักงานนายตำรวจประจำ สมช. สำนักงานที่ปรึกษาสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ สำนักงานนายตำรวจประจำราชสำนัก

ลักษณะการแบ่งงานของกรมตำรวจเป็นในแบบยึดหน้าที่งาน (by function) ควบคู่ไปกับแบบยึดพื้นที่ (by area) โดยเฉพาะโครงสร้างของกลุ่มปฏิบัติการหลักที่รับผิดชอบงานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม จะอาศัยวิธีการจัดลำดับชั้นบังคับบัญชาแบบทหารเป็นในรูปแบบของกองบัญชาการ กองบังคับการ และกองกำกับการ ลงไปจนถึงระดับสถานี สำหรับกลุ่มงานสนับสนุนและช่วยอำนวยการ รวมทั้งกลุ่มงานทางเทคนิควิชาการและอื่น ๆ นั้นจะอาศัยวิธีการจัดลำดับชั้นบังคับบัญชาแบบพลเรือนสามัญทั่วไปเป็นในรูปแบบของสำนักงาน หรือกองแทน ยกเว้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและฝึกอบรมที่ยังคงเป็นในรูปแบบของกองบัญชาการ

อย่างไรก็ดี การจัดโครงสร้างภายในของกรมตำรวจยังคงต้องอิงกับชั้นยศ เพื่อประโยชน์ในการเทียบเคียงชั้นยศ และการจัดสายบังคับบัญชากับรูปแบบทางทหารในสายปฏิบัติการหลัก ทำให้การแบ่งส่วนราชการภายในและการจัดอัตรากำลังในบางกรณีขาดความเหมาะสม และต้องใช้อัตรางำลังผู้ใต้บังคับบัญชาจำนวนมาก

มากเกินความจำเป็น

นอกจากนี้ โครงสร้างองค์การของกรมตำรวจยังคงมีความลึกลับและซ้ำซ้อนกันภายในหลายส่วน อาทิเช่น กองบังคับการตำรวจจราจรและสถานีตำรวจนครบาลของกองบังคับการตำรวจนครบาลพระนครเหนือ-ใต้-ธนบุรี เกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการจราจร การรับ控告สารนิเทศไปอยู่ภายใต้สำนักงานตำรวจสันติบาล การแบ่งงานในส่วนของสำนักงานตำรวจภาคและตำรวจภูธรจังหวัด อำเภอ/กิ่งอำเภอ ตำบล เป็นต้น และยังคงมีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางค่อนข้างสูง ทำให้หน่วยงานปฏิบัติการในระดับพื้นที่ขาดความคล่องตัวในการตัดสินใจ และดำเนินงานด้านต่าง ๆ ซึ่งปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากความพยายามในการขยายอัตรากำลังและยกระดับหน่วยงาน ตลอดจนเปลี่ยนแปลงไปตามผู้บริหารในแต่ละยุคสมัย

ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของกรมตำรวจคือ หน่วยปฏิบัติการระดับท้องที่หรือสถานีตำรวจ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิบัติการหลักในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ยังคงมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ อาทิเช่น สายการบังคับบัญชาจากระดับสถานีขึ้นมายังระดับผู้บัญชาการและผู้ช่วยอธิบดี (หัวหน้าตำรวจภาค) ยังมีมากเกินไป ทำให้การตัดสินใจและการปฏิบัติการยังคงล่าช้า ทั้งนี้อาจเกิดขึ้นมาจากการขาดการมอบอำนาจในการตัดสินใจ วินิจฉัยสั่งการให้ประเด็นต่าง ๆ สามารถสิ้นสุดในระดับสถานี เช่น การสั่งคดี การปล่อยชั่วคราว เป็นต้น นอกจากนี้ การจัดโครงสร้างองค์การในระดับสถานียังเน้นแบบยึดหน้าที่เพื่อสร้างความเชี่ยวชาญชำนาญงานเฉพาะด้าน เช่น การสืบสวนและสอบสวน การป้องกันและปราบปราม งานจราจร และงานธุรการ รวมทั้งยังไม่ได้แบ่งงานในระดับสถานีตามลักษณะลูกค้า/ผลิตภัณฑ์ เช่น งานเกี่ยวกับคดีอาชญากรรมและงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับคดีอาชญากรรม เป็นต้น

3. กลไกการดำเนินงาน

ลักษณะการดำเนินงานของกรมตำรวจ ยังมีลักษณะของการบังคับบัญชาตามสายงานและลำดับชั้นค่อนข้างสูง ซึ่งทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีเอกภาพ การสั่งการเป็นไปตามสายบังคับบัญชาโดยตรงและเอกสาร ในลักษณะจากบนลงล่าง การอาศัยรูปแบบคณะกรรมการเพื่อประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายในมีไม่มากเท่าที่ควร นอกจากนี้ ลักษณะการดำเนินงานของกรมตำรวจยังคงเป็นแบบปิด ขาดการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบจากประชาชนและองค์การภายนอก ทำให้ภาพลักษณ์ในการดำเนินงานของกรมตำรวจเป็นในเชิงลบ

สรุปจุดแข็งและจุดอ่อน

โดยสรุปจากการวิเคราะห์ขีดสมรรถนะภายในของกรมตำรวจในด้านโครงสร้างพบประเด็นสำคัญเกี่ยวกับจุดแข็งและจุดอ่อน ดังนี้

จุดแข็ง

- (1) มีเครือข่ายองค์กรครอบคลุมทั่วประเทศ
- (2) มีหน่วยงานรองรับภารกิจด้านต่าง ๆ อย่างเบ็ดเสร็จครบวงจร เช่น มีโรงเรียน สำหรับผลิตเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีโรงพยาบาล โรงพิมพ์ และกิจการส่งกำลังบำรุงต่าง ๆ อันเป็นการลดการพึ่งพิงจากภายนอก
- (3) มีเอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command) สูง

จุดอ่อน

- (1) มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกว้างขวาง
- (2) โครงสร้างองค์กรมีความสลับซับซ้อนใหญ่โต และมีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจค่อนข้างมาก รวมทั้งยังติดขัดกับรูปแบบของทหาร
- (3) การเติบโตขององค์กร มีลักษณะแบบขาดทิศทางที่ชัดเจน แต่จะเป็นไปตามสภาพการณ์ในแต่ละช่วงเวลา และจะต้องตอบโต้กับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเหล่านั้น เช่น ยาเสพติด คดีอาชญากรรมเศรษฐกิจ ฯลฯ
- (4) มีภารกิจที่มาฝากไว้หลายส่วน เช่น ตำรวจรถไฟ ตำรวจป่าไม้ ตำรวจดับเพลิง ฯลฯ
- (5) มีความซ้ำซ้อนและล้าหลังภายในหลายส่วน เช่น กองวิชาการ และกองวิจัยและพัฒนา บก.จร. และสถานีตำรวจนครบาล ศูนย์ข้อมูลสารสนเทศ และกองสารนิเทศ เป็นต้น ซึ่งปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากความพยายามในการขยายอัตรา กำลัง และการยกระดับของหน่วยงาน ตลอดจนเปลี่ยนแปลงไปตามผู้บริหารในแต่ละยุคสมัย
- (6) ขาดการกระจายอำนาจลงมายังระดับสถานีอย่างจริงจัง
- (7) ระดับสถานียังจัดแบ่งงานตามหน้าที่งาน (by function)

มากกว่าตามลักษณะลูกค้า (by customer) เช่น แยกประเภทลูกค้าผู้รับบริการเป็นประเภทอาชญากรรม และไม่เข้าอาชญากรรม เป็นต้น

(8) ลักษณะองค์การยังเป็นในรูปแบบปิด ขาดการมีส่วนร่วมและตรวจสอบจากประชาชน และองค์กรภายนอก

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยพยายามที่จะปรับโครงสร้างของกรมตำรวจให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ของโลก ซึ่งผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับ การปรับโครงสร้างของกรมตำรวจ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 ในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี จนถึงรัฐบาลปัจจุบัน คือรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรี ครั้งที่ 2 ปีพ.ศ. 2540 รวมระยะเวลา 10 ปี มีการเสนอปรับโครงสร้างกรมตำรวจรวม 5 ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ 1 การจัดทำโครงสร้างทรวงตำรวจ สมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี และพลเอก ประมา อติเรกสาร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปรากฏรายละเอียดดังนี้

1. คณะรัฐมนตรี โดยพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2534 โดยได้กำหนดนโยบายการบริหารระบบราชการที่สำคัญประการหนึ่ง กล่าวคือ รัฐบาลมุ่งเน้นที่จะปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และสามารถสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เช่น การแบ่งแยกงานกระทรวงเดิม จัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวงขึ้นใหม่ อาทิ ทบวงตำรวจ เป็นต้น

2. กระทรวงมหาดไทย โดยพลตำรวจเอก ประมา อติเรกสาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดนโยบายการเมืองและการบริหารในส่วนการบริหารราชการส่วนกลางไว้ประการหนึ่งว่า ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารของกระทรวงมหาดไทยให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล เช่น จัดตั้งทบวงตำรวจ เป็นต้น และได้ให้หลักการในการจัดตั้งทบวงตำรวจ ดังนี้

2.1 จัดตั้งเป็นทบวงอิสระ

2.2 มีการรอนงานที่ไม่ใช่ช่างานตำรวจ

(nonpolice function) ไปให้หน่วยงานที่เหมาะสมรับผิดชอบ

2.3 ยึดหลักประกันสิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรม
ของประชาชน โดยจัดโครงสร้างให้มีลักษณะถ่วงดุล - ยึดโยง - ตรวจสอบ
ซึ่งกันและกัน

2.4 เสริมสร้างระบบคุณธรรมในการบริหารงาน
บุคคล และ เน้นการพัฒนาบุคคลให้เป็นตำรวจของประชาชนอย่างต่อเนื่อง

2.5 ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนของ
ราชการบริหารส่วนกลาง ยังมีบทบาทควบคุมเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร เพื่อรักษา
ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและความเป็นเอกภาพของราชการแผ่นดิน

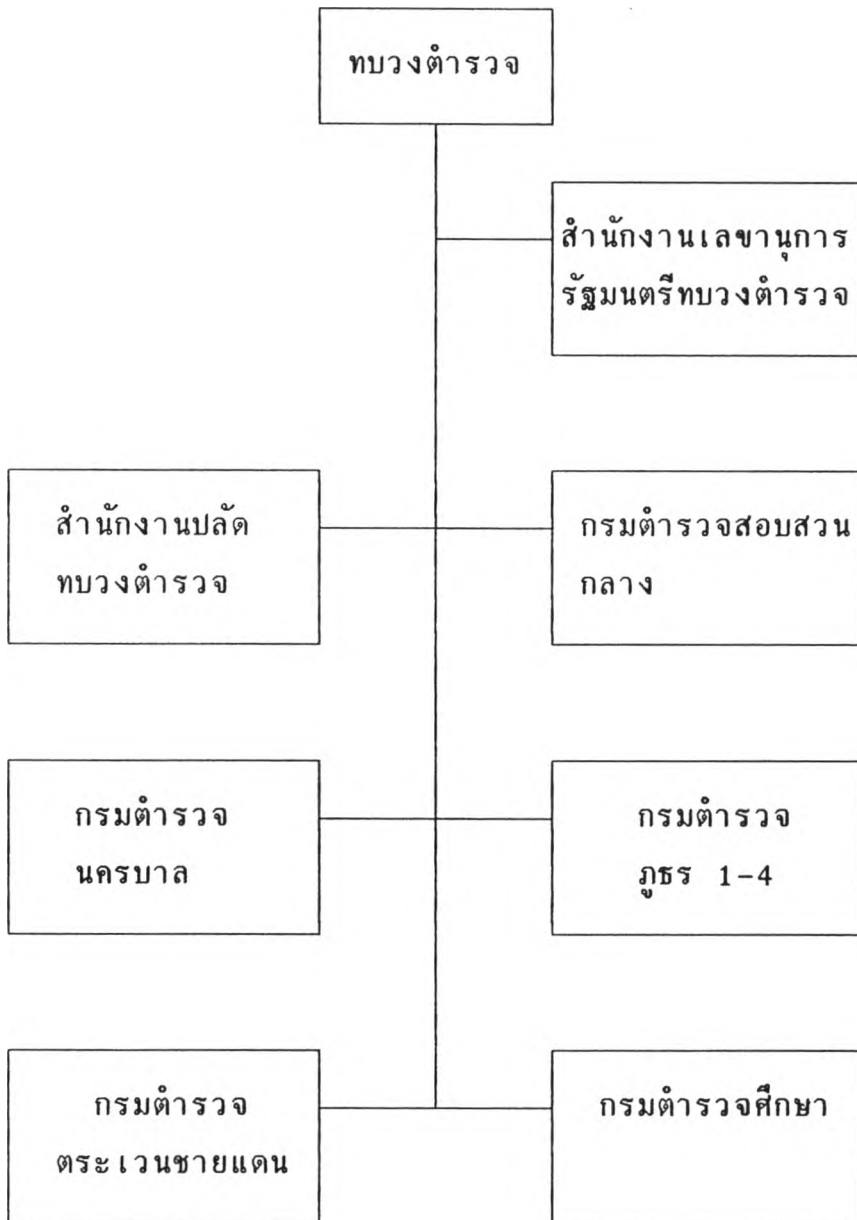
3. กรมตำรวจได้มีคำสั่งที่ 49/2534 ลงวันที่ 11
มกราคม 2534 และคำสั่งที่ 78/2534 ลงวันที่ 18 มกราคม 2534 ตั้งคณะกรรมการ
จัดทำโครงสร้างทบวงตำรวจ

4. ผลการพิจารณาโครงสร้างทบวงตำรวจ ประกอบด้วย
สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีมี 1 สำนักงานเทียบเท่ากรมตำรวจ ได้แก่ สำนักร
งานปลัดทบวงตำรวจ และมีกรมตำรวจ 8 กรม คือกรมตำรวจสอบสวนกลาง กรม
ตำรวจนครบาล กรมตำรวจภูธร 1-4 กรมตำรวจตระเวนชายแดน และกรม
ตำรวจศึกษา

5. คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2534
ให้กระทรวงมหาดไทยเร่งรัดการดำเนินการเพื่อจัดตั้งทบวงตำรวจ เสนอคณะรัฐ-
มนตรี พิจารณาภายใน 2 สัปดาห์

6. เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 คณะรักษาความสงบ
เรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้เข้าควบคุมอำนาจการปกครองจากรัฐบาล พลเอก
ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นผลให้การดำเนินการตั้งทบวงตำรวจจึงเป็นอันระงับไปโดย
ปริยาย

แผนภูมิแสดง โครงสร้างทบวงตำรวจ



ครั้งที่ 2 การปรับปรุงกรมตำรวจเพื่อการรณรงค์ตำรวจไปสังกัด
กระทรวงกลาโหม เป็นกองทัพตำรวจ ในสมัยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ
(รสช.) กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือลงวันที่ 3 เมษายน 2534 ขอให้กรมตำรวจ
วิเคราะห์หนทางปฏิบัติเรื่องการปรับปรุงกรมตำรวจ ปราบกฏหมายละเอียดดังนี้

1. ปัญหา กรมตำรวจเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความสำคัญยิ่ง
ในการใช้กฎหมายจับกุม และการใช้อาวุธต่อสู้ผู้กระทำความผิดกฎหมาย กรมตำรวจได้
ใช้อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ไปปรับใช้กลุ่มผู้มีอิทธิพล กลุ่มการเมือง และหลายส่วนได้
ประพฤติดิบชอบเสียเอง จึงเป็นเหตุให้บ้านเมืองมีความไม่สงบเรียบร้อย และหลาย
ส่วนก่อให้เกิดความไม่มั่งคั่งเรียบร้อยอันเป็นเหตุให้เกิดความวุ่นวายภายในประเทศ

2. ข้อเท็จจริง

2.1 แนวทางการบรรจุกำลังพลระดับนายตำรวจในกรม
ตำรวจ ไม่มีเอกภาพ เนื่องจากมาจากหลายเหล่าหลายสถาบัน ซึ่งก่อให้เกิดความ
ไม่มั่งคั่งเอกภาพในการบังคับบัญชาและการควบคุม จนเป็นเหตุให้มีการขัดแย้ง แบ่ง
พรรคแบ่งพวก ตลอดจนการแย่งชิงตำแหน่งสำคัญ ๆ ในกรมตำรวจ โดยเฉพาะผู้
จบจาก รร.นรต. กับผู้จบจากมหาวิทยาลัย ผู้จบจาก รร.นรต. มักจะผูกพันกับ
สถาบันทหาร ส่วนผู้จบมหาวิทยาลัยจะผูกพันอยู่กับสถาบันการเมือง เมื่อสถาบัน
ทหารมีปัญหากับสถาบันการเมือง กรมตำรวจก็จะมีปัญหาเผชิญหน้ากันไปด้วย

2.2 อำนาจการควบคุมบังคับบัญชากรมตำรวจโดยกฏ-
หมายขึ้นอยู่กับ มท.1 กรมการปกครองโดย ผวก.จังหวัด ซึ่งได้รับมอบอำนาจโดย
การแต่งตั้งโยกย้าย และสั่งการอนุมัติการจับกุม ด้วยเหตุที่สถาบันการเมืองเข้า
ควบคุม มท. ซึ่งทำให้ มท.มีอำนาจเด็ดขาดในการให้คุณให้โทษต่อนายตำรวจทุก
ระดับในกรมตำรวจ ดังนั้น มท. และ ผวก.จว.มักจะสนับสนุนบุคคลที่ใกล้ชิดหรือ
สนิทสนมขึ้นดำรงตำแหน่ง จนได้รับความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วทำให้กรมตำรวจไม่
มีเอกภาพในการปกครองบังคับบัญชา นอกจากนั้นแล้วกรมตำรวจยังถูกจัดตั้งและส่ง
เสริมให้รับใช้ชั้นนักการเมืองและกลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่นและส่วนกลางได้ แม้แต่ ก.ตร.
จะจัดตั้งขึ้นมาควบคุมบริหารกรมตำรวจก็ไม่มีอำนาจหน้าที่เข้มแข็งแต่อย่างใด และ
จะถูกแทรกแซงจากอิทธิพลนักการเมืองภายนอกเสมอ

2.3 จากสภาวะแวดล้อมที่มีการเจริญเติบโตทาง
เศรษฐกิจสังคม และการเปลี่ยนแปลงทางประชาธิปไตย ทำให้สถาบันเศรษฐกิจ
การเมืองมีบทบาทสูงในสังคม และได้เกิดมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารการปกครอง
ในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้บรรดาพ่อค้าผู้มีอิทธิพลมีอำนาจ

หน้าที่ควบคุมกรมตำรวจได้และจะผลักดันกรมตำรวจไปคุ้มครองผลประโยชน์ หรือ แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ รวมทั้งการใช้อิทธิพลอำนาจวังเต็น แต่งตั้งโยกย้าย นายตำรวจระดับต่าง ๆ ให้มารับใช้ผลประโยชน์ของตนหรือกลุ่มของตน

2.4 พฤติกรรมของกรมตำรวจทุกระดับ จึงมีการวังเต็น โยกย้ายอย่างวุ่นวาย ทั้งนี้เพื่อจะเข้าควบคุมแหล่งเศรษฐกิจต่าง ๆ โดยแบ่งเขต ควบคุม จนทำให้มีสภาพเป็นรัฐตำรวจ (police states) และได้ทำการกดดัน บีบบังคับ และการแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบทั่วแผ่นดิน และส่งเสริมพวก มิฉฉาชีพให้มีอิทธิพลอยู่เหนือกฎหมาย และได้รับการคุ้มครองจากตำรวจด้วย ซึ่งใน ที่สุดก็มีการ "เก็บภาษีเถื่อน" และได้ขยายตัวเป็น "ระบบการส่งส่วย" ให้กับผู้มี อำนาจในการให้คู่มือให้โทษได้ การโยกย้ายหรือการดำรงตำแหน่งจึงได้ก่อตัวเป็น "ระบบประมูลตำแหน่ง" ซึ่งจะต้องใช้เงินทองมาก จากระบบ 3 : 5 : 8 จนกลายเป็นเงินจำนวนล้านบาท จนถึงระบบ 1 : 2 : 4 ในระดับจังหวัดต่าง ๆ ภายในประเทศ นายตำรวจทุกคนจะเจริญก้าวหน้าในอาชีพราชการจะต้องมีการ วังเต็น และการแสวงหาเงินประมูลตำแหน่ง ตั้งแต่ ร.ต.ต. จนถึง พล.ต.อ.

2.5 จากการเป็นรัฐตำรวจ และพรรคการเมืองเข้ากุม อำนาจบริหาร กรมตำรวจจึงถูกสร้างขึ้นมารับใช้นักการเมืองและผู้มีอิทธิพลต่าง ๆ "ฐานะ เป็นกองกำลังผู้ถืออาวุธและกฎหมาย" ทำให้มีการเผชิญหน้ากับสถาบันทหาร ที่รักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศด้วยและนักการเมืองพล- เรือนก็มีความคิดที่จะควบคุมกรมตำรวจ และใช้กรมตำรวจในการเผชิญหน้ากับสตา- บันทหารอยู่ด้วย เพื่อถ่วงดุลอำนาจ (balance of power) ในทางการเมือง กรมตำรวจจึงได้รับการขยายตัวอย่างกว้างขวางจนมีกำลังพล (180,000) ที่มาก กว่ากองทัพเรือ และกองทัพอากาศ จะน้อยกว่ากองทัพบก (250,000) ก็เพียง เล็กน้อย

2.6 โครงสร้างกรมตำรวจปัจจุบัน มีการแบ่งงานและ ขยายตัวเหมือนกับลักษณะกองทัพบก แต่ก็มี การขยายโครงสร้างระดับสูงเพื่อ เปิด ตำแหน่งต่าง ๆ ในระดับนายพลตำรวจให้มากขึ้น แต่หน่วยงานปฏิบัติระดับล่างยัง คงเดิม ดังนั้นการขยายตัวระดับสูงจึงมีสภาพ "แบ่งเขตกินเมือง" เพื่อให้เหมาะสม กับระบบส่งส่วย และระบบประมูลตำแหน่งอย่างเปิดเผย การควบคุมบังคับบัญชา จึงมีปัญหาคัดแย้งภายใน และนายตำรวจระดับต่าง ๆ มีเส้นมีสายและไม่มี การ เคารพยำเกรงในระดับอาวุโส หรือระบบพีปครองน้อง จากสภาพแตกแยก ดังกล่าวทำให้นายตำรวจชั้นประทวนไม่มีความเคารพยำเกรงต่อนายตำรวจ และ

เปิดโอกาสสร้างพฤติกรรมต่าง ๆ ที่กดขี่บีบบังคับประชาชน และแสวงประโยชน์ในทางมิชอบอย่างกว้างขวาง รวมทั้งจากข่าวยางานหาเงินส่งส่วย และสร้างความร่ำรวยให้กับตนเองด้วย

2.7 จากคุณลักษณะพิเศษและพฤติกรรมภายในกรมตำรวจนักการเมืองจึงเร่งผลักดันกรมตำรวจขึ้นเป็น "ทบวงตำรวจ" มีรัฐมนตรีควบคุมบังคับบัญชาโดยตรง ซึ่งจะมีฐานะเทียบเท่ากับกระทรวงกลาโหม ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วกรมตำรวจจะเป็นเครื่องมือของสถาบันการเมืองโดยตรง และจะก้าวหน้าไปสู่การปกครองระบบเผด็จการนายทุน ทั้งการปกครองและการบริหารขัดแย้งยิ่งขึ้น

3. ข้อพิจารณา

3.1 ความบกพร่องด้านแนวทางบรรจุกำลังพลของกรมตำรวจไม่มีเอกภาพและไม่มีแนวทางชัดเจน โดยมีได้กลั่นกรองที่ดีพอ คนที่เข้าไปบรรจุในกรมตำรวจมุ่งแสวงหาอำนาจและโรคทรัพย์เป็นหลัก รวมทั้งมุ่งแสวงหาเกียรติยศในทางมิชอบด้วยระบบระเบียบที่ถูกต้อง การบรรจุกำลังพลและการฝึกอบรมน่าจะให้สถาบัน รร.นรต. เป็นหลัก อย่างน้อย 70-80 % เพื่อให้เป็นสถาบันหลัก นอกจากนั้นจึงบรรจุจากสถาบันอื่น ๆ เป็นส่วนเสริม โดยเฉพาะตำแหน่งทางเทคนิคต่าง ๆ แต่กำลังหลักน่าจะเป็น รร.นรต. เช่นเดียวกันสถาบัน จปร.

3.2 สถาบันตำรวจเป็นสถาบันรักษาความสงบและความมั่นคงภายใน ที่มีอำนาจและมีบทบาทสูงที่สุด การควบคุมบังคับบัญชาเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจและหน้าที่ จึงไม่สมควรที่จะตกอยู่ในมือของกลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มการเมือง ที่จะก่อปัญหาทุกข์ยากให้กับประชาชนได้ กรมตำรวจควรจะเป็นสถาบันหลักที่ยึดมั่นอยู่ในภารกิจความมั่นคง และน่าจะขึ้นการควบคุมของกลาโหม ซึ่งมีการควบคุมบังคับบัญชาแน่นแฟ้น และยับยั้งแนวทางเสริมสร้างความสงบและความมั่นคงของประเทศเป็นหลัก การนำกรมตำรวจไปขึ้นอยู่กับสถาบันการเมืองจึงเป็นอันตรายอย่างยิ่งในภาวะที่ประชาธิปไตย และเศรษฐกิจ เจริญเติบโตในปัจจุบันและในอนาคต

3.3 ความพยายามของสถาบันการเมือง ที่จะสร้างทบวงตำรวจเป็นกลไกควบคุมและบริหารรัฐตำรวจทั่วประเทศ เป็นแนวทางสร้างความแตกแยก และความไม่สงบภายในประเทศอย่างเจ็บแสบแต่รุนแรงที่กดขี่บีบบังคับประชาชนไทย กฎหมาย และอิทธิพลพฤติกรรมตำรวจและกลุ่มมาเฟียจะกลายเป็นภัยคุกคามความสงบภายใน และจะเป็นตัวการสร้างความไม่มั่นคงภายในประเทศ และอาจจะรุกรามไปสู่การต่อสู้ และการก่อความไม่สงบของประชาชนได้ อิทธิพล

มิดซึ่งเป็นศัตรูของประชาชน และเป็นเงื่อนไขให้เกิดการลุกขึ้นสู้ หรือการปฏิวัติได้

3.4 การสร้างรัฐตำรวจเพื่อแบ่งเขตกินเมืองดังกล่าวนี้ ได้ก่อให้เกิดระบบช่วยและระบบประมวลขึ้นอย่างเปิดเผยและกว้างขวาง ซึ่งเป็นช่องทางให้กรมตำรวจแตกแยก ขัดแย้งและไม่มีเอกภาพกับควบคุมบังคับบัญชาแน่นอน แท้จริงตลอดจนไม่มีอุดมคติเพื่อบ้านเมืองและแผ่นดิน ทั้งนี้เกิดจากการแทรกแซงของบรรดาผู้มีอิทธิพลที่ควบคุมตำรวจได้ รวมทั้งมีอำนาจและอิทธิพลเหนือกรมตำรวจ ซึ่งในที่สุดกรมตำรวจก็จะกลายเป็นเครื่องมือกลุ่มเผด็จการ และกลุ่มมาเฟีย ซึ่งอาจจะยากต่อการควบคุมและปราบปรามต่อไปในอนาคต

4. ข้อเสนอ

4.1 แนวทางการปกครอง เห็นควรให้กรมตำรวจขึ้นการควบคุมของกระทรวงกลาโหม โดยกองบัญชาการทหารสูงสุด เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง

4.2 ยับยั้งแนวทางทวงตำรวจและแนวทางสร้างรัฐตำรวจโดยด่วน และการปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจให้ขึ้นกับ กองบัญชาการทหารสูงสุด และกองบัญชาการรักษาสงบภายใน

4.3 แนวทางการบริหาร ให้การปกครองและการบริหารส่วนท้องถิ่นขึ้นกับ มทก./กองทัพบก ส่วนกลางขึ้นกับกองบัญชาการทหารสูงสุด โดยควบคุมทั้งอำนาจสืบสวนและอำนาจปราบปราม

4.4 แนวทางการบรรจุกำลังพล ให้เร่งรัดและบรรจุจากรร.นรต. เป็นหลัก

สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. แนวทางการปกครอง ให้กรมตำรวจขึ้นการควบคุมของกระทรวงกลาโหม โดยกองบัญชาการทหารสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง

2. ยับยั้งแนวทางทวงตำรวจและแนวทางสร้างรัฐตำรวจโดยด่วน และการปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจให้ขึ้นกับกองบัญชาการทหารสูงสุด และกองบัญชาการรักษาสงบภายใน

3. แนวทางการบริหาร ให้การปกครองและการบริหารส่วนท้องถิ่นขึ้นกับ มทก./กองทัพบก ส่วนกลางขึ้นกับกองบัญชาการทหารสูงสุด โดยคุมทั้งอำนาจสืบสวนและอำนาจปราบปราม

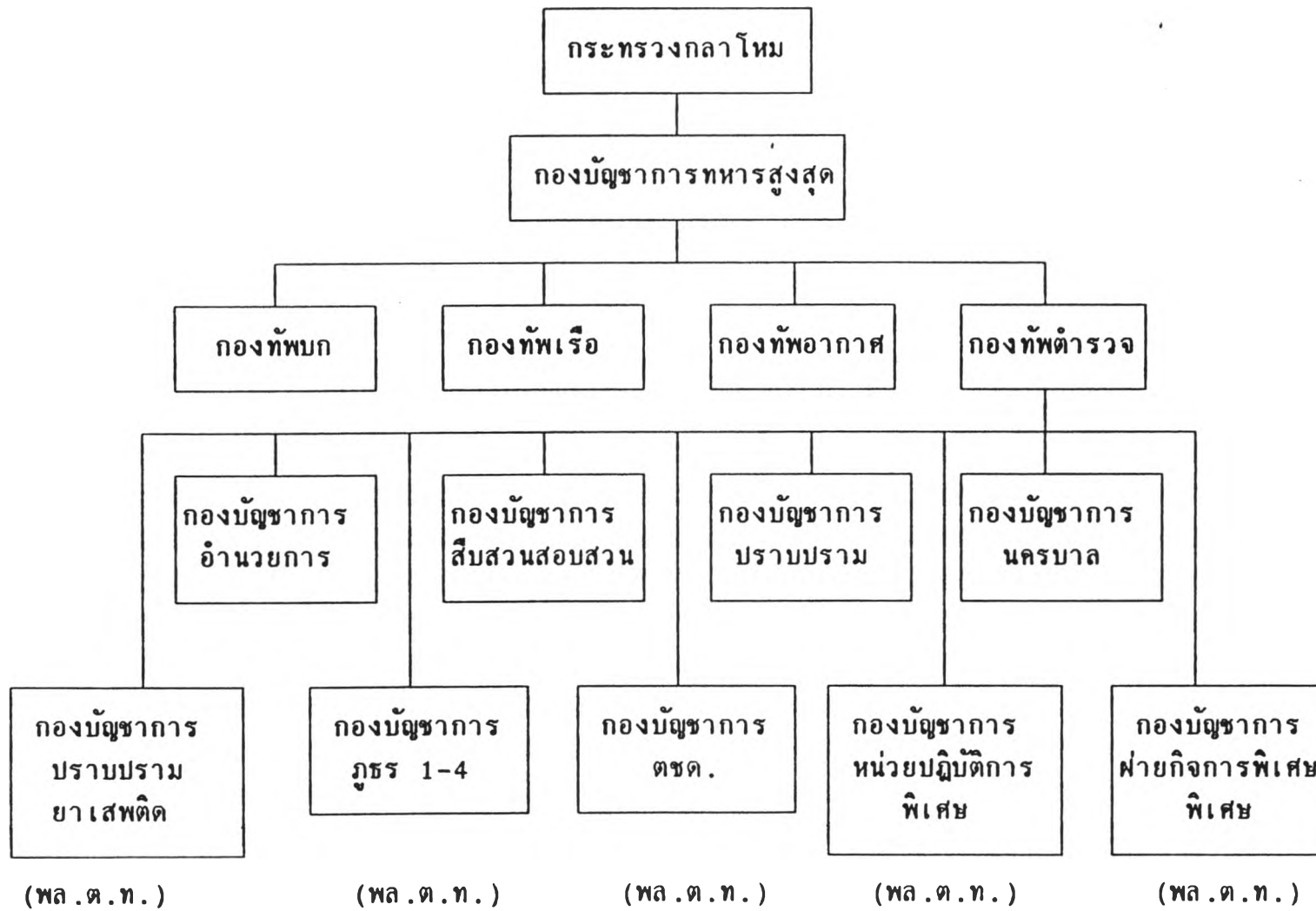
4. แนวทางการบรรจุกำลังพล ให้เร่งรัดและบรรจุจากโรงเรียน นายร้อยตำรวจ เป็นหลัก

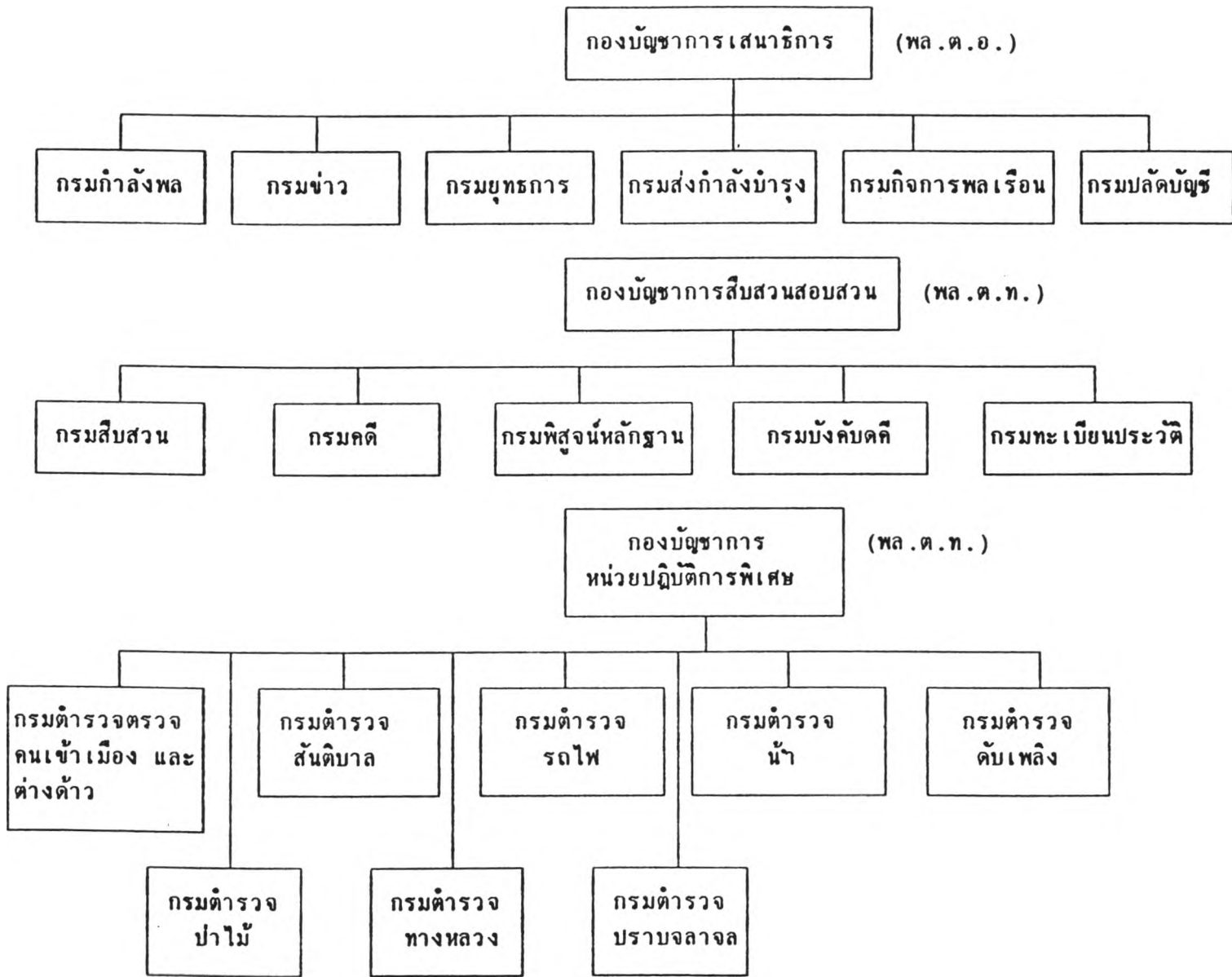
กรมตำรวจ ได้มีหนังสือลงวันที่ 15 เมษายน 2534 เสนอปลัดกระทรวงมหาดไทย ว่า เพื่อให้การพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจเป็นไปอย่างละเอียดรอบคอบและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน และการบริหารส่วนราชการโดยส่วนรวม กรมตำรวจจึงมีข้อเสนอเพื่อดำเนินการดังนี้

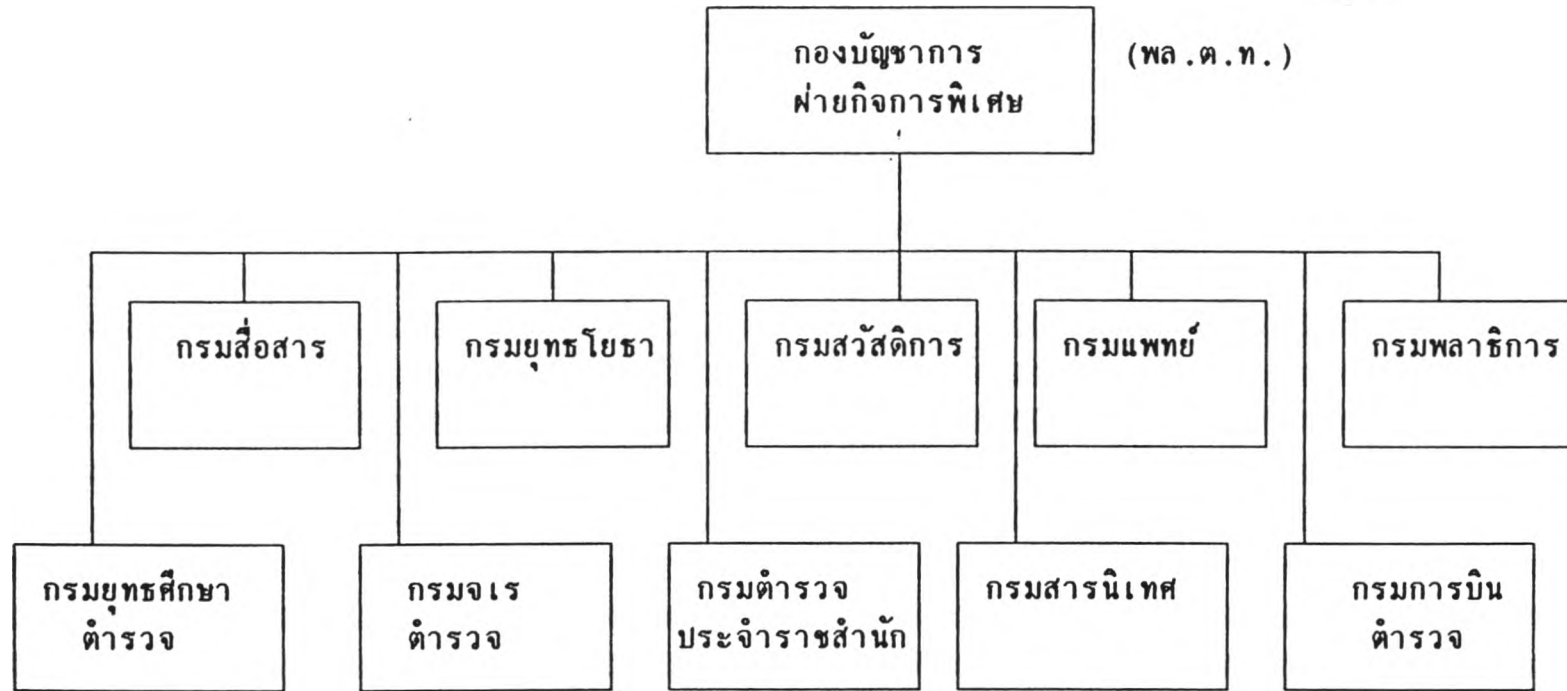
1. ควรมีการศึกษาวิจัย โดยสำรวจความคิดเห็นของประชาชน และข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจดังกล่าว

2. ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบผลดี ผลเสีย ของการจัดระบบองค์การตำรวจของประเทศต่าง ๆ ทั้งที่สังกัดกระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม และการจัดตั้งเป็นหน่วยงานอิสระ

สุดท้ายเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล จากรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน มาเป็นรัฐบาล พลเอก สุจินดา คราประยูร และได้ลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2535 การปรับโครงสร้างกรมตำรวจเป็นกองทัพตำรวจก็เป็นอันล้มเลิกไปโดยปริยาย







ครั้งที่ 3 การปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจ สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ครั้งที่ 1 นายบัญญัติ บรรทัดฐาน เป็นรองนายกรัฐมนตรี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและพลตำรวจเอก สวัสดิ์ อมรวิวัฒน์ เป็นอธิบดีกรมตำรวจ ได้สั่งการให้กรมตำรวจพิจารณาเสนอร่าง การปรับโครงสร้างกรมตำรวจใหม่ โดยมีคณะทำงานของทำเนียบรัฐบาล มีนาย บัญญัติ บรรทัดฐาน ควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดทำให้มีความคิดเห็นในการปรับปรุงกรม ตำรวจแตกต่างกันไปเป็น 3 แนวทาง คือ แนวทางรัฐบาล แนวทางกระทรวง มหาดไทย และแนวทางของกรมตำรวจ

พลตำรวจเอก สวัสดิ์ อมรวิวัฒน์ อธิบดีกรมตำรวจในขณะนั้น ได้มีคำสั่ง ที่ 1640/2534 ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2534 แต่งตั้งคณะทำงานจัดทำโครงสร้างกรม ตำรวจ โดยมี พลตำรวจเอก พจน์ บุญยะจินดา รองอธิบดีกรมตำรวจ เป็น ประธานคณะทำงานฯ ได้มีการประชุมพิจารณาหาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้าง กองบัญชาการตำรวจนครบาล และกองบัญชาการตำรวจภูธร ภาค 1-4 จนได้ข้อสรุปว่า ควรปรับสายบังคับบัญชาให้สั้นลง โดยในส่วนของนครบาล ยุบเลิกกองกำ- กับการตำรวจนครบาล 1-19 ในส่วนของภูธรยุบเลิก กองบังคับการตำรวจภูธร 1-12 และตำรวจภูธรจังหวัด เขตทุกแห่งและปรับโครงสร้างของสถานีตำรวจใหม่ ให้สามารถรองรับผู้มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ในการทำงานมากขึ้น อยู่ในสถานีตำรวจได้นานขึ้นกว่าเดิม และมีความเจริญก้าวหน้าพอสมควรกับหน้าที่ ความรับผิดชอบ สามารถเทียบเคียงกับหน่วยงานอื่นของกรมตำรวจหรือหน่วย ราชการอื่น ๆ ได้ โดย

1. หัวหน้าสถานีตำรวจจะเป็นตำแหน่งระดับ ผู้กำกับการ , รองผู้กำกับการ และสารวัตร แล้วแต่กรณี
2. หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด จะเป็นตำแหน่งระดับ ผู้บังคับการ และ รองผู้บังคับการ แล้วแต่กรณี

กรมตำรวจได้เสนอเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างไปยังกระทรวง มหาดไทย ตามหนังสือกรมตำรวจ ลับมาก ด่วนที่สุดที่ 0522.25/342 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2536

ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้นำรายงานผลการปรับ ปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจดังกล่าวหารือร่วมกับรองนายกรัฐมนตรี (นาย บัญญัติ บรรทัดฐาน) และอธิบดีกรมตำรวจ โดยพิจารณาถึงโครงสร้าง และกรอบตำแหน่ง ตลอดจนผลกระทบที่จะ เกิดขึ้นจากการปรับปรุงโครงสร้างครั้งนี้ จนได้มีข้อยุติ จึง

เสนอคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ลับมาก ด่วนที่สุด ที่ 0522.25/140 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2536

คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบการปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจ ตามที่รัฐมนตรีว่ากระทรวงมหาดไทยเสนอ เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2536 และได้ออกพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2536 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษเล่มที่ 110 ตอนที่ 169 ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2536 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มกราคม 2537 เป็นต้นไป และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2536 เห็นชอบการกำหนดตำแหน่ง ซึ่งเป็นไปตามแนวทางที่กรมตำรวจเคยเสนอมาประกอบการพิจารณา เรื่องการแบ่งส่วนราชการ โดยมีผลบังคับในวันเดียวกัน

ในการปรับปรุงโครงสร้างใหม่ของกรมตำรวจที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้มีการวิจารณ์และแสดงความคิดเห็น จากข้าราชการตำรวจผู้ปฏิบัติและจากผู้อยู่เกี่ยวข้องอื่น ๆ รวมทั้งประชาชนที่เป็นเป้าหมายโดยตรงในการปรับปรุงโครงสร้างใหม่ เพราะโครงสร้างใหม่ เน้นและต้องการให้ระบบการปฏิบัติราชการของข้าราชการตำรวจ สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนในสังคม โดยในการปรับปรุงโครงสร้าง กรมตำรวจมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่จะให้สัมฤทธิ์ผล จากการปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจใหม่ คือ

เพิ่มประสิทธิภาพ และความคล่องตัว ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันในการ

1. บริหารงาน
2. ป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
3. การสืบสวนและอำนวยความยุติธรรม
4. การให้บริการแก่ประชาชน
5. ขวัญและกำลังใจของข้าราชการตำรวจ

สถานีตำรวจนั้นเป็นหน่วยงานในลำดับล่างสุด เป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญที่สุดหน่วยงานหนึ่งของกรมตำรวจ เพราะเป็นหน่วยงานที่เป็นที่พึ่งแห่งแรกของประชาชน ที่มีภารกิจหน้าที่ในการให้บริการประชาชน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งเป็นภารกิจหลักของกรมตำรวจ กรมตำรวจจึงให้ความสำคัญและเร่งรัดดำเนินการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในสถานีตำรวจตลอดมา

ครั้งที่ 4 การปรับโครงสร้างกรมตำรวจเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
 ในสมัยรัฐบาล พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี นายเสนาะ เทียนทอง เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้สั่งการให้กรมตำรวจ ดำเนินการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจ เป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และได้เดินทางมาที่กรมตำรวจเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2540 เพื่อรับทราบความคืบหน้าการปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจ และเร่งรัดให้จัดทำโครงสร้างให้เสร็จโดยเร็ว

สำหรับเหตุผลที่ให้มีการปรับโครงสร้างกรมตำรวจเนื่องจากที่ผ่านมา มีการปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจโดยฝ่ายการเมืองและรัฐบาลต่าง ๆ หลายครั้ง จนทำให้ประชาชนหรือแม้กระทั่งกรมตำรวจเกิดความสับสน แต่การปรับโครงสร้างครั้งนี้เป็นการกระจายอำนาจเพื่อให้บริการประชาชนเป็นหลัก มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง และให้เกิดประโยชน์ทางปฏิบัติอย่างแท้จริง และไม่ได้เพิ่มยศหรือตำแหน่งให้กับตำรวจแต่อย่างใด นอกจากนี้ยังมีการปรับลดตำแหน่งอีกด้วย ยศ พลตำรวจเอกเท่าเดิม แต่มีการเกลี่ยตำแหน่งใหม่จากรองอธิบดีกรมตำรวจให้เป็นอธิบดีกรมนครบาลและอธิบดีกรมตำรวจภาค 1-4 ส่วนยศ พลตำรวจโท จะลดตำแหน่งลงมา 6 ตำแหน่ง ส่วนยศ พลตำรวจตรี ลดลง 26 ตำแหน่ง ปรากฏรายละเอียดดังนี้

1. สภาพปัญหา

โครงสร้างกรมตำรวจในปัจจุบันมีการจัดองค์กรในลักษณะรวมศูนย์ มีสายการบังคับบัญชายาวและสลับซับซ้อน การปฏิบัติงานไม่คล่องตัว ตำรวจขาดขวัญและกำลังใจในการทำงานไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อกระจายอำนาจการบริหารงานไปยังหน่วยงานระดับพื้นที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด มีเอกภาพในการบังคับบัญชาและการอำนวยความสะดวกยุทธธรรมอย่างแท้จริง

2.2 ตัดทอนหน่วยงานที่ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และการอำนวยความสะดวกยุทธธรรมแก่ประชาชนโดยตรง เช่น ตำรวจป่าไม้ ตำรวจรถไฟ เป็นต้น

2.3 ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และตรวจสอบการบริหารกิจการตำรวจในรูปของคณะกรรมการ ทั้งในระดับชาติ ระดับภาค ระดับจังหวัด และกรุงเทพมหานคร

3. หลักการ

3.1 จัดรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง มีฐานะเป็นกรม และให้อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

3.2 ให้มีคณะกรรมการตำรวจในระดับต่าง ๆ ทั้งระดับชาติ ระดับภาค ระดับจังหวัด และกรุงเทพมหานคร โดยกรรมการส่วนใหญ่ (เสียงข้างมาก) มากกว่าตัวแทนของประชาชน เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และตรวจสอบการบริหารกิจการตำรวจ

3.3 ปรับหน่วยงานตำรวจระดับพื้นที่ให้มีศักยภาพในการบริหารและปกครองบังคับบัญชาในหน่วยได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด

3.4 เป็นการปรับปรุง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ โดยไม่เพิ่มกำลังคนและงบประมาณและ เน้นการปรับลดผู้บริหารระดับพลตำรวจตรีถึงพลตำรวจโทให้เหลือเท่าที่จำเป็นและเหมาะสม ตลอดจนปรับเกลี้ยกำลังพลจากฝ่ายอำนวยการและสนับสนุนไปสู่หน่วยปฏิบัติการหลักในพื้นที่ อาทิ ตำรวจนครบาล และตำรวจภูธร

4. สาระสำคัญของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

4.1 สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด โดยมีรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จำนวน 2 นาย เป็นผู้ช่วยสั่ง และปฏิบัติราชการแทน

4.2 ในส่วนหน่วยงานหลักระดับพื้นที่ที่มีหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนในพื้นที่โดยตรง ได้แก่ ตำรวจนครบาล ตำรวจภูธรภาค 1-4 จะมีหัวหน้าหน่วยงานระดับอธิบดีตำรวจเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในหน่วยงาน และกำหนดให้มีอำนาจในการปกครองบังคับบัญชา และปฏิบัติงานในภารกิจได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในหน่วย

5. ประโยชน์ที่จะได้รับ

5.1 ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

5.1.1 ประชาชนจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจอย่างแท้จริง โดยการเข้าไปกำหนดนโยบาย และตรวจสอบการ

บริหารกิจการตำรวจทุกระดับ

5.1.2 ส่งเสริมความสัมพันธ์ และความร่วมมือ
ระหว่างประชาชน และตำรวจให้สูงขึ้นเป็นตำรวจของประชาชน

5.1.3 ประชาชนจะได้รับการบริการแก้ไขปัญหา
ในด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนการอำนวยความสะดวก ในชั้น
ตอนที่สิ้นกะทัดรัด และด้วยความรวดเร็ว

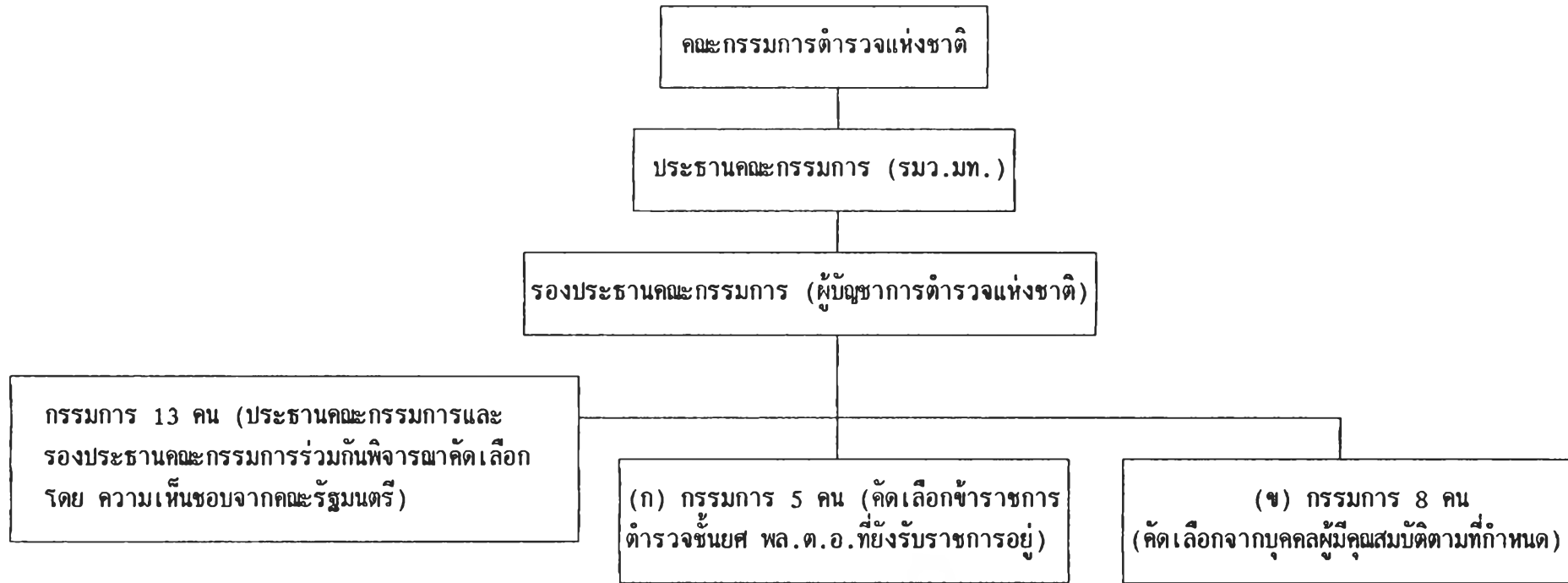
5.2 ประโยชน์ที่ตำรวจจะได้รับ

5.2.1 องค์กรตำรวจจะสามารถพัฒนาปรับปรุง
เปลี่ยนแปลงระบบวิธีการปฏิบัติงานในทุกด้านได้อย่างคล่องตัว รวดเร็ว อันจะ
สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในภารกิจหน้าที่ตำรวจได้อย่างมี
ประสิทธิภาพ

5.2.2 ส่งเสริมและเสริมสร้างศักดิ์ศรี ความรับ-
ผิดชอบ และความสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาตำรวจในพื้นที่ทุกระดับ

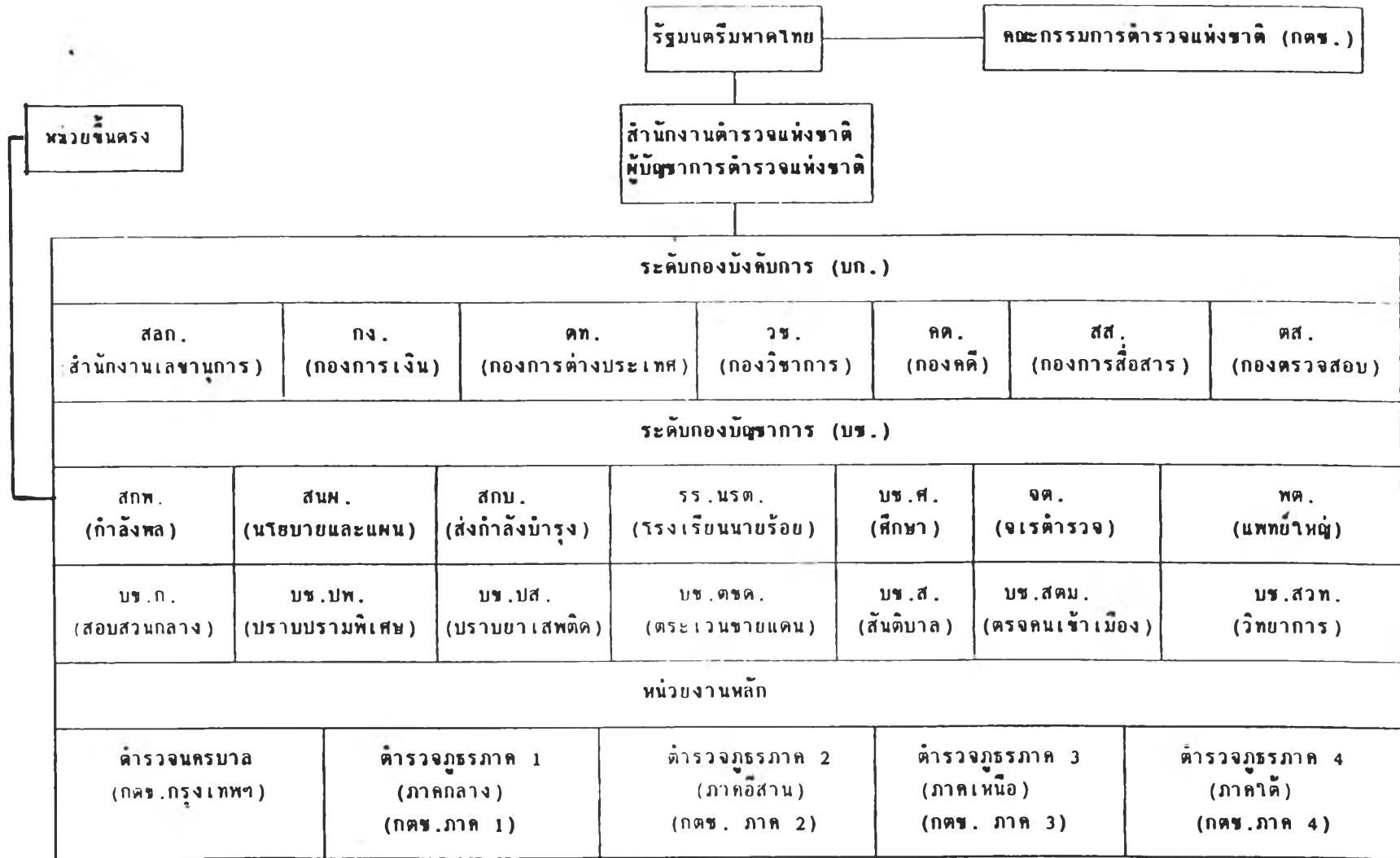
5.2.3 เพิ่มขวัญกำลังใจ ตลอดจนความมั่นคงใน
การรับราชการสามารถเล็งเห็นเส้นทางการเจริญเติบโตในหน้าที่การงานได้อย่าง
ชัดเจน อันจะส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานที่มีต่อประชาชนให้สูงขึ้น

คณะกรรมการตำรวจแห่งชาติ



สรุปการเปลี่ยนแปลงจำนวนตำแหน่งตามชั้นยศ			
ตำแหน่ง/ชั้นยศ	จำนวนปัจจุบัน	จำนวนใหม่(สำนักงานตำรวจแห่งชาติ)	เพิ่ม/ลด
พล.ต.อ.	8	8	เท่าเดิม
พล.ต.ท.	46	40	-6
พล.ต.ต. (รอง ผบช./ผช.ผบช)	136	108	-28
รวม	190	156	-34
หมายเหตุ ตำแหน่ง พล.ต.ต. ถึง พล.ต.ท. จำนวน 34 อัตรา ที่ปรับลดจะใช้วิธีการกำหนดตำแหน่งเฉพาะตัวและจะทยอยเลิกไปเมื่อดำรงตำแหน่งพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวเช่น การเกษียณอายุราชการ หรือได้รับการแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่งอื่น			

โครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ



ครั้งที่ 5 โครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ครั้งที่ 2 มีพลตรีสินธุ์ ขจรประศาสน์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้มอบหมายให้คณะที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ร่วมกันร่างโครงสร้างกรมตำรวจตามแนวทางเดิมที่กรมตำรวจเคยร่างไว้ในรัฐบาลก่อน ๆ ให้เป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้แล้วเสร็จภายในเดือน มีนาคม 2541

โครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อยู่ภายใต้การกำกับบัญชาของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วย

1. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ยศพลตำรวจเอก จำนวน 1 ตำแหน่ง
2. รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ยศพลตำรวจเอก จำนวน 2 ตำแหน่ง
 - นายตำรวจราชสำนักประจำ
 - จเรตำรวจ
3. อธิบดีตำรวจ ยศพลตำรวจเอก จำนวน 4 ตำแหน่ง
 - อธิบดีตำรวจนครบาล
 - อธิบดีตำรวจสอบสวนกลาง (สำนักงานวิทยาการตำรวจ และกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง ยกเว้นหน่วยกำลังของกองปราบปราม)
 - อธิบดีตำรวจตรวจคนเข้าเมือง
 - อธิบดีตำรวจศึกษาและพัฒนาข้าราชการตำรวจ (กองบัญชาการการศึกษา และกองบัญชาการโรงเรียนนายร้อยตำรวจ)
4. อธิบดีตำรวจ ยศพลตำรวจโท จำนวน 11 ตำแหน่ง
 - อธิบดีตำรวจภูธร ภาค 1-9
 - อธิบดีตำรวจตระเวนชายแดน
 - อธิบดีตำรวจปราบปรามยาเสพติด

ข้อดีของการปรับโครงสร้างตำรวจ ได้พิจารณาให้ประชาชนสามารถเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติด้วย เช่น มีผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากประชาชนที่เชี่ยวชาญ 6 สาขาอาชีพด้วยกันที่คัดมาจากสถาบันการศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชน ประกอบด้วย สาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์

รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และสังคมวิทยา หรือศึกษาศาสตร์ ทั้งนี้ภาครัฐจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งเพื่อความยุติธรรม

สำหรับหน่วยงานบางหน่วยงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับกิจการตำรวจ เช่น ตำรวจดับเพลิง ตำรวจรถไฟ ตำรวจป่าไม้ ให้ร่อนไปขึ้นกับหน่วยงานเจ้าของเรื่องดูแลเอง

คณะกรรมการตำรวจแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. พิจารณากำหนดนโยบายการพัฒนาส่วนราชการ วิธีปฏิบัติราชการและการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
2. ออกกฎ กตช. ข้อบังคับ ระเบียบ ข้อกำหนดหรือประกาศเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายกระทรวงนี้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการตำรวจ กฎ กตช. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้
3. ตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและให้มีอำนาจออกระเบียบให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานไปยัง กตช.
4. วินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดใน กฎ กตช.
5. มีหน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย หรือคณะรัฐมนตรีกำหนด

คุณสมบัติของคณะกรรมการที่มาจากการคัดเลือก จำนวน 6 คน

- ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ตามบัญชีรายชื่อที่สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเสนอในสาขาดังต่อไปนี้สาขาละ 1 คน สาขานิติศาสตร์, สาขารัฐศาสตร์, สาขารัฐประศาสนศาสตร์, สาขาเศรษฐศาสตร์, สาขาสื่อสารมวลชน และสาขาสังคมวิทยาหรือสาขาการเมือง และต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

1. มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด
2. มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันคัดเลือก
3. สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
4. มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เป็นที่ยอมรับในระดับกรม หรือกระทรวง หรือระดับชาติ หรือระดับนานาชาติ หรือวงการวิชาการสาขาตามที่กำหนดข้างต้น

5. ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง กรรมการหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

สำหรับความคืบหน้าของการปรับโครงสร้างกรมตำรวจ เป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้แถลงให้สื่อมวลชนทราบที่กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2541 ว่า จะต้องทำประชาพิจารณ์ก่อน จึงจะนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เพื่อจะได้รับรู้ว่ามีผู้เห็นด้วยหรือไม่ที่จะให้ประชาชนมาควบคุมการทำงานของตำรวจ ซึ่งในการทำประชาพิจารณ์ดังกล่าวจะให้อาจารย์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการ โดยเริ่มทำประชาพิจารณ์ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2541 นี้ ทั้งนี้เมื่อผลออกมาแล้วถ้าหากประชาชนต้องการให้กรมตำรวจอยู่เหมือนเดิม ทางมหาดไทยก็จะไม่เคลื่อนไหว หรือจะให้ปรับปรุงโครงสร้างใหม่ก็ได้ สำหรับทางตำรวจมีความคิดเห็นแตกแยกออกเป็น 2 ฝ่าย คือฝ่ายหนึ่งระบุว่าจะทำให้เกิดความยุ่งยากหากประชาชนเข้ามาควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ แต่อีกฝ่ายหนึ่งบอกว่าดีแล้ว เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และรัฐมนตรีได้ประชาชนก็น่าจะควบคุมตำรวจด้วย เมื่อมีการทำประชาพิจารณ์แล้วประชาชนเห็นด้วย และคณะรัฐมนตรีรับทราบแล้ว ก็สามารถออกเป็นพระราชกฤษฎีกาได้เลย

สรุปข้อดีของการปรับโครงสร้างตำรวจ มีจุดเด่น 2 ประการ คือ

1. เป็นการกระจายอำนาจไปสู่ภูมิภาค ไม่ใช่มารวมศูนย์อำนาจอยู่ที่กรมตำรวจเพียงแห่งเดียว และตำรวจภาคนั้นมีสิทธิโยกย้ายกันเองได้
2. มีการคัดเลือกคณะกรรมการตำรวจระดับจังหวัด และระดับภาค ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้การคัดเลือกจะกระทำกันภายในจังหวัดนั้น ๆ อย่างไรก็ตามคณะกรรมการตำรวจระดับจังหวัดจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ซึ่งในจุดนี้เห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์มาก หากตำรวจในจังหวัดทำไม่ดีคณะกรรมการฯ ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนมีสิทธิลงโทษตามความผิดได้

โครงสร้างตำแหน่งใหม่

ตำแหน่ง				ชั้นยศ
ผู้บัญชาการตำรวจ				พล.ต.อ.
รองผู้บัญชาการตำรวจ	อธิบดี (สบ 11)		หน.นรป.(สบ 11)	พล.ต.อ.
ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจ	รองอธิบดี (สบ 10)	อธิบดี (สบ 10)	รอง หน.นรป.(สบ.10)	พล.ต.ท.
ผู้บัญชาการ	รองอธิบดี (สบ 9)	รองอธิบดี (สบ 9)	รอง หน.นรป.(สบ.9)	พล.ต.ท.
รองผู้บัญชาการ/ผู้เชี่ยวชาญ	ผู้ช่วยอธิบดี (สบ 8)	ผู้ช่วยอธิบดี (สบ 8)	ผู้ช่วย หน.นรป.(สบ.8)	พล.ต.ต.
ผู้บังคับการ				พล.ต.ต.

สรุปการเปลี่ยนแปลงจำนวนตำแหน่งตามชั้นยศ

ตำแหน่ง / ชั้นยศ	จำนวนปัจจุบัน	จำนวนใหม่	เพิ่ม / ลด
- พล.ต.อ.	10	9	- 1
- พล.ต.ท.	49	46	- 3
- พล.ต.ต. (รอง มจร./มจร.มจร.)	138	134	- 4
รวม	197	189	- 8

ตำรวจกับงานบริการประชาชน

บทบาทของตำรวจในการให้บริการแก่ประชาชนในปัจจุบัน เรียกว่า อยู่ในขั้นปราศจากขอบเขตใด ๆ เนื่องจากประชาชนสามารถจะเรียกใช้ตำรวจได้ตลอด 24 ชั่วโมง ซึ่งก็เป็นที่ประจักษ์กันอยู่ทั่วไปว่า สถานีตำรวจนั้นเป็นสถานที่ที่ไม่จำเป็นต้องมีประตูเพื่อเปิดปิดตามเวลาราชการ และบนสถานีตำรวจยังมีเจ้าหน้าที่ประจำการไว้คอยให้บริการอยู่ตลอดเวลา นอกจากนี้ประชาชนยังสามารถใช้บริการของตำรวจได้ทุกสถานที่ ๆ พบเห็นตำรวจ เรียกว่า ประชาชนสามารถใช้บริการของตำรวจได้ทุกโอกาส เวลา และสถานที่ ด้วยเหตุนี้งานให้บริการของตำรวจจึงไร้ขอบเขตจำกัดบทบาทในการให้บริการประชาชนของตำรวจนั้น จะอยู่ในรูปแบบของกิจกรรมต่าง ๆ ที่มุ่งไปสู่การสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างตำรวจกับประชาชนและกิจกรรมเพื่อส่งเสริมให้เกิดความสงบสุขเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของชุมชนเป็นหลักสำคัญ ดังที่กรมตำรวจได้กล่าวถึง บทบาทของตำรวจในการบริการประชาชนว่า

"การบริการประชาชนเป็น mean (เครื่องมือ) อย่างหนึ่งของตำรวจที่มุ่งไปสู่ end (จุดหมาย) คือความสัมพันธ์และความเข้าใจอันดีกับประชาชน ซึ่งจะส่งผลต่อในด้าน การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมนั่นเอง"⁴

ในลักษณะเช่นนี้เท่ากับว่า การให้บริการประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ของตำรวจนั้น เสมือนหนึ่งเป็นการช่วยเหลือพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน มิใช่เป็นการให้โดยฝ่ายตำรวจเพียงฝ่ายเดียว และประชาชนมีหน้าที่เป็นผู้รับบริการเท่านั้น เนื่องจากในงานของตำรวจนั้น ลำพังเพียงตำรวจจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของสังคมได้ครบถ้วน เมื่อประชาชนเดือดร้อนจากคนร้าย ตำรวจจะช่วยเหลือในรูปแบบของการออกไปสืบสวนสอบสวนจับกุมคนร้าย แต่ในขณะเดียวกัน ประชาชนก็ต้องให้ความร่วมมือช่วยเหลือตำรวจ ด้วยการช่วยบอกเบาะแสของคนร้ายหรือข่าวสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้ฝ่ายตำรวจด้วย ตำรวจจึงจะสามารถทำหน้าที่บริการประชาชนได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

⁴ กรมตำรวจ. บทบาทหน้าที่ตำรวจไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ตำรวจ, 2527, หน้า 77.

การให้บริการประชาชนโดยตำรวจนั้น จะประกอบไปด้วยวัตถุประสงค์หลายประการด้วยกัน เนื่องมาจากความหลากหลายในงานของตำรวจที่มีทั้งงานที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบสุขเรียบร้อย และเป็นระเบียบของสังคมโดยตรง เช่น งานการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมโดยทั่วไป และตำรวจยังต้องมีบทบาทในการทำหน้าที่เป็นผู้ปกป้องคุ้มครองช่วยเหลือผู้ประสบภัยหรือได้รับความเดือดร้อนจากภัยอื่น ๆ ควบคู่ไปด้วย จึงเป็นความยากลำบากที่จะแยกแยะให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของแต่ละประเภท ของการให้บริการว่า เพื่อวัตถุประสงค์อันใด ด้วยเหตุผลที่ว่า การให้บริการประชาชนของตำรวจนั้นไม่สามารถกำหนดลงไปอย่างแน่นอนว่า จะทำอย่างไร เมื่อใด และต่อผู้ใด จึงจะอยู่ในลักษณะของการคอยให้บริการ เมื่อมีผู้มาติดต่อหรือร้องขอความช่วยเหลือ แต่อย่างไรก็ตาม การให้บริการของตำรวจบางประเภทได้มีการปฏิบัติอยู่เป็นประจำอย่างต่อเนื่อง เช่น การควบคุมดูแลให้ความสะอาดเรียบร้อยของจราจร การให้ข่าวสารความรู้ที่จำเป็นแก่ประชาชนการรับแจ้งความและรับเรื่องราวร้องทุกข์ เป็นต้น

ในส่วนของตำรวจเองนั้น งานบริการประชาชนยังถือว่าเป็นนโยบายหลักที่สำคัญ และเป็นงานที่ตำรวจทุกคนจะต้องปฏิบัติอยู่ตลอดเวลา ด้วยการเน้นที่การให้บริการด้วยความคล่องตัว รวดเร็ว ยุติธรรมเป็นประการสำคัญ โดยกรมตำรวจได้วางแนววัตถุประสงค์ของการให้บริการประชาชนว่า เพื่อเป็นการสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในส่วนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้⁵

1. เพื่อให้ที่ประชาชนมีจิตสำนึกในการให้ความร่วมมือกับตำรวจ คือ การสร้างความรู้สึกร่วมกันแก่ประชาชนให้เห็นความสำคัญของการให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยชี้แจงงานบริการเป็นเครื่องมือสร้างให้เกิดความรู้สึกร่วมกัน เข้าใจถึงความยากลำบากและผลดีผลเสียที่พึงเกิดขึ้นในสังคมร่วมกัน เป็นการสร้างทัศนคติและความสำนึกที่ดี และสร้างความศรัทธาที่เกิดขึ้นในจิตใจของประชาชน ซึ่งจะนำไปสู่ความไว้วางใจ ความเชื่อมั่นและความยินดีเต็มใจที่จะให้ความช่วยเหลือในงานของตำรวจอย่างเต็มที่ ในลักษณะเช่นนี้ก็คือ ตำรวจเองก็จะต้องปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการประชาชน ด้วยทัศนคติและจิตสำนึกที่เหมาะสมและถูกต้องเช่นกัน เท่ากับเป็นผลกระทบต่อกันทั้งสองอย่าง กล่าวคือ ถ้าตำรวจ

⁵ กรมตำรวจ: กรมตำรวจ. เอกสารวันตำรวจ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, 2531, หน้า 72.

ต้องการต้องการให้ประชาชนมีจิตสำนึกที่ดีต่อตำรวจ ตำรวจเองก็ต้องทำให้ประชาชนเห็นว่าได้ว่าตนเองก็ได้ปฏิบัติต่อประชาชนในลักษณะ เช่นนั้นเหมือนกันและในที่สุดประชาชนก็จะให้ความร่วมมือตำรวจในทุก ๆ เรื่องที่ตำรวจต้องการอาศัยแรงจากประชาชน ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสาร เบาะแสของคนร้าย หรือการให้ความร่วมมือเพื่องานป้องกันปราบปรามรูปแบบอื่น ๆ

2. เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการลดปัญหาอาชญากรรม การที่มีปัญหาอาชญากรรมมาก ๆ ในสังคมนั้น เป็นสิ่งไม่พึงปรารถนาของทุก ๆ ฝ่ายในสังคมอยู่แล้วประชาชนเองก็ไม่อยากที่จะดำรงชีวิตอยู่ด้วยความเสี่ยงภัยจากโจรผู้ร้าย ตำรวจเองก็ไม่อยากเอาชีวิตร่างกายของตนเข้าเสี่ยงต่อสู้กับคนร้ายคนชั่วอยู่เป็นประจำ แต่สถานการณ์ที่เป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบันก็คือ ต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่และไม่เห็นความสำคัญของกันและกัน โดยเฉพาะฝ่ายประชาชนนั้น ส่วนหนึ่งเข้าใจว่างานป้องกันปราบปรามและการลดปัญหาอาชญากรรมควรจะเป็นหน้าที่และบทบาทของตำรวจฝ่ายเดียวและจะต้องทำให้สำเร็จ ประชาชนต้องการให้ตำรวจต้องทำงาน ด้านป้องกันปราบปรามและลดอาชญากรรมอย่างเต็มที่แต่เพียงผู้เดียวรวมถึงงานการสืบสวนสอบสวน บริการประชาชน การจราจร สายตรวจเวรยาม การตั้งด่านตรวจ งานชุมชนสัมพันธ์ ภาพพจน์และความประพฤติ สิ่งนี้เกิดขึ้นเนื่องจากความไม่เข้าใจถึงบทบาทและภารกิจความรับผิดชอบของกันและกัน การที่มีกิจกรรมด้านการบริการสังคมของตำรวจไปสู่ประชาชนในรูปแบบที่ดีและเหมาะสม ย่อมสามารถสร้างให้เกิดความรู้ความเข้าใจในงานของตำรวจมากขึ้น และย่อมมีผลทำให้ประชาชนยอมรับว่า ลำพังแต่ตำรวจแต่เพียงฝ่ายเดียวนั้นย่อมไม่สามารถลดปัญหาอาชญากรรมลงได้อย่างมีประสิทธิภาพที่ดีเยี่ยม โครงการป้องกันปราบปรามและลดอาชญากรรมต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากประชาชน ทั้งในรูปแบบของการใช้ทรัพยากรของชุมชนมาเป็นประโยชน์ และการอาศัยการร่วมมือร่วมแรงโดยตรงจากสมาชิกในชุมชนนั้น ๆ นั่นคือการให้บริการชุมชนของตำรวจย่อมนำไปสู่การสร้างให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน และจะได้รับความร่วมมืออย่างดีจากประชาชนในด้านที่สุด

3. เพื่อให้ประชาชนมีความรับผิดชอบและเคารพต่อคำสั่ง กฎ ระเบียบ และกฎหมายของสังคม เมื่อประชาชนได้รับการบริการที่ดีจากตำรวจ ทำให้ประชาชนมีความใกล้ชิดกับตำรวจมากขึ้น และสามารถมองเห็นภาพพจน์ที่ดีงามของตำรวจได้ ทำให้ประชาชนเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ ๆ แท้จริงของตำรวจว่าเป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์อย่างแท้จริง สามารถขจัดบิดเบือนความเดือดร้อนและสามารถจัด

การกับผู้กระทำผิดและละเมิดกฎระเบียบต่าง ๆ ของสังคมตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนจะเข้าใจถึงความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายเหล่านั้น และยินดีที่จะอยู่ภายใต้กรอบข้อบังคับของกฎหมายในลักษณะของการเป็น "พลเมืองดี" ต่อไปในสังคม และ "การที่ประชาชนเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย จะเป็นการชักนำให้ประชาชนยำเกรงตำรวจ" ซึ่งเป็นคำกล่าวของ เซอร์โรเบิร์ต พิล (Sir Robert Peel) บิดาแห่งการตำรวจอาชีพของประเทศไทย ในหลักการของตำรวจอาชีพ (Peel's Profession Police Principles)⁶ ดังนั้นการประพฤติปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจนั้น ย่อมส่งผลต่อการปฏิบัติตัวของประชาชนในสังคมได้อย่างแน่นอน ในทางกลับกัน ถ้าประชาชนเห็นว่าตำรวจหย่อนยานในการปฏิบัติหน้าที่ไม่จริงจึงต้องงานบริการประชาชน ก็จะทำให้ประชาชนถอยตัวออกห่างจากตำรวจมากขึ้นเรื่อย ๆ และอาจกลายเป็น "คนละพวก" กันกับตำรวจได้ในที่สุด ซึ่งการแยกตัวออกของประชาชนนั้น ก็คือการไม่ยอมรับตำรวจหรือเท่ากับไม่เคารพและเชื่อฟังกฎหมายนั่นเอง ก็จะนำไปสู่การประพฤติปฏิบัติที่ขัดต่อกฎหมายของบ้านเมือง ในอันที่จะดำรงชีพและป้องกันตนเองด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่ไม่เหมาะสมและสิ้นเปลือง เช่น ประกอบอาชีพทุจริตมากขึ้น จ้างมือปืน ซ้ออาวุธเถื่อน สร้างรั้วรอบกำแพงสูงเพื่อป้องกันตนเองมากกว่าอาศัยตำรวจ ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแต่เป็นผลเสียต่องานของตำรวจเองทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้การให้บริการประชาชนอย่างใกล้ชิดและมีคุณภาพจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับงานของตำรวจในปัจจุบันมาก

4. เพื่อให้กรมตำรวจมีภาพพจน์ที่ดีต่อประชาชน วิธีการสร้างภาพพจน์ที่ดีต่อประชาชนนั้น ไม่มีอะไรสำคัญไปกว่าการสร้างภาพพจน์ที่น่าประทับใจ ด้วยการกระทำและการแสดงออกในงานการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจเอง ซึ่งการให้บริการประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ที่ตำรวจมีอยู่นั้น ย่อมจะเป็นตัวการที่จะสร้างภาพพจน์ให้เกิดขึ้นเป็นประการใดก็ได้ ผลงานที่ดีย่อมนำไปสู่ภาพพจน์ที่สวองงามมากกว่าการชี้แจงแถลงข่าวเพื่อประชาสัมพันธ์ว่า "จะทำอะไรบ้าง" อย่างแน่นอน ในจำนวนตำรวจมากกว่า 224,249 คน ในปี พ.ศ. 2541 นี้ ย่อมประกอบไปด้วยผู้ที่สามารถสร้างให้เกิดภาพพจน์ที่ดีและร้ายผสมปนกันอยู่ในกรมตำรวจแห่งนี้แต่ลักษณะของนโยบาย "น้ำดีไหลน้ำเสีย" อาจเป็นผลสำเร็จได้ ถ้ามีตำรวจที่มีความสำนึกรับ

⁶ ประเสริฐ เมฆมณี. ตำรวจและกระบวนการยุติธรรม. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์บริษัทพิช จำกัด, 2519, หน้า 42-56.

ผิดชอบที่ดั่งามในการปฏิบัติหน้าที่ บริการประชาชนด้วยความเต็มใจมากขึ้น และก็จะนำไปสู่การสร้างภาพพจน์ที่ดีให้ประจักษ์ต่อประชาชนได้ ประชาชนส่วนหนึ่งกำลังมองภาพพจน์ของตำรวจในส่วนที่จะต้องมีการปรับปรุง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ การเป็นมิตรต่อประชาชน กริยาวาจา การอุทิศตนเพื่องานในหน้าที่ การปฏิบัติตัวเป็นผู้มีระเบียบวินัย และสิ่งที่ต้องปรับปรุงแก้ไขอย่างมากก็คือ ความซื่อสัตย์สุจริตในการปฏิบัติหน้าที่และการสร้างความเลื่อมใสศรัทธาให้เกิดขึ้นแก่ประชาชน เป็นทัศนคติของประชาชนส่วนหนึ่งที่ได้แสดงให้เห็นถึงภาพพจน์ของตำรวจที่พวกเขา มองเห็นว่ายังไม่ดีพอ ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ส่วนหนึ่งย่อมมีสาเหตุมาจากการปฏิบัติหน้าที่ให้บริการประชาชนของตำรวจนั่นเอง ดังนั้น การให้บริการที่ดีย่อมสามารถสร้างให้เกิดภาพพจน์ที่ดีแก่กรมตำรวจได้

ลักษณะรูปแบบการบริการประชาชน การให้บริการประชาชนของตำรวจนั้น มีลักษณะที่สำคัญอยู่ 2 อย่างคือการให้บริการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและการให้บริการทั่วไปที่ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องอาชญากรรมแต่ในทางปฏิบัติแล้ว งานบริการที่ตำรวจให้แก่ประชาชนนั้น ก่อนข้างจะแยกออกจากกันได้ยากระหว่างทั้งสองลักษณะดังกล่าว ซึ่งมักจะกระทำควบคู่กันไปมากกว่า เช่น เมื่อขณะที่ตำรวจออกไปสืบสวนเพื่อจับกุมคนร้ายหรือผู้ต้องสงสัย ระหว่างทางอาจพบผู้ประสบภัย ซึ่งตำรวจก็ต้องตัดสินใจเพื่อแก้ไขสถานการณ์ความเดือดร้อนของประชาชนเหล่านั้นอย่างหนึ่งอย่างใดลงไปซึ่งกล่าวได้ว่า ลักษณะการให้บริการของตำรวจจะเป็นประการใด ก็ขึ้นอยู่กับสภาพการณ์และการใช้ "ดุลยพินิจ" ของตำรวจเองเป็นสิ่งสำคัญที่สุด ดังนั้น ลักษณะการให้บริการของตำรวจจึงไม่เป็นสิ่งตายตัวแน่ชัดลงไปว่า จะต้องทำอะไร อย่างไร และเมื่อใด

ในอีกลักษณะหนึ่ง เราสามารถพิจารณารูปแบบการให้บริการของตำรวจได้จาก "ลักษณะของงานที่ได้รับมอบหมายตามความรับผิดชอบ" กับงาน "บริการที่ประชาชนร้องทุกข์ขอความช่วยเหลือจากตำรวจ" ในลักษณะแรกนั้น ก็คือการพิจารณาจากโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของกรมตำรวจ ซึ่งก็ได้มีการกำหนดถึงภารกิจความรับผิดชอบ ในส่วนของการให้บริการประชาชนแก่หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งโดยตรงและทางอ้อม ซึ่งจะต้องมีการปฏิบัติหน้าที่อยู่เป็นประจำ เช่น งานควบคุมดูแลอำนวยความสะดวกเรื่องการจราจร งานรับแจ้งความร้องทุกข์ ตามสถานีตำรวจต่าง ๆ ทั่วไป งานทะเบียนยานยนต์ งานบุคคลต่างด้าว งานของตำรวจดับเพลิง และอื่น ๆ เป็นต้น ส่วนอีกในลักษณะหนึ่งก็คือ การให้บริการตาม

ความต้องการของประชาชน หรือเมื่อมีการร้องขอร้องทุกข์หรือขอความช่วยเหลือตลอดจนบริการพิเศษตามโอกาสต่าง ๆ การขอให้ตำรวจช่วยไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง งานช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้เดือดร้อนไร้ที่พึ่ง งานบริการเรื่องเด็ก บุคคลวัยรุ่นและคนชรา งานให้ความรู้การศึกษาและข่าวสารแก่ประชาชน การดูแลให้ความสะดวกปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว ทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศตามสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ การจัดแสดงนิทรรศการเพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเรื่องตำรวจ ตามสถานีและโอกาสสำคัญ เช่น วันเด็ก วันตำรวจ การให้บริการประชาชน เมื่อไปเบิกเงินจำนวนมากจากธนาคาร การบริการให้การอารักขาบุคคลสำคัญ และอื่น ๆ

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า บทบาทภารกิจในการให้บริการประชาชนของเจ้าหน้าที่ตำรวจในสมัยปัจจุบัน ซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายไปจากการให้บริการของตำรวจในสมัยก่อน ๆ อย่างมากมาย และมีส่วนเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนแทบทุกเรื่องราว และไร้ขอบเขตจำกัด ตำรวจต้องสามารถให้บริการได้ทุกรูปแบบ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความพึงพอใจและต้องการให้ประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อตำรวจ พร้อมทั้งจะให้ความร่วมมือสนับสนุนงานของตำรวจมากยิ่งขึ้น ซึ่งก็จะก่อให้เกิดผลดีต่อสังคมโดยรวมของประชาชนเอง การบริการเหล่านี้ ตำรวจถือว่าเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้ตำรวจสามารถทำงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การบริการที่ดีย่อมนำไปสู่การไว้วางใจตำรวจ และนำไปสู่การเคารพเชื่อฟังต่อกฎหมายและระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ด้วยความเต็มใจ เป็นผลทำให้อยากเป็นพลเมืองดี

การให้บริการประชาชนนั้นมีหลายลักษณะ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมและไม่เกี่ยวข้องกับงานด้านอาชญากรรม กรมตำรวจมีหน่วยงานทำให้บริการประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ อยู่ทั่วประเทศ ส่วนสำคัญที่สุดก็คือ สถานีตำรวจต่าง ๆ จะเป็นหน่วยงานที่ให้บริการประชาชนตลอดเวลา 24 ชั่วโมง และไม่มีวันหยุด ประชาชนสามารถใช้บริการของตำรวจจากงานที่ตำรวจต้องให้บริการตามงานที่ได้รับมอบหมาย และสามารถร้องขอให้บริการอื่น ๆ ที่ต้องการได้แทบทุกเรื่องราว และนอกจากนี้ตำรวจยังให้บริการด้านข่าวสารความรู้ต่าง ๆ แก่ประชาชนอีกด้วย

ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับการเมือง

ก่อนที่จะกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับการเมือง จะขอกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองก่อน เพราะ

ตำรวจก็คือข้าราชการประจำ เช่นเดียวกัน

ในการบริหารราชการแผ่นดิน ผู้ที่จะมาทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินให้ดำเนินไปได้และลุล่วงก็คือ ข้าราชการซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการทั้ง 2 ฝ่าย ย่อมเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในระบบการทำงาน ซึ่งในการบริหารประเทศนั้นอาจแยกออกเป็นขั้นตอนสำคัญ ๆ 2 ขั้นตอน คือ การกำหนดนโยบาย (policy determination) เป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการการเมือง และการนำนโยบายไปปฏิบัติจัดทำ (implementation) เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารราชการประจำหรือข้าราชการประจำ ในการบริหารราชการซึ่งมีข้าราชการการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายและข้าราชการประจำเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายนั้น เรียกว่า การบริหารราชการแผ่นดิน อดทั่วไปแล้วการบริหารราชการส่วนใหญ่มักเป็นเรื่องอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่วางไว้ และเป็นไปตามลำดับขั้นตอนตามสายการบังคับบัญชา (hierarchy) ซึ่งมีลักษณะเป็นรูปปิรามิด คือ อำนาจสูงสุดอยู่ที่ส่วนบนของปิรามิด อันได้แก่ คณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี ถัดลงมาได้แก่รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้อำนวยการกอง และหัวหน้าฝ่ายหัวหน้าแผนก ลดหลั่นลงมา⁷ ในการควบคุมบังคับบัญชาตามสายการบังคับบัญชา ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำนั้น เป็นลักษณะทำนองเดียวกันทุกกระทรวง ทบวง กรม

ด้วยลักษณะงานที่สัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน จึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ เกิดจากสาเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรกความไม่สมดุลทางอำนาจระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำประการที่สอง ความแตกต่างระหว่างข้าราชการทั้งสองกลุ่ม ซึ่งความขัดแย้งนี้เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงาน และปฏิบัติราชการที่ต้องประสานสอดคล้อง

⁷สมาน รั้งสิโยกฤษณ์ และสุธี สุทธิสมบูรณ์. การบริหารราชการ
กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2533, หน้า 4.

กันตามสายการบังคับบัญชาด้วยมากบ้างน้อยบ้างขึ้นอยู่กับสถานการณ์และตัวบุคคล⁸

การแทรกแซงระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ

Woodrow Wilson ได้เคยเสนอความคิดว่า การบริหารรัฐกิจควรจะเป็นการบริหารที่ปลอดจากการเมือง⁹ กล่าวคือการบริหารราชการจำเป็นจะต้องมีการแยกบทบาทและภาระหน้าที่ออกจากกันให้ชัดเจน ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำสืบเนื่องจากแนวความคิดนี้ นักวิชาการได้มีแนวคิดในเรื่องดังกล่าวเป็น 2 แนวทาง คือ

แนวทางแรก เห็นว่าการแยกการเมืองออกจากการบริหาร จะทำให้ข้าราชการประจำมีบทบาทและอิทธิพลแทรกแซงฝ่ายการเมือง

การแยกการเมืองออกจากการบริหารจะช่วยทำให้ข้าราชการประจำ โดยเฉพาะในระดับของผู้บริหารสามารถเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง ในการกำหนดนโยบายได้ โดยใช้ความรู้ความชำนาญในหน้าที่ของตน หรือใช้มาตรการทางกฎหมาย ระเบียบ เข้ามาใช้อิทธิพลในการกำหนดนโยบาย และแทรกแซงฝ่ายการเมือง โดยที่ฝ่ายการเมืองยากที่จะเข้ามาแทรกแซงได้ ทั้งนี้เพราะข้าราชการประจำมีความรู้ประสบการณ์และข้อมูล รวมทั้งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ทำให้สามารถชี้แนะให้มีการกำหนดนโยบายตามแนวทางที่ฝ่ายตนต้องการได้ นอกจากนี้ข้าราชการประจำยังสามารถเข้ามาแทรกแซงในการเมืองได้โดยไม่ต้องรับผิดชอบกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น กล่าวคือ หากมีความผิดพลาดหรือความเสียหายเกิดขึ้น ผู้ที่ต้องรับผิดชอบคือฝ่ายการเมือง ซึ่งจะต้องถูกประชาชนตัดสินในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ซึ่งหมายถึงอาจจะไม่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาอีก ในขณะที่ฝ่ายข้าราชการประจำยัง

⁸บัณฑิตย ปลายอรุณย์". ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ". เอกสารวิจัยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 33 ปีการศึกษา พ.ศ.2533 - 2534, หน้า 21.

⁹Woodrow Wilson. "The Study of Administration". Political Science Quarterly. 1887, pp.197-222.

สามารถอยู่ในตำแหน่งได้ต่อไป¹⁰

การที่ข้าราชการประจำ เป็นฝ่ายที่มีข้อมูลสำคัญและความชำนาญในการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง ทำให้ข้าราชการประจำสามารถเลือกเสนอหรือชี้แนะหรือแทรกแซงให้ฝ่ายการเมืองตัดสินใจกำหนดนโยบายในแนวทางที่คนต้องการได้ดังนั้น ข้าราชการประจำจึงสมควรมีส่วนร่วมรับผิดชอบในผลของนโยบายที่ฝ่ายตนเป็นผู้เสนอแนะด้วย นอกจากนี้ถ้าข้าราชการประจำมีอิทธิพลมากเกินไปจะแทรกแซงฝ่ายการเมืองทำให้เกิดปัญหาในการพัฒนาประชาธิปไตยได้

แนวทางที่สอง มีความคิดว่าฝ่ายการเมืองแทรกแซง และควบคุม ข้าราชการประจำ ฝ่ายการเมืองเข้ามามีอิทธิพลแทรกแซงข้าราชการประจำทำให้ข้าราชการประจำไม่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่การเสนอข้อมูล และความเห็นเพื่อการตัดสินใจกำหนดนโยบาย และแนวทางปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลตามนโยบาย ถูกจำกัดอยู่ในแวดวงเพียงเพื่อสนองตอบความต้องการรักษาและส่งเสริมอำนาจ และผลประโยชน์ของข้าราชการการเมือง เฉพาะบุคคลหรือเฉพาะกลุ่ม¹¹ ซึ่งมีผลทำให้ไม่ได้ใช้ความสามารถของข้าราชการประจำอย่างเต็มที่ ประเด็นสำคัญที่ทำให้ข้าราชการประจำถูกแทรกแซงคือ การให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีอำนาจควบคุมในการแต่งตั้ง โยกย้าย การให้ความดีความชอบแก่ข้าราชการประจำระดับสูง ซึ่งเป็นแกนนำของการบริหารมากจนเกินไปส่งผลให้ข้าราชการประจำเหล่านั้นขาดหลักประกันด้านความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ จึงมีความกังวลที่จะต้องคอยสนองตอบความต้องการของรัฐมนตรีมากกว่าจะยึดหลักการความถูกต้องและผลประโยชน์ของประชาชน

ในสภาพที่แท้จริงของระบบราชการไทย จะพบว่าข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำต่างพยายามสร้างบทบาทและอิทธิพลของฝ่ายตนให้สามารถควบคุมแทรกแซงอีกฝ่ายหนึ่ง ความพยายามที่จะแทรกแซงซึ่งกันและกันนี้ ทำให้เกิด

¹⁰ วรเดช จันทรศร. "การบริหารการเมือง" เอกสารวิชาการ NIDA '32 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2531, หน้า 2.

¹¹ กระทบล ทองธรรมชาติ และคณะ. "รายงานการวิจัยเรื่อง บทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง" เอกสารทางวิชาการ หมายเลข วช.4/24 กองวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. มีนาคม 2524, หน้า 2.

ความขัดแย้งในความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำตลอดมา ซึ่งหากข้าราชการประจำมีอิทธิพลมากกว่า ก็จะเป็นเหตุให้ขาดความรับผิดชอบต่อประชาชนและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย แต่ถ้าข้าราชการการเมืองมีอิทธิพลก็จะทำให้ข้าราชการประจำขาดความมั่นคงไม่เป็นกลางทางการเมืองมีการเล่นพรรคเล่นพวก และเกิดการคอร์รัปชันรูปแบบต่าง ๆ ในที่สุด ดังนั้นจะพบว่าผลจากการแทรกแซงซึ่งกันและกันของข้าราชการทั้งสองฝ่ายอันนำไปสู่ความขัดแย้งนี้ ได้ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อการบริหารราชการ การพัฒนาประชาธิปไตย ตลอดจนการรับผิดชอบต่อประชาชนและประเทศชาติเป็นส่วนรวม

จากอดีตมาจนถึงปัจจุบัน การแทรกแซง ก้าวก้าวระหว่างข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำมีอยู่เสมอมา เพียงแต่มีความมากน้อยแตกต่างกันไปแต่ละยุคแต่ละสมัย

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับการเมือง ก็มีลักษณะคล้าย ๆ กับที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ตำรวจกับการเมืองไทยมีความสัมพันธ์กันมานับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันไม่ว่าจะมีการปกครองในรูปแบบใดก็ตาม อย่างไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้ กล่าวคือ ในสมัยที่มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ภารกิจหลักของตำรวจคือ ถวายอารักขาและมีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์เป็นอย่างมาก ส่วนการรักษาความสงบภายในเป็นภารกิจรองลงมา ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้เข้าควบคุมและปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงานของตำรวจให้เป็นไปในลักษณะตำรวจอาชีพ (police as a profession) กล่าวคือ เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่รักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นหลัก แต่กระนั้นกิจการตำรวจก็ยังคงมีความสัมพันธ์กับการเมืองอย่างใกล้ชิดใน 2 ลักษณะคือ^{1 2}

^{1 2} สิริวิฑูมิ หงษ์พานิช. "ตำรวจกับการเมืองไทย". วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาปกครองบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519, หน้า 223.

1. ตำรวจตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมือง โดยมีปัจจัยที่สำคัญที่สุดประการที่หนึ่งคือ นักการเมืองได้เข้าควบคุมอำนาจหน้าที่กำลังคนและกำลังอาวุธที่ตำรวจมีอยู่เพื่อสนับสนุนฐานอำนาจของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจในการสอบสวนและจับกุมตามกฎหมายซึ่งกลุ่มอื่นแม้แต่ทหารซึ่งมีกำลังพล กำลังอาวุธ และการจัดองค์การดีกว่า ตำรวจก็ไม่มีอำนาจดังกล่าว ประการที่สองคือ นักการเมืองได้ใช้ตำรวจในการแสวงหา และพิทักษ์รักษาอำนาจในทางการเมืองโดยวิธีการต่าง ๆ อาทิ การจับกุม, กำจัด, ฆ่าขาว เป็นต้น และประการสุดท้าย นักการเมืองได้ใช้อิทธิพลเข้าแทรกแซงการบริหารงานบุคคลภายในกรมตำรวจเพื่อสนับสนุนบุคคลที่เป็นฝ่ายตน

2. ตำรวจเข้าไปมีบทบาททางการเมืองเสียเอง โดยมีบทบาทในลักษณะของการดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง มีอำนาจแท้จริงอยู่เบื้องหลัง ตลอดจนมีบทบาทในกระบวนการทางการเมือง อาทิ สังกัดพรรคการเมือง รวมกลุ่มเรียกร้องผลประโยชน์ทางการเมือง เป็นต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับการเมืองไทยในลักษณะดังกล่าวนี้ ปรากฏว่าในช่วงระยะเวลา 66 ปี นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2575 เป็นต้นมา ในยุคสมัยที่อธิบดีกรมตำรวจเป็นบุคคลที่มาจากทหารและผู้นำทางการเมืองในขณะนั้นขาดความเด็ดขาด หรือไม่มีฐานอำนาจทางการเมืองสนับสนุนแล้ว ตำรวจจะเข้าไปมีบทบาททางการเมืองอย่างกว้างขวาง อาทิ เช่น พล.ต.อ. หลวงอดุลย์เดชจรัส ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ การจับกุมผู้ต้องสงสัย 52 คน ในวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2481 จนกระทั่งการตัดสินใจพิพากษาของศาลพิเศษให้ประหารชีวิตนักโทษ 18 คน การต่อต้านญี่ปุ่นของฝ่ายเสรีไทยภายในประเทศในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ล้วนแล้วแต่ พล.ต.อ. หลวงอดุลย์เดชจรัส เป็นผู้ใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการทั้งสิ้น แม้แต่จอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีเองก็ยังยอมรับว่ากลัว พล.ต.อ. หลวงอดุลย์เดชจรัส พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ ตั้งแต่ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมตำรวจ และอธิบดีกรมตำรวจ ปรากฏว่าเป็นบุคคลที่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการกำจัดศัตรูของฝ่ายรัฐบาล แม้แต่ในทางการหาเสียงและการจัดตั้งพรรคการเมืองล้วนแต่อยู่ภายใต้การควบคุมของ พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ทั้งสิ้น นอกจากนี้ในสมัยปฏิวัติ พ.ศ. 2501 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ คือหัวหน้าคณะปฏิวัติและนายกรัฐมนตรี พล.ต.อ. ไสว ไสวแสนยากร เป็นรองหัวหน้าคณะปฏิวัติ พล.ต.อ. ประเสริฐ รุจิรวงศ์ ดำรงตำแหน่งรองหัวหน้าพรรคสหประชาไทยและบุคคลในคณะปฏิวัติ รวมทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข พล.ต.อ.

ประภาส จารุเสถียร ดำรงตำแหน่งรองหัวหน้าคณะปฏิวัติและรองนายกรัฐมนตรี พล.ต.อ.ประจวบ สุนทรากร ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคมและมหาดไทยในเวลาต่อมา เป็นต้น

ส่วนในยุคที่อธิบดีกรมตำรวจเป็นนายตำรวจอาชีพ กิจการตำรวจจะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมืองเสมอมา บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจได้แก่บุคคลที่นักการเมืองไว้วางใจแล้วทั้งสิ้น อาทิ กรณีพล.ต.ท.พระยาอริกรัณเภาส อธิบดีกรมตำรวจ และแต่งตั้ง พล.ต.อ.พระยาบุเรศผดุงกิจ ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจแทน ในสมัยที่ พล.ต.อ.พระยาอนุสรณ์ ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจปรากฏว่าคณะราษฎรได้ส่ง พล.ต.หลวงอดุลย์เดชจรัส มาดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมตำรวจเพื่อควบคุมกิจการตำรวจ โดยจะพิจารณาได้จากหนังสือที่อธิบดีกรมตำรวจเซ็นชื่อแล้ว จะต้องเขียนว่า "เสนอรองอธิบดีกรมตำรวจเพื่อทราบ" เป็นต้น พล.ต.อ.หลวงชาติตระการโกศล เป็นอธิบดีกรมตำรวจที่ พล.ต.ต.เผ่า ศรียานนท์ เป็นผู้มีบทบาทในการสั่งการอย่างแท้จริง แม้แต่ภายหลังวันที่ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา ซึ่งการเมืองไทยเป็นไปในระบอบประชาธิปไตย อธิบดีกรมตำรวจทั้ง พล.ต.อ.พจน์ เกษะนันท์ พล.ต.อ.ศรีสุข มหิทรเทพ พล.ต.อ.มนต์ชัย พันธุ์คงชื่น พล.ต.อ.แสวง ชีระสวัสดิ์ พล.ต.อ.สวัสดิ์ อมรวิวัฒน์ พล.ต.อ.พจน์ บุญยะจินดา และพล.ต.อ.ประชาพรหมนอก ในช่วงที่ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจต่างถูกบีบคั้นจนตำรวจต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมืองเสมอมา

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าลักษณะของความสัมพันธ์และสาเหตุระหว่างตำรวจกับการเมืองไทยนั้นเป็นไปในลักษณะของตำรวจ และนักการเมืองต่างได้รับผลประโยชน์ร่วมกันโดยนักการเมืองได้ใช้ตำรวจเป็นเครื่องมือในการแสวงหา และพิทักษ์รักษาอำนาจทางการเมือง โดยวิธีการต่าง ๆ อาทิใช้กำลังเข้าปะทะ หาข่าว ควบคุมสิทธิเสรีภาพของประชาชน ร่วมมือในการหาเสียงเลือกตั้ง ฯลฯ ในขณะที่ตำรวจต้องการนักการเมืองช่วยเหลือในการเลื่อนฐานะตำแหน่งในหน้าที่ และต้องการอำนาจให้แก่ตนเองมากยิ่งขึ้น ตลอดจนการเพิ่มงบประมาณเพื่อขยายกิจการตำรวจ และนอกจากนี้ทั้งสองฝ่ายยังมีผลประโยชน์ร่วมกันในทางการค้าและอุตสาหกรรมอีกด้วย

จากการที่ตำรวจได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองไทย ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะที่ถูกชักนำหรือเข้าไปมีอิทธิพลเองก็ตาม ตำรวจจะมีส่วนร่วมไม่มากนักน้อยอย่างใกล้ชิดกับทหารในการปฏิบัติการแสวงหาและพิทักษ์รักษาอำนาจทางการเมือง

เสมอมาในรูปลักษณะต่าง ๆ กัน ซึ่งผลสะท้อนทำให้เกิดปัญหาคือ

1. ระบบการเมืองไทย นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.

2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาสู่ระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา รวมระยะเวลาทั้งสิ้น 66 ปี ปรากฏว่าการปกครองในระบอบรัฐสภาโดยการเลือกตั้งของไทยต้องประสบกับภาวะความล้มเหลวตลอดมา โดยช่วงระยะเวลาที่หนึ่ง ในสี่ของเวลาทั้งหมด คณะผู้บริหารประเทศไทยได้อำนาจมาจากการใช้กำลังยึดอำนาจปฏิวัติรัฐประหาร ซึ่งในการปฏิบัติภารกิจครั้งตำรวจจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องด้วยเสมอมา แม้แต่ในช่วงที่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งก็ตามตำรวจก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองอย่างเหนียวแน่นจากพฤติกรรมดังกล่าวของตำรวจได้ส่งผลสะท้อนให้เกิดอุปสรรคในการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่งกล่าวคือ พฤติกรรมของตำรวจตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันไม่ได้เอื้ออำนวยในการช่วยเหลือเสริมสร้างสถาบันและกระบวนการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ถูกต้องโดยเฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐบาลที่มาจากประชาชนอย่างแท้จริงในทางตรงกันข้ามจากพฤติกรรมในอดีตที่ผ่านมาปรากฏว่าตำรวจกลับกลายเป็นหน่วยงานที่ทำให้การสนับสนุนนักการเมืองในการแสวงหาและพิทักษ์รักษาอำนาจอย่างแท้จริงโดยวิธีการใช้กำลัง เข้ายึดอำนาจปฏิวัติรัฐประหาร กำจัดและปราบปรามศัตรูของรัฐบาล ฯลฯ ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการทำลายรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างสิ้นเชิง โดยประชาชนไม่สามารถที่จะมีโอกาสใช้สิทธิเสรีภาพซึ่งตนเองควรจะได้รับในการเลือกผู้แทนที่ตนเห็นชอบขาดสถาบันทางการเมืองที่ควรจะเป็นในระบอบประชาธิปไตย และภาพพจน์ของประชาชนที่มีต่อการเมืองเป็นไปในลักษณะที่สับสน มีการแย่งชิงใช้กำลังเข้าประหัตประหารกันจนส่งผลให้ประชาชนไม่ต้องการจะสนใจ หรือเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองจนถึงปัจจุบัน

2. ผลสะท้อนต่อตำรวจ จากการที่ตำรวจมีความสัมพันธ์กับการเมืองไทยนั้นได้ส่งผลสะท้อนต่อตำรวจดังพอจะประมวลได้คือ

ประการแรกภาพพจน์ของประชาชนที่มีต่อตำรวจ ไม่อาจกล่าวได้ว่าตำรวจคือผู้พิทักษ์สันติราษฎร์อย่างแท้จริง เพราะเหตุที่ว่าตำรวจได้เข้าไปมีส่วนพัวพันอย่างเหนียวแน่นกับการเมืองการปกครองของประเทศ ไม่วางตนเป็นกลางในทางการเมืองอย่างแท้จริง อาทิเช่น ตำรวจกลายเป็นเครื่องมือของนักการเมืองในการแสวงหาอำนาจโดยการเป็นกองกำลังช่วยเหลือนักการเมืองในการยึดอำนาจ จับกุม และกำจัดบุคคลที่เป็นศัตรูทางการเมือง ฯลฯ ซึ่งมีส่วนทำให้ภาพพจน์ของตำรวจต่ำลงจนไม่อาจแก้ไขได้ง่าย ดังจะสังเกตได้จากกรณีวิพากษ์

วิจารณ์จากประชาชน สื่อมวลชน นักการเมือง นักวิชาการ ฯลฯ อย่างกว้างขวาง เป็นไปในทางลบ (negative) เป็นส่วนมาก

ประการที่สอง การบริหารงานภายในกรมตำรวจ ความสัมพันธ์กับการเมืองได้ส่งผลการบริหารงานภายในกรมตำรวจเป็นไปในลักษณะที่ขาดระบบการบริหารงานที่ดี ดังจะเห็นได้จากการโอนบุคคลภายนอกเพื่อดำรงตำแหน่งสำคัญในกรมตำรวจ ซึ่งเป็นไปในระบบอุปถัมภ์ (patronage system) แทนที่จะแต่งตั้งระบบคุณธรรม (merit system) และการปูนบำเหน็จความดีหรือแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งให้แก่นายตำรวจที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมือง เหนือกว่านายตำรวจโดยทั่วไป เป็นต้น

สิ่งเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อขวัญ (morale) ในการทำงานของตำรวจตกต่ำลง การทำงานเป็นไปในลักษณะระบบพรรคพวกมากกว่ายึดมั่นในหลักการของความสามัคคี นายตำรวจส่วนใหญ่ขาดความคิดริเริ่มที่ดี อดยึดมั่นแต่คำสั่งผู้บังคับบัญชา ขาดหลักเกณฑ์ในการทำงานที่แน่นอน ต้องคอยรับคำสั่งและนโยบายจากนักการเมืองเสมอมาเพื่อความอยู่รอดและความเจริญก้าวหน้าในอาชีพของตน

นอกจากนี้โครงสร้างและการบริหารงานของกรมตำรวจเอื้ออำนวยต่อการถูกรวบงำทางการเมือง กล่าวคือ การแบ่งสายการบังคับบัญชาของตำรวจเป็นกรม กองบัญชาการ กองบังคับการ กองกำกับการ แผนกหรืองาน ฯลฯ ซึ่งมีเอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command) อย่างแน่นชัด โดยทุกหน่วยงานขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมตำรวจเช่นเดียวกับทหาร การที่องค์กรตำรวจเป็นในลักษณะกองกำลังแบบทหารนี้เอง จึงส่งผลให้ตำรวจเป็นหน่วยงานที่สามารถรวมตัวและผนึกกำลังเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้อย่างเหนียวแน่น ง่ายต่อการบังคับบัญชาและสั่งการ ดังนั้นฝ่ายการเมืองจึงมักส่งคนของตน หรือโยกย้าย มาดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ในกรมตำรวจเพียงไม่กี่ตำแหน่ง เท่านั้นก็สามารถควบคุมกรมตำรวจ ในการปฏิบัติภารกิจ ๆ เพื่อบรรลุความต้องการไม่ว่าเป็นทางการเมืองหรือทางใด ๆ ก็ตามได้ นอกจากนี้ตำรวจเป็นข้าราชการที่อยู่ภายใต้กฎหมายระเบียบข้อบังคับและวินัยตำรวจจึงทำให้ตำรวจต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด

จากการสัมภาษณ์พลตำรวจตรี ดร.ชาญวุฒิ วัชรพุกก์ และพันตำรวจเอก ดร.เสนีย์ พิมลศิริ¹³ เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง ตำรวจและผู้มีอิทธิพล ซึ่งทั้งสองท่านเป็นผู้ที่ตั้งทฤษฎีไตรภาคีขึ้นเพื่อนำไปใช้วิเคราะห์ปัญหาอาชญากรรมที่เกิดจากผู้มีอิทธิพลและพรรคพวก ซึ่งกรมตำรวจไม่สามารถปราบปรามให้หมดสิ้นลงไปได้ ท่านผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสองท่านได้ให้ความเห็นสอดคล้องกันว่า ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมือง ผู้มีอิทธิพล และเจ้าหน้าที่ตำรวจ เป็นไปในลักษณะพึ่งพาอาศัย และเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ฝ่ายการเมืองจะเป็นผู้กำหนดนโยบายให้ตำรวจปฏิบัติ และคอยควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจให้บรรลุตามเป้าหมายและนโยบายที่กำหนดไว้ ในขณะที่เดียวกันตำรวจต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลหรือฝ่ายการเมือง ดังนั้นตำรวจจึงถูกควบคุมตรวจสอบจากฝ่ายการเมือง นอกจากนี้ฝ่ายการเมืองยังมีอำนาจที่จะให้คณะให้โทษกับข้าราชการตำรวจได้ จึงเป็นเหตุให้ตำรวจยอมตกอยู่ใต้อำนาจของฝ่ายการเมือง ในขณะที่เดียวกันตำรวจมีอำนาจหน้าที่ในการรักษากฎหมายป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และรักษาความสงบเรียบร้อย มีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมผู้ที่กระทำผิดกฎหมายและรักษาอำนาจทางการเมืองให้มั่นคง ให้กับสังคมอีกด้วย ทำให้ตำรวจผู้มีอิทธิพลเหนือผู้กระทำผิดกฎหมายและประชาชนทั่วไป ด้วยเหตุนี้จึงทำให้พนักงานเมืองต้องการที่จะมีอิทธิพลเหนือตำรวจ อันจะทำให้พนักงานเมืองมีอำนาจเหนือประชาชน ซึ่งจะเอื้อประโยชน์ในการเลือกตั้งโดยปริยาย และจากการที่ตำรวจผู้มีอิทธิพลเหนือผู้กระทำผิดหรือผู้มีอิทธิพล จึงทำให้ผู้มีอิทธิพลต้องวิ่งเข้าไปอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของฝ่ายการเมือง เพื่อให้ความคุ้มครองป้องกันจากการจับกุมของตำรวจ โดยผู้มีอิทธิพลจะสนับสนุนเงินทองและผลประโยชน์อื่น ๆ ให้กับฝ่ายการเมืองเป็นการตอบแทนหรือช่วยเหลือเป็นหัวคะแนนในการเลือกตั้ง เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีตำรวจอีกประเภทหนึ่งที่เป็นตำรวจที่ไม่สุจริตจะทำการคุ้มครอง และช่วยเหลือผู้มีอิทธิพลในการกระทำผิดโดยคอยเป็นหูเป็นตาหรือละเว้นการปฏิบัติไม่ทำการจับกุมการกระทำผิดของผู้มีอิทธิพล เพียงเพื่อแลกกับผลประโยชน์ตอบแทน ลักษณะพฤติกรรมดังกล่าวก่อให้เกิดผลเสียหายต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคงของ

¹³ สัมภาษณ์ ชาญวุฒิ วัชรพุกก์, พลตำรวจตรี ดร. รองผู้บัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด และเสนีย์ พิมลศิริ พันตำรวจเอก ดร. ผู้กำกับการ 1 กองแผนงาน 1 สำนักงานแผนและงบประมาณ เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2541.

ประเทศเป็นอย่างมาก เป็นอันตรายอย่างร้ายแรงที่จะต้องร่วมมือกันจัดให้หมดสิ้นไปให้ได้

กล่าวโดยสรุปการบริหารงานของตำรวจเป็นกลไกอย่างหนึ่งในระบบการควบคุมสังคม เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของสังคม จึงมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับการเมือง การปกครอง สังคม และเศรษฐกิจของประเทศชาติอย่างใกล้ชิด ในลักษณะที่ว่าฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล (ฝ่ายการเมือง) ซึ่งจะเป็นผู้วางนโยบายให้ตำรวจ และกำหนดมาตรการควบคุมติดตามผลการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจให้บรรลุตามเป้าหมายแห่งนโยบายที่ได้กำหนดไว้ ในขณะที่ตัวตำรวจก็เป็นข้าราชการประจำ ซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายของรัฐบาล ตามความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายการเมืองลดหลั่นกันไปตามระดับของตำแหน่งที่ดำรงอยู่ และยังมีหน้าที่ขจัดปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ และอำนวยความสะดวกให้แก่ฝ่ายบ้านเมือง ตามความจำเป็นของสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับตำรวจเป็นความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันอย่างแยกไม่ออก และเป็นไปในลักษณะพึ่งพาอาศัยและเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะในเรื่องการปรับโครงสร้างของตำรวจทางฝ่ายการเมืองมีบทบาทสำคัญทั้งในด้านสนับสนุนผลักดันการปรับโครงสร้างของกรมตำรวจให้สำเร็จลุล่วงไปตามที่กรมตำรวจต้องการ ส่วนในด้านกำบังดูแลอำนาจกรมตำรวจ ฝ่ายการเมืองจะท้วงติงหรือปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างที่กรมตำรวจเสนอขอปรับปรุงถ้าเห็นว่ายังไม่เหมาะสม เพราะการเสนอปรับโครงสร้างของกรมตำรวจเน้นการแก้ปัญหาคู่เพียงภายนอก ยังติดขัดอยู่กับประโยชน์ของตนเป็นสำคัญยังไม่แก้ปัญหามาตรฐานหรือสังคมโดยรวมให้บังเกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร แต่ในทางกลับกันฝ่ายการเมืองอาจเข้ามาแทรกแซงการปรับโครงสร้างกรมตำรวจโดยหวังผลประโยชน์ทางการเมืองของฝ่ายตน ทั้งในการปรับแก้ไขโครงสร้างที่กรมตำรวจเสนอขึ้นมา หรือริเริ่มจัดทำการปรับโครงสร้างกรมตำรวจขึ้นมาเองแล้วเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองฝ่ายรัฐบาลเดียวกัน ซึ่งผู้วิจัยจะได้ทำการวิเคราะห์และประเมินผลว่าการที่การเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับการปรับโครงสร้างของกรมตำรวจนั้น มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หรือไม่อย่างไรต่อไป