

การควบคุมด้านการบริหารงานกรมตำรวจ

การควบคุมด้านการบริหารงานกรมตำรวจ เป็นการควบคุมกรมตำรวจภายใต้ระบบราชการ โดยจะกล่าวถึงการควบคุมกรมตำรวจด้วยนโยบาย การควบคุมกรมตำรวจโดยพระราชบัญญัติกฎระเบียบข้าราชการตำรวจ การควบคุมโดยคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) การร้องเรียนและการรับเรื่องราวร้องทุกข์ และการควบคุมกรมตำรวจด้วยอุดมคติ เพื่อให้ทราบคุณลักษณะพิเศษของกรมตำรวจเพื่อนำทฤษฎีระบบของ David Easton มาใช้วิเคราะห์ในการควบคุมกรมตำรวจ และสรุปการควบคุมกรมตำรวจในการบริหารงานในระบบราชการ

การควบคุมด้วยนโยบายจากฝ่ายบริหาร

การบริหารประเทศของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้แถลงนโยบายต่อรัฐบาลเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 มีนโยบายการเมืองและการบริหารราชการ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำการศึกษาวิเคราะห์ โดยกำหนดไว้ในนโยบายข้อ 8-9 และ นโยบายข้อ 11-14 มีรายละเอียด คือ

ข้อ 8 ปรับปรุงและเร่งรัดการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน โดยจะเน้นการปรับปรุงกระบวนการพิจารณา พิพากษาอรรถคดีและการบังคับคดี ให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรม ตลอดจนเร่งรัดพัฒนาข้าราชการตุลาการ ให้มีความชำนาญในอรรถคดีตามสภาพของปัญหาในทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น คดีทรัพย์สินทางปัญญา และการค้าระหว่างประเทศ เพื่อเตรียมการจัดตั้งศาลเฉพาะด้านทั้งจะส่งเสริมสถาบันตุลาการ ให้มีเกียรติ ศักดิ์ศรี สามารถดำรงอำนาจอิสระของผู้พิพากษา ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี

ข้อ 9 พัฒนาบุคลากรและกระบวนการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ ตลอดจนเตรียมปัจจัยที่เกี่ยวข้องให้พร้อม เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองให้ทันภายใน 4 ปี

ข้อ 11 ปรับปรุงหน่วยราชการ และรัฐวิสาหกิจทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยแก้ไขกฎระเบียบต่าง ๆ ให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน ลดหรือขจัดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นและปรับปรุงประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติงาน เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้

### บริการแก่ประชาชน

ข้อ 12 บังคับใช้กฎหมาย เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยเร่งรัดและกวัดขั่นให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ควบคู่ไปกับการปลูกฝังให้ประชาชนมีจิตสำนึกและตระหนักในการเคารพกฎหมาย ในกรณีที่กฎหมายใดล้ำสมัยหรือไม่เป็นธรรม จะดำเนินการปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกต่อไป

ข้อ 13 เพิ่มประสิทธิภาพระบบงานป้องกัน และปราบปรามอาชญากรรม ให้สามารถอำนวยความสะดวกในชีวิตและทรัพย์สินแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ด้วยการพัฒนาคุณภาพของเจ้าหน้าที่ จัดหาเครื่องมือ ตลอดจนพัฒนาเทคโนโลยีที่จำเป็นต่อการปฏิบัติภารกิจ

14. ป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการและหน่วยงานของรัฐ ด้วยการพัฒนาองค์กรและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ปรับปรุงระบบการควบคุมภายใน ของหน่วยงานของรัฐตรวจสอบให้มีการปฏิบัติตามระเบียบ กฎเกณฑ์ การควบคุมภายในดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ในขณะที่เดียวกันจะสร้างขวัญกำลังใจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ด้วยการยึดหลักคุณธรรมในการพิจารณาความดีความชอบ ตลอดจนการปรับปรุงค่าตอบแทนและสวัสดิการให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบ

นโยบาย ข้อ 11-14 ที่รัฐบาลชวนได้แถลงไว้มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารงานกรมตำรวจ โดยเฉพาะในการเพิ่มนโยบายการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ให้สามารถอำนวยความสะดวกในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้อย่างทั่วถึง<sup>1</sup> กรมตำรวจได้นำนโยบายดังกล่าว เพื่อสนองตอบตามนโยบายของรัฐบาลมาออกเป็น แผนกรมตำรวจแม่บท ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535-2539 โดยมีจุดเน้นในการปฏิบัติงาน รวม 6 ประการ ดังนี้

ประการแรก เน้นการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้กว้างขวางและครอบคลุมการปฏิบัติงานของทุกหน่วยอย่างกว้างขวาง รวมตลอดถึงการวิจัยพัฒนาวิชาการแขนงต่าง ๆ เพื่อให้ใช้ในการปฏิบัติงานตำรวจ

ประการที่สอง เน้นการปรับปรุงคุณภาพกำลังพลให้มีความรู้ความสามารถ คุณธรรม และจริยธรรมในการปฏิบัติงาน ควบคู่ไปกับการเพิ่มกำลังพลให้เพียงพอกับปริมาณและคุณภาพของงาน

<sup>1</sup> สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 17 ฉบับที่ 43 (23-29 ตุลาคม 2539) : 1178-1178.

ประการที่สาม ขยายงานสำรวจชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ให้กว้างขวางทั่วประเทศและ ส่งเสริมอุดมการณ์สำรวจชุมชนและมวลชนสัมพันธ์แก่ข้าราชการสำรวจทุกหน่วยงาน

ประการที่สี่ ผนึกและสนธิกำลังของข้าราชการทุกหน่วยมาร่วมกันป้องกันและปราบปราม อาชญากรรมให้มากที่สุด

ประกาศที่ห้า เน้นการพัฒนาระบบการจัดเก็บข้อมูลและการสื่อสารข้อมูลเกี่ยวกับการ ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ความมั่นคง การบริการประชาชน และข้อมูลในเชิงบริหาร รวมตลอดถึงการประสานข้อมูลกับหน่วยราชการอื่น และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง

ประการที่หก เน้นการพัฒนาสายตรวจให้มีจำนวนเพียงพอ มีความรู้ความสามารถและ เครื่องมืออุปกรณ์ที่ทันสมัย ตลอดจนสามารถตรวจสอบ ควบคุม สิ่งการได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่ออำ นวยความยุติธรรมเบื้องต้นให้กับประชาชนได้อย่างทั่วถึง

หลังจากการปฏิบัติตามแผนกรมตำรวจแม่บท ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535-2539) กรมตำรวจ ได้ประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผน รวมทั้งปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามแผน ว่ามีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพมากน้อยเพียงไร ผลปรากฏว่า<sup>2</sup>

1. การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน กรมตำรวจได้ดำเนินงานด้านนี้โดย เน้นการป้องกันอาชญากรรม การปราบปรามอาชญากรรม การอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชา ชน การสนับสนุนการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม การป้องกันปราบปรามอาชญากรรม การปราบปรามอาชญากรรม เศรษฐกิจและการรักษาความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว ซึ่งยังคงมีปัญหา ที่จะนำไปสู่การแก้ไขดังต่อไปนี้

- การป้องกันอาชญากรรม พบว่าประชาชนมีความรู้สิทธิหวาดกลัวภัยอาชญากรรมอยู่ใน เกณฑ์สูง สาเหตุสำคัญเกิดจากขาดแคลนเจ้าหน้าที่สายตรวจ ฮานพาหนะ เครื่องมือเครื่องใช้และ ระบบการควบคุมสายตรวจที่มีประสิทธิภาพ

- การปราบปรามอาชญากรรมประสบปัญหาทั้งภายในและภายนอกองค์กรกล่าวคือ การ เปลี่ยนแปลงสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจและการขาดแคลนบุคลากรอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัย

<sup>2</sup> กองวิจัยและวางแผน สำนักงานแผนงานและงบประมาณ กรมตำรวจ, การประเมินผล การปฏิบัติงานตามแผนกรมตำรวจแม่บท ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2538, (เอกสารอัดสำเนา) หน้า 1-7.

สมัยตลอดจนโครงสร้างและระบบวิธีการปฏิบัติงานยังไม่เหมาะสม

- การอำนวยความสะดวกธรรมชาติ การอำนวยความสะดวกธรรมชาติในหน้าที่ตำรวจให้กับประชาชนยังคงมีปัญหาหลายประการ ได้แก่ การสอบสวน การควบคุมและชี้ตัวผู้ต้องหาการเปรียบเทียบปรับคดีอาญาและการคุ้มครองและติดตามพยาน จำเป็นต้องมีการปรับปรุงคุณภาพและปริมาณของพนักงานสอบสวนตลอดจนต้องปรับปรุงระเบียบวิธีการในการปฏิบัติให้ประชาชนได้รับบริการที่ดียิ่งขึ้น

- การสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม พบว่าการดำเนินงานเพื่อสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทั้งด้านงานทะเบียนประวัติอาชญากรงานพิสูจน์หลักฐานและงานนิติเวช ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากขาดแคลนบุคลากร เครื่องมือเครื่องใช้และอุปกรณ์ตลอดจนเทคโนโลยีที่ทันสมัย

- การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม สาเหตุที่เป็นปัญหาในประเทศ ได้แก่ เสโรอื่น ผีน กัญชา สารระเหย แอมเฟตามีน ซึ่งมีการเสกกันอย่างแพร่หลายในหมู่เยาวชน ผู้ใช้แรงงานเป็นการบ่อนทำลายทรัพยากรบุคคล นอกจากนั้นมีการลักลอบผลิตและค้า มีเครือข่ายโยงใยและเป็นปัญหาซึ่งจะต้องมีการรณรงค์ป้องกันและปราบปรามอย่างต่อเนื่องต่อไป

- การปราบปรามอาชญากรรมเศรษฐกิจ จากการเจริญเติบโตขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในเกณฑ์สูง มีการค้า การลงทุนทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศเป็นจำนวนมาก ปัญหาที่ติดตามมา คืออาชญากรรมเศรษฐกิจ ซึ่งเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยส่วนรวม และมีทุนทรัพย์เป็นจำนวนมาก การกระทำความผิดสลับซับซ้อนยากแก่การสืบสวนจับกุมผู้กระทำผิดมาลงโทษ ในอนาคตคาดว่าปัญหาอาชญากรรมเศรษฐกิจจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น กรมตำรวจมีการปรับปรุงหน่วยงานและภารกิจของ กองทะเบียนคนต่างด้าวและภาษีอากรเป็นกองบังคับการปราบปรามอาชญากรรมเศรษฐกิจ รับผิดชอบเกี่ยวกับ การเงิน การธนาคาร ภาษีอากร การค้าและการพาณิชย์ ตลอดจนการคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม

- การรักษาความปลอดภัยนักท่องเที่ยว บุคลากรรวมทั้งนักท่องเที่ยวได้เข้าประเทศเป็นอันดับ 1 ติดต่อกันมาเป็นเวลาหลายปี การให้ความคุ้มครองและรักษาความปลอดภัยให้นักท่องเที่ยวเป็นปัจจัยสำคัญที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวให้เจริญก้าวหน้า โดยจะต้องเน้นการแก้ปัญหาการเอาเปรียบ ก่อความเดือดร้อนรำคาญและอาชญากรรมที่เกิดกับนักท่องเที่ยว ตลอดจนการให้บริการด้านพิธีการเข้าเมือง และข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นแก่นักท่องเที่ยวอย่างมี

ประสิทธิภาพต่อไป

2. การรักษาความมั่นคงปลอดภัยภายใน ความมั่นคงภายในสามารถแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะคือ ความมั่นคงทางการเมืองและการบริหาร ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางสังคมจิตวิทยา

3. การบริการสังคม งานด้านนี้ กรมตำรวจได้ดำเนินการควบคู่กับการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การรักษาความมั่นคงภายใน เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกมีสวัสดิการและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และงานด้านการจราจร การสาธารณสุข สาธารณภัย และงานทะเบียน แผนงานสำคัญคืองานด้านการจราจร คือระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา จำนวนยานพาหนะได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่วนพื้นผิวการจราจรเพิ่มขึ้นน้อย เนื่องจากปัญหาที่ดินราคาแพง ไม่สามารถใช้งบคุ้มค่างูมหาย ผังเมือง และกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารได้อย่างมีประสิทธิภาพ มาตรการระบบการขนส่งมวลชนที่ดี ปัจจัยเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัดเป็นอย่างมาก ผู้ใช้รถใช้ถนนขาดวินัยไม่รักษากฎจราจรก่อให้เกิดอุบัติเหตุสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก นอกจากนั้นจำนวนยานพาหนะที่เพิ่มมากขึ้น ส่งผลกระทบโดยตรงก่อปัญหามลภาวะเสียและอากาศซึ่งทวีความรุนแรง

4. งานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ เป็นยุทธศาสตร์และยุทธวิธีใหม่ในการปฏิบัติงานของกรมตำรวจ ที่เริ่มใช้อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในแผนกรมตำรวจแม่บท ฉบับที่ 1 เพื่อแสวงหาความร่วมมือจากประชาชนในการ ป้องกันและแก้ไขปัญหอาชญากรรม อุบัติภัย สาธารณภัยและความมั่นคง แบ่งงานออกเป็น 4 ด้าน คือ ด้านเสริมสร้างอุดมการณ์ชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ ด้านการบริหารงานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ ด้านการปฏิบัติงานชุมชนสัมพันธ์และส่งเสริมกิจกรรมการมีส่วนร่วม และด้านการปฏิบัติงานมวลชนสัมพันธ์และส่งเสริมกิจกรรมการมีส่วนร่วม

5. การพัฒนาการบริหาร แผนกรมตำรวจแม่บท ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535 - 2539) กำหนดของเขตงานการพัฒนาการบริหารของกรมตำรวจออกเป็น 7 ประการ คือ การพัฒนาองค์กรและระบบวิธีปฏิบัติงาน การบริหารกำลังพล การสวัสดิการ การผลิตและพัฒนาบุคลากร การส่งกำลังบำรุง การพัฒนาระบบงบประมาณและการเงิน และการประชาสัมพันธ์ ซึ่งการบริหารงานทั้ง 7 ประการดังกล่าว ยังคงมีปัญหาที่จะนำไปสู่การแก้ไขดังต่อไปนี้

- การพัฒนาองค์กรและระบบวิธีปฏิบัติงาน การพัฒนาองค์กรของกรมตำรวจประสบ

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างทั้งในระดับมหภาค และระดับจุลภาคให้มีความสมบูรณ์เหมาะสมสอดคล้องกับปริมาณและคุณภาพของงานทำให้เกิดปัญหาการปฏิบัติงานไม่ประสิทธิภาพเท่าที่ควร ในส่วนของระบบวิธีปฏิบัติงานยังคงมีปัญหาด้านความไม่เหมาะสมของวิธีปฏิบัติและโครงสร้างทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและขาดการประสานการปฏิบัติและข้อมูลต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและแผน วิจัยและพัฒนา การปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และข้อบังคับ การพัฒนาเทคโนโลยี การติดตามและประเมินผล การตรวจราชการ การดำเนินการด้านวินัยข้าราชการตำรวจและการสืบสวนข้อเท็จจริง

- การบริหารกำลังพล ปัญหาการบริหารงานกำลังพลของกรมตำรวจนอกจากการขาดแคลนกำลังพลซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ที่เผชิญอยู่ในปัจจุบันแล้ว ยังมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการในระบบการบริหารงานบุคคลตั้งแต่การเลือกสรรบุคลากรเพื่อบรรจุแต่งตั้ง ไม่มีความเหมาะสม การแต่งตั้งโยกย้ายการพิจารณาความดีความชอบ ไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรมอย่างแท้จริง การบริหารงานทางด้านวินัยมีความล่าช้าขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน นอกจากนั้นยังขาดเครื่องมือเครื่องใช้ทางเทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงาน

- การพัฒนาสวัสดิการ ค่าตอบแทนของข้าราชการตำรวจยังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณและคุณภาพของงานที่รับผิดชอบ นอกจากนั้นสิทธิและสวัสดิการต่างๆ ที่ข้าราชการตำรวจและครอบครัวได้รับยังไม่เพียงพอและล่าช้า

- การฝึกและพัฒนาบุคลากร ยังขาดการประสานงานและการวางแผนร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่ผลิตและพัฒนากำลังพลกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารกำลังพลทำให้การผลิตและฝึกอบรมข้าราชการตำรวจยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

- การส่งกำลังบำรุง งานส่งกำลังบำรุงของกรมตำรวจยังไม่สามารถสนับสนุนหน่วยงานต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริง เนื่องจากขาดบุคลากร การจัดเก็บข้อมูลที่เป็นระบบเครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัย การกำหนดมาตรฐานและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับงานส่งกำลังบำรุง ได้แก่ งานพลอาชีวกร งานสรรพาวุธ งานโศธาธิการ งานสื่อสาร และงานขนส่ง

- การพัฒนาระบบงบประมาณและการเงิน การจัดทำงบประมาณของหน่วยต่างๆ ยังคงเป็นแบบแสดงรายการเป็นปัญหาในการจัดทำงบประมาณให้มีความสอดคล้องกับแผนงานนอกจากนั้นปัญหาการขาดแคลนบุคลากร การจัดโครงสร้างหน่วยงานด้านงบประมาณและการเงินที่ไม่เหมาะสม

การขาดแคลนข้อมูลและเครื่องมือเครื่องใช้ ยังคงเป็นปัญหาสำคัญที่จะต้องดำเนินการแก้ไข เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

- การประชาสัมพันธ์กรมตำรวจยังมิได้มีการประชาสัมพันธ์ในเชิงรุกและขาดการพัฒนา การเสริมสร้างภาพลักษณ์ของกรมตำรวจเพื่อเผยแพร่ผลงานของกรมตำรวจให้ประชาชน สื่อมวลชน และส่วนราชการอื่นทราบเพื่อให้เกิดทัศนคติที่ดีและความเข้าใจในการปฏิบัติงานของกรมตำรวจ

เห็นได้ว่าการประเมินผลการปฏิบัติงานของกรมตำรวจยังต้องมีปัญหาข้อแก้ไขหลายประการ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยผู้บริหารที่เข้าใจปัญหาอย่างจริงจังและต่อเนื่อง จึงจะสามารถทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในการกิจของกรมตำรวจสัมฤทธิ์ผลอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในประเด็นนี้ จรุง สุภาพ ในฐานะคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้สัมภาษณ์ว่า<sup>3</sup>

"พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ดำเนินการ ตามนโยบายของรัฐบาล ในอันที่จะทำให้กรมตำรวจมีบทบาทในการดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ให้กรมตำรวจสามารถให้บริการให้ เกิดประโยชน์ต่อประชาชน แต่มีจุดอ่อนที่ว่าอยู่ในตำแหน่งในระยะเวลาอันสั้น จึงต้องมีการปรับปรุงแก้ไขอีกมาก"

ปัญหาของกรมตำรวจ จึงอยู่ที่ว่าผู้บริหารซึ่งควบคุมนโยบายขาดความต่อเนื่อง และไม่ ประสานนโยบายหรือส่งผ่านนโยบายซึ่งกันและกัน เห็นได้ว่านโยบายสมัยพลตำรวจเอกสวัสดิ์ อมรวิวัฒน์, พลตำรวจเอกประทีป สันติประภพ และ พลตำรวจเอกพจน์ บุณยะจินดา ซึ่งเป็นอธิบดีกรม ตำรวจในสมัยรัฐบาลนายชวนฯ มีความแตกต่างกัน คือ

แนวนโยบายการบริหารงานกรมตำรวจที่สำคัญในสมัย พลตำรวจเอกสวัสดิ์ อมรวิวัฒน์ ซึ่งอยู่ในตำแหน่งขณะที่เป็นผู้ดำเนินการร่างแผนกรมตำรวจแม่บท ฉบับที่ 2 นโยบายโครงสร้าง แผนงานยังคงมี 5 สาขาเหมือนเดิมตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น<sup>4</sup> คือ สาขาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน สาขาความมั่นคงภายใน สาขาการบริการทางสังคม สาขามุขและมวลชนสัมพันธ์

<sup>3</sup>สัมภาษณ์ศาสตราจารย์ จรุง สุภาพ เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2539

<sup>4</sup>กองวิจัยและวางแผน กรมตำรวจ, แผนกรมตำรวจแม่บท ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535-2539

สาขาการพัฒนาการบริหาร ทั้งนี้ เพราะภารกิจของกรมตำรวจยังคงเดิมแต่กระแสสังคมยังคงเรียกร้องและต้องการให้ตำรวจปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของตนเอง โดยเฉพาะการปฏิบัติงานของตำรวจท้องที่ตามสถานีตำรวจต่างๆ ทั่วประเทศ จำนวน 1,221 แห่ง ตลอดจนมีการเร่งรัดให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสถานีตำรวจโดยใช้หลักการให้บริการเสร็จสิ้น ณ จุดเดียว (one stop services) และกระจายการให้บริการไปยังแหล่งชุมชนในรูปของสถานีตำรวจย่อย หรือสถานีตำรวจเคลื่อนที่

การเน้นการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในกิจการตำรวจ โดยดำเนินโครงการที่มีการริเริ่มไว้แล้วต่อไปอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ โครงการตรวจสอบพิมพ์ลายนิ้วมืออัตโนมัติด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ (AFIS) โครงการปรับปรุงศูนย์ปฏิบัติการของกองบัญชาการตำรวจนครบาล (C<sup>3</sup>I) โครงการจัดระบบฐานข้อมูลอาชญากรรม (CIS) และเริ่มดำเนินการโครงการใหม่ ได้แก่ โครงการตรวจเปรียบเทียบร่องรอยจากอาวุธปืนด้วยเครื่อง Bullet proof โครงการตรวจสอบยืนยันตัวบุคคลโดยอาศัย DNA Fingerprints เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และการสอบสวนคดีอาญา ตลอดจนพิจารณานำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการพัฒนาการบริหารงานของกรมตำรวจ เป็นต้น<sup>5</sup>

นโยบายกรมตำรวจสมัยพลตำรวจเอกประทีป สันติประภพ มีแนวนโยบายที่สำคัญคือ การจัดโครงสร้างกรมตำรวจใหม่ และการบริหารงานโดยการสร้าง สร้างความเป็นเอกภาพและอิสระอย่างแท้จริงในการปฏิบัติหน้าที่พิทักษ์สันติราษฎร์ เน้นการดำเนินงานของ ก.ตร. ด้านการปราบปรามอาชญากรรม กวดขันและดำเนินการอย่างเด็ดขาดกับ บ่อนการพนันทุกประเภท ช่องโสเภณี สถานบริการและแหล่งบันเทิงเรีงรมย์ ด้านการบริหารงานจราจร ให้ระดมกำลังที่มีอยู่เข้าแก้ไขปัญหาการจราจร และผู้บังคับบัญชาต้องคอยดูแลมิให้บังคับบัญชารีดไถหาผลประโยชน์ โดยมีขอบ ทั้งตำรวจจราจรในกรุงเทพฯ จราจรกลาง และตำรวจทางหลวง เป็นต้น<sup>6</sup>

<sup>5</sup> สำนักงานแผนงานและงบประมาณ กรมตำรวจ, แผนกรมตำรวจประจำปี 2536 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กรมตำรวจ, 2536), หน้า 1-3.

<sup>6</sup> สำนักงานแผนงานและงบประมาณ กรมตำรวจ, แผนกรมตำรวจประจำปี 2537 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กรมตำรวจ, 2537), หน้า 4-8.



แนวนโยบายการบริหารงานกรมตำรวจในสมัย พลตำรวจเอกพจน์ บุญยะจินดา คือ การปฏิบัติงานในสถานีตำรวจ โครงการ "โรงพักของเรา" การป้องกันอาชญากรรม เน้นหนัก การลดความหวาดระแวงภัยจากอาชญากรรมของประชาชนให้เหลือน้อยที่สุด พัฒนาระบบการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน เน้นคุณภาพของพนักงานสอบสวนส่วนด้านการจราจรเร่งรัดการประสานการแก้ไขปัญหาและการบริการด้านการจราจรทุกวิถีทางและนำแนวทางตามโครงการพระราชดำริไปปฏิบัติให้บังเกิดผลตามพระราชประสงค์อย่างจริงจังรวดเร็ว การบริหารงานราชการแบบยกเครื่อง (reengineering) กรมตำรวจให้มีการเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องกับยุคโลกาภิวัตน์ เป็นต้น<sup>7</sup>

การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลชวน หลีกภัย ที่มีต่อการบริหารงานกรมตำรวจ คือนโยบายด้านการรักษาความสงบ ให้มีการแก้ไขปัญหาคือการแก้ที่สาเหตุ ๆ คดีเหตุการณ์ที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ตัวอย่างเช่น กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจปล่อยตัวพ่อค้ายาเสพติด (นายคิม ฮองลี) คดีโจรกรรมเพชรชาอูดีอาระเบีย การจับกุมและดำเนินคดีนายสอง วิศวกรวีโรจน์ ซ้อหาปิ่นหัน กรณีโสเภณีเด็กถูกฆาตกรรมที่ศาลากลางจังหวัดสงขลา การดำเนินการกับนักศึกษาพม่า<sup>8</sup> จากการแถลงนโยบายดังกล่าวคดีสำคัญใหญ่ที่กรมตำรวจได้เน้นเป็นการดำเนินนโยบายที่สำคัญคือ การป้องกันปราบปรามอาชญากรรมโสเภณีเด็ก ได้แต่งตั้งศูนย์เฉพาะกิจและประสานงานเพื่อให้ความช่วยเหลือโสเภณีเด็กและปราบปรามผู้ดำเนินการธุรกิจบริการทางเพศ ส่วนคดีเพชรชาอูดีอาระเบีย ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชุดติดตามเครื่องเพชรราชวงศ์ชาอูดีอาระเบียส่งกลับคืนให้แก่ชาติรีไฟซาลแห่งประเทศชาอูดีอาระเบีย ซึ่งนับว่ากรมตำรวจได้รับนโยบายทั้ง 2 เรื่องนี้มาดำเนินการได้อย่างสำเร็จผล มีรายละเอียดดังนี้ คือ

<sup>7</sup> พล.ต.อ.พจน์ บุญยะจินดา, แนวนโยบายการบริหารงานของกรมตำรวจ (กรุงเทพมหานคร : พิชเชศ พรินท์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด, 2537), หน้า 1-15.

<sup>8</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, สรุปผลการดำเนินงานด้านรัฐสภาสมัยประชุมสามัญสมัยที่หนึ่ง พ.ศ. 2535 ของกระทรวงมหาดไทย (เอกสารอัดสำเนา), หน้า 13-14.

### คดีการโจรกรรมเครื่องเพชรราชวงศ์ชาลืออาระเบีย

คดีการโจรกรรมเครื่องเพชรราชวงศ์ชาลืออาระเบียเป็นคดีอาชญากรรมสะเทือนขวัญที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รูปแบบการโจรกรรมและระบบการสืบสวนสอบสวนมีลักษณะที่แตกต่างออกไปจากคดีอาชญากรรมประเภทอื่น ๆ

คดีเพชรชาลืออาระเบีย เป็นคดีการโจรกรรมเครื่องเพชรราชวงศ์ชาลืออาระเบียรูปคดีเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพราะมีการดำเนินคดีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 คดีนี้มีผู้เกี่ยวข้องที่เป็นผู้กระทำผิดมากมายหลายคน รวมไปถึงเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วย ในคดีนี้ได้มีการฆาตกรรมนางดาราวดี ศรีธนะขันธ์ และเด็กชายเสวีศรีธนะขันธ์ภรรยาและบุตรชายของนายสันติศรีธนะขันธ์ที่ระหว่างหลักกิโลเมตรที่ 117-117 ถนนมิตรภาพ ตำบลศาลเด็ชิว อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2537 ในเบื้องต้นมีที่กล่าวว่าเป็นคดีอุบัติเหตุรถชนกัน แต่จากการสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจกองปราบปราม พบว่าเป็นเหตุ "ฆาตกรรม" โดยมีสาเหตุมาจากการกระทำมิชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ ในระหว่างการดำเนินการสืบสวนติดตามเครื่องเพชรที่ถูกโจรกรรม โดยมีข้าราชการตำรวจชั้นผู้ใหญ่หลายนายมีส่วนเกี่ยวข้องพัวพันในที่สุดได้มีการดำเนินคดีกับพันตำรวจโทพันศักดิ์ มงคลศิลป์, พลตำรวจโทชลอ เกิดเทศ, พลตำรวจโทโสภณ สะวิคามิน, พลตำรวจเอกประทีป สันติประภพ กับบุคคลอื่นๆ รวม 16 คน จากการสืบสวนสอบสวนขยายผลพบว่า ก่อนเกิดเหตุคดีนางดาราวดี ศรีธนะขันธ์ และบุตรชายถูกฆาตกรรมนั้น นายสันติ ศรีธนะขันธ์ ยังได้ถูกพลตำรวจโทชลอ เกิดเทศ 4 (ยศปัจจุบัน) กับพวกจับกุมตัวไปโดยมิชอบ และทำการหน่วงเหนี่ยวกักขัง จึงได้มีการดำเนินคดีกับพลตำรวจโทชลอ เกิดเทศ กับพวก รวม 4 คน อีกคดีหนึ่งด้วย<sup>๑</sup>

จากการที่ได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่า ทางฝ่ายรัฐบาลชาลืออาระเบียยังเห็นว่าทรัพย์สินที่ยึดคืนมาได้นั้นยังไม่ครบถ้วน โดยเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นของเก่าแก่ เป็นมรดกตกทอด

<sup>๑</sup>"จิวเป็ดบัญชีเลือกนายพลสีกาจากคดีเพชรชาลืออาระเบียถึงฆาตกรรมอำพราง," มติชนสุดสัปดาห์ 14 (19 สิงหาคม 2537), หน้า 81.

มีคุณค่าทางด้านจิตใจและมีราคาสูง เช่น เพชรเม็ดใหญ่ขนาดหลายกะรัตที่เป็นของสำคัญเป็นต้น และจากการที่นางคาราวดีศรีชนะชัยท์ และบุตรถูกฆาตกรรม ทำให้เห็นได้ว่าปัญหาเรื่องการโจรกรรมเครื่องเพชรราชวงศ์ชาอูดีอาระเบียมีที่ท้าวว่าจะลุกลามทั้งในแง่ของการสืบสวนและการดำเนินคดีกับผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อรูปคดีต่างๆที่อยู่ระหว่างดำเนินการส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรม และชื่อเสียงของประเทศชาติทั้งยังเป็นที่น่าสนใจของประชาชนไทยและนานาชาติเป็นอย่างยิ่ง รัฐบาลโดย นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี จึงได้ดำริให้มีการดำเนินการเฉพาะกิจติดตามทรัพย์สินคืน เพื่อคลี่คลายสถานการณ์ กรมตำรวจ จึงได้มีคำสั่งจัดตั้ง "ศูนย์ประสานงานเฉพาะกิจสืบสวนติดตามเครื่องเพชรราชวงศ์ชาอูดีอาระเบีย" โดยพลตำรวจเอก ประชา พรหมนอก รองอธิบดีกรมตำรวจเป็นผู้อำนวยการศูนย์เพื่อติดตามเครื่องเพชรคืนอีกครั้งหนึ่ง

ภายหลัง พล.ต.อ.พจน์ บุญยะจินดา ได้รับแต่งตั้งเป็นอธิบดีคนใหม่ แทน พล.ต.อ. ประทิน สันติประภพ ที่เกษียณอายุราชการ แต่การติดตามหาของกลางเพชรราชวงศ์ชาอูดีอาระเบียก็ยังไม่เสร็จสิ้น โดยในวันที่ 29 สิงหาคม 2537 พล.ต.อ.ประทิน สันติประภพ มอบหมายให้ พล.ต.อ.พจน์ บุญยะจินดา ว่าอ.ตร.ดำเนินการคดีนี้ต่อหากเสร็จไม่ทันการเกษียณอายุ พร้อมทั้งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ มี พล.ต.อ.ประชา พรหมนอก เป็นประธาน ร่วมด้วย พล.ต.ต. วรณรัตน์ คชรักษ์ พล.ต.ท.พรศักดิ์ คุงควิบูลย์ พล.ต.ท.ไกรสุข สินสุข

ต่อมา พล.ต.อ.พจน์ บุญยะจินดา อธิบดีกรมตำรวจก็ได้มีคำสั่งที่ 0501/46 ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2537 ซึ่งตรงกันวันตำรวจ เรื่องการสืบสวนติดตามเพชรราชวงศ์ชาอูดีอาระเบียที่หายๆไป และให้ติดตามคืนมาโดยมอบหมายให้ทีมงานตำรวจชุดคลี่คลายคดีฆาตกรรมอำพรางสองแม่ลูก "ศรีชนะชัยท์" คือ พล.ต.อ.ประชา พรหมนอก รอง อ.ตร.ปป.(1) และ พล.ต.ต. วรณรัตน์ คชรักษ์ พช.พบช.ก.(อดีต พบก.ป.) ตั้ง "ชุดเฉพาะกิจ" ตามเครื่องเพชรราชวงศ์ชาอูดีอาระเบียครั้งนี้และได้มีการตั้ง "ศูนย์ประสานงานเฉพาะกิจสืบสวนติดตามเครื่องเพชรราชวงศ์ชาอูดีอาระเบีย(ศตพ.)" โดยใช้โรงเรียนนายสิบตำรวจ บางเขน เป็นกองบัญชาการชั่วคราว โดยมีผู้ที่เป็นคณะกรรมการชุดเฉพาะกิจ 29 นาย

การดำเนินงานของตำรวจชุดติดตามเครื่องเพชรราชวงศ์ชาอูดีอาระเบีย (ศตพ.)

ได้ดำเนินงานอย่างแปลกประหลาดกว่ารูปแบบคดีอื่น ๆ คือตำรวจเองก็ไม่สามารถจะระบุ

รูปพรรณสัณฐานของเครื่องเพชรที่โจรกรรมมาได้ ผู้รับซื้อของโจรนั้นได้เปลี่ยนแปลงสภาพเพชรให้มีลักษณะแตกต่างจากรูปพรรณเดิม มีการเปลี่ยนมือเครื่องเพชรไปหลายทอด หลายบุคคล หลายกลุ่มอาชีพ ผู้รับซื้อเพชรบางคนก็ล้มหายตายจากไปแล้ว การสืบจับของตำรวจชุดแรกก็ไม่ได้ลงรายการทรัพย์สินอย่างละเอียดถี่ถ้วนได้อย่างถูกต้อง เครื่องเพชรบางชิ้นทำเทียมขึ้นมา แล้วนำไปคืนให้กับกษัตริย์ไฟซาล ซึ่งทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับประเทศซาอุดีอาระเบียตกต่ำลงไปอีก คณะทำงานชุด (ศตพ.) จึงต้องการโฆษณาชวนเชื่อทางสื่อมวลชน ซึ่งสื่อมวลชนได้ให้ความร่วมมือกับคณะทำงานชุด (ศตพ.) อย่างเต็มที่ การโฆษณานั้นได้กล่าวว่าบุคคลใดครอบครองเพชรซาอุดีอาระเบีย จะให้โทษแก่บุคคลนั้น เพราะเพชรที่ได้มานั้นไม่ถูกต้อง เพชรของกษัตริย์ไฟซาลเป็นของสูง บุคคลผู้ครอบครองจะต้องได้รับความเดือดร้อน มีอาถรรพณ์ ผู้ครอบครองบางรายถึงกับต้องเสียชีวิต เช่นกรณีการเสียชีวิตของนางดาราวดี ศรีชนะพันธ์ และเด็กชายเสวี ศรีชนะพันธ์ จึงทำให้ประชาชนผู้ครอบครองเพชรหวาดระแวง จึงนำเพชรมาขายตามตามต้นไม้ แล้วโทรศัพท์ติดต่อให้กรมตำรวจมารับตามจุดที่วาง ทำให้ตำรวจคณะทำงานชุด (ศตพ.) ได้เพชรกลับคืนมา 105 รายการ จำนวน 605 ชิ้น มูลค่า 10,079,500 บาท และได้้นำเพชรส่งกลับคืนยังกษัตริย์ไฟซาล ประเทศซาอุดีอาระเบียโดยเรียบร้อยทุกประการ

#### การปราบปรามโสเภณีเด็ก

กรมตำรวจได้มีการปราบปรามโสเภณีเรื่อยมา แต่รูปแบบการค้าประเวณีได้มีการเปลี่ยนแปลงไป ตามสภาพการณ์เงื่อนไขทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้ กระบวนการค้าประเวณีก็ได้เปลี่ยนโฉม โดยการนำเด็กมาค้าประเวณี<sup>10</sup> ในสมัยนางสาวรัฐมนตรีนายชาน หลีกภัย ได้มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2535 ในข้อ 8.6 ด้านเด็กและสตรีว่าด้วยการแก้ปัญหาเรื่องเด็กจรจัดแรงงานเด็ก โสเภณีเด็กและการมีวเมหาหรือมีค่านิยมที่ผิดในสิ่งอบายมุข<sup>11</sup>

<sup>10</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, คำแถลงนโยบายของนายชาน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา วันพุธที่ 21 ตุลาคม 2535 หน้า 15-20 (เอกสารอัดสำเนา).

<sup>11</sup> มนตรี สันทวิชัย, เมื่อเด็กไทยกลายเป็นเหยื่อ (กรุงเทพมหานคร : ส.เอเชียเพรสจำกัด, 2538), หน้า 4-30.

กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รับผิดชอบโดยตรง จึงกำหนดนโยบายการปราบปรามโสเภณีเด็กไว้ในแผนแม่บทกรมตำรวจฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535-2539) และได้มีคำสั่งที่ นร. 1209/(7) ว. 122 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2535 ให้มีมาตรการแก้ไขปัญหาโสเภณีเด็กเป็น 2 ระยะคือ มาตรการระยะสั้นและมาตรการระยะยาวในการปราบปรามการค้าประเวณีเด็ก ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2536 กรมตำรวจได้มีคำสั่งที่ 0508/41 (5670) ลงวันที่ 22 ธันวาคม 2536 เรื่องแต่งตั้งศูนย์เฉพาะกิจและประสานงานเพื่อให้ความช่วยเหลือโสเภณีเด็ก และปราบปรามผู้ดำเนินธุรกิจบริการทางเพศ ตำรวจทุกหน่วยร่วมมือประสานงานในการปราบปรามโสเภณีเด็กอย่างเต็มที่

การดำเนินงานของศูนย์ประสานงานป้องกันปราบปรามโสเภณีเด็ก และการใช้แรงงานเด็กนั้น ในปี พ.ศ. 2536 ได้ดำเนินงานจับกุมผู้ต้องหาทั้งหมด 2,552 คน โดยการจับกุมผู้ประกอบการ 319 คน จับกุมโสเภณี 1,739 คน ช่วยเหลือเด็กหรือหญิง 410 คน จับผู้ประกอบการค้าการใช้แรงงานเด็ก 5 คน ช่วยเหลือเด็กออกจากสถานที่ใช้แรงงาน 6 คน จับกุมการกระทำลามกอนาจาร 9 คน จับกุมสิ่งพิมพ์ วัดลามกอนาจาร 10 คน และในปี พ.ศ. 2537 ตั้งแต่เดือนมกราคม-สิงหาคม ได้จับกุมโสเภณี จำนวน 407 คน และช่วยเหลือเด็กหรือหญิง จำนวน 22 คน<sup>12</sup>

จากนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดให้กรมตำรวจดำเนินงานโดยเร่งด่วนโดยผ่านกระทรวงมหาดไทย และนโยบายที่กรมตำรวจสามารถดำเนินการที่ค่อนข้างจะได้รับผลที่สำเร็จอย่างมากจนเป็นที่ประทับใจของประชาชน คือคดีเพชรช่อคิอาระเบีย ซึ่งคดีนี้เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2532 ผ่านล่วงเลยมานับแต่รัฐบาลที่แล้ว การติดตามเพชรราชวงศ์ช่อคิอาระเบียที่ติดตามเพชรกลับคืนให้กษัตริย์ไพศาลแห่งราชวงศ์ช่อคิอาระเบียขาดการควบคุมติดตามอย่างใกล้ชิด จึงทำให้เพชรที่ส่งคืนนั้นเป็นของที่ทำเลียนแบบของจริง และอีกสองไว้อย่างบางส่วน การติดตามคดีนี้ของกรมตำรวจก็ได้กระทำอย่างจริงจัง มีการควบคุมผ่านระบบสื่อสารมวลชนและมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ประชาชนยอมรับในผลงานความสามารถและด้านความซื่อสัตย์สุจริต จึงทำให้ตำรวจตระหนัก

<sup>12</sup> กองปราบปราม สถิติการจับกุมโสเภณี-เด็ก ปี พ.ศ. 2536, 2537 เอกสารอัดสำเนา 2537, หน้า 1-5.

ชุดติดตามเครื่องเพชรราชวงศ์ชวาอุดีอาระเบียสามารถติดตามเพชรกลับคืนมาได้ 105 รายการ 605 ชิ้น และส่งกลับคืนให้กษัตริย์ไฟซาลแห่งราชวงศ์ชวาอุดีอาระเบีย นับได้ว่าการดำเนินนโยบาย และการควบคุมคืออย่างใกล้ชิดจากกรมตำรวจและประชาชนและสื่อมวลชนที่คอยติดตามผลงาน ทำให้การดำเนินงานประสพผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ

นโยบายอีกข้อที่รัฐบาลนายชวัน หลีกภัย คือการดำเนินงานปราบปรามโสเภณีเด็กอัน เป็นผลพวงจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศไปสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ตลอดจนค่านิยมที่ผู้ขายนิยมเด็กในการค้าประเวณี ธุรกิจเพศพาณิชย์จึงนำอันตราขายสู่เด็กอย่าง ใหญ่หลวงมีโสเภณีเด็กแพร่ระบาดในสังคม<sup>13</sup> กรมตำรวจได้รับนโยบายจากรัฐบาลในการปราบ ปรามโสเภณีเด็ก การดำเนินงานอย่างจริงจังทำให้โสเภณีเด็กลดน้อยลงอย่างรวดเร็ว กรณี ทั้งสองนี้เป็นการดำเนินนโยบายของกรมตำรวจที่ผ่านการควบคุมในด้านนโยบายการบริหารโดย ฝ่ายบริหาร

กล่าวโดยสรุปในภาพรวม การควบคุมกรมตำรวจด้านนโยบายนั้น เป็นเรื่องที่คาบเกี่ยว กันระหว่างรัฐบาลกับการดูแลกำกับการบริหารงานตำรวจ ซึ่งโดยปกติกรมตำรวจเองนั้นโดยระบบ ไม่สามารถบริหารงานได้โดยอิสระตามบรรพชาศและสภาพแวดล้อมที่กำหนดได้ด้วยตนเอง นัก การเมืองซึ่งเข้ามาดำเนินงานทางการเมืองจะเป็นผู้กำหนดวงนโยบายควบคุมดูแลกรมตำรวจ ใน รูปการกำหนดนโยบายให้กรมตำรวจเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารงาน นโยบายที่รัฐบาลนายชวัน หลีกภัย กำหนดให้กรมตำรวจดำเนินงานอย่างจริงจัง คือ นโยบายการปราบปรามโสเภณีเด็ก นโยบายการเร่งรัดติดตามเครื่องเพชรราชวงศ์ชวาอุดีอาระเบีย การปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างกรม ตำรวจใหม่ ซึ่งได้ดำเนินการไปแล้ว

<sup>13</sup>"แรงงานตัวดีก่อปัญหาโสเภณี," ไทยรัฐ. (18 สิงหาคม 2537) : 22. และ

"โสเภณีที่ท้าวทายต่อกฎหมาย," เคลวินาส์. (20 มิถุนายน 2537) : 12.

### การควบคุมการบริหารโคกกฎหมายและระเบียบ

มีคำกล่าวอ้างมากมายว่า การเป็นตำรวจนั้นมีความยากยิ่งกว่าอาชีพอื่นใด เพราะตำรวจเป็นทั้งผู้ดูแล ควบคุม กำหนดรักษากฎหมายไปในตัวด้วย นอกจากด้วยบทกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พระราชบัญญัติข้าราชการตำรวจแล้ว ตำรวจยังถูกควบคุมด้วยกรอบระเบียบวินัย อุดมคติของตำรวจและการดำรงงานอยู่ในจริยธรรมของตำรวจ ซึ่งถ้าตำรวจไม่ยึดมั่นอยู่ในกรอบระเบียบวินัยอุดมคติของกรมตำรวจด้วยแล้ว จะทำให้ตำรวจถูกรื้อถอนหรือตำรวจที่มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางสังคมจะลดน้อยลง ก่อนอื่นจะต้องศึกษากรอบของกฎหมายและระเบียบที่กำหนดเอาไว้ กฎหมายที่ใช้บังคับเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติ มีดังนี้

1. พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534<sup>14</sup>
2. พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521<sup>15</sup>
3. พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการตำรวจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2531<sup>16</sup>
4. ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38<sup>17</sup>
5. พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการตำรวจ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535<sup>18</sup>

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 วันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2534 ราชกิจจานุเบกษา (4 กันยายน 2534), เล่ม 108.

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 วันที่ 20 มิถุนายน 2521.

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2531 วันที่ 5 พฤศจิกายน 2531.

<sup>17</sup> ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534.

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการตำรวจ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 วันที่ 1 เมษายน 2535.

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของนักการเมืองตามกฎหมายและระเบียบในการบริหารงานตำรวจ

นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 11 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ๔ กำหนดให้ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในส่วนของการบริหารงานตำรวจ คือ

1. บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัดกรมตำรวจ
2. สั่งให้ข้าราชการซึ่งสังกัดกรมตำรวจไปปฏิบัติราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี
3. แต่งตั้งข้าราชการจากกรมตำรวจ ไปดำรงตำแหน่งของอีกกระทรวง ทบวง กรม หนึ่งได้ แต่ถ้าเป็นการแต่งตั้งอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไป ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี
4. วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ
5. ดำเนินการอื่นๆในการปฏิบัติตามนโยบาย

**รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและคณะรัฐมนตรี**

ตามมาตรา 20 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน๔ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสังกัด และกำหนดนโยบายของกระทรวง ให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

และตามมาตรา 32 นัย พ.ร.บ. ฉบับเดียวกันนี้ กำหนดให้กรมที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนใดส่วนหนึ่งของกระทรวง โดยมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบให้เป็นไปตามนโยบายแนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง

ตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ๔ และประกาศ รสช.๔ กำหนดให้ รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารงานตำรวจ ดังนี้

1. รัฐมนตรีรักษาการและมีอำนาจออกกฎกระทรวง เพื่อปฏิบัติการตามกฎหมาย
2. รัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในการปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจ ให้เป็นไปตามบัญชีกำหนดการปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจ ตามที่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ กำหนด
3. รัฐมนตรีรายงานคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาจัดให้มีหรือปรับปรุง เงินเพิ่มค่าครองชีพ เมื่อมีเหตุจำเป็น และกำหนดให้ข้าราชการตำรวจได้รับเงินเพิ่มพิเศษรายเดือนเงินเพิ่มอื่น



หรือเงินช่วยเหลือตามที่ได้ตกลงกับกระทรวงการคลัง

4. รัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) โดยตำแหน่ง และเป็นผู้ประกาศชื่อ ก.ตร. ในราชกิจจานุเบกษา

5. คณะรัฐมนตรีพิจารณาการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ ตำแหน่งผู้บังคับการหรือเทียบเท่าผู้บังคับการขึ้นไป สกเว้นตำแหน่งอธิบดี ที่อธิบดีพิจารณาคัดเลือกเสนอโดย ได้รับความเห็นชอบจาก ก.ตร. เมื่ออนุมัติให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

6. คณะรัฐมนตรีพิจารณาการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ ตำแหน่งอธิบดีที่รัฐมนตรีพิจารณาคัดเลือกเสนอโดย ได้รับความเห็นชอบจาก ก.ตร. เมื่ออนุมัติให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

7. รัฐมนตรีสามารถสั่งให้ข้าราชการตำรวจรักษาการในตำแหน่งชั่วคราวประจำกรม กองหรือส่วนราชการ และสำรองราชการ ได้สำหรับตำแหน่งผู้บัญชาการหรือเทียบผู้บัญชาการขึ้นไป

8. รัฐมนตรีเป็นผู้สั่งเลื่อนขึ้นและอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจระดับพลตำรวจตรี ที่ได้รับความเห็นชอบจาก ก.ตร.

รัฐมนตรีเป็นผู้สั่งเลื่อนขึ้นและอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจ ระดับพลตำรวจโทขึ้นไป ที่ได้รับความเห็นชอบจาก ก.ตร. และคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติ

9. รัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาและสั่งอนุญาต ให้ข้าราชการตำรวจออกจากราชการตั้ง แต่ตำแหน่งผู้ช่วยผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าขึ้นไป และมีอำนาจสั่งขังถึงการให้ลาออกเป็นเวลาไม่เกินสามเดือน

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจดังกล่าวข้างต้น มีผลทำให้พนักงานเมืองฝ่ายรัฐบาลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการในกระทรวง อีกประการหนึ่งคือเป็นผู้กำหนดและบริหารนโยบายของกระทรวง โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวในข้อ 4, 5, 6 และ 7 จะมีผลโดยตรงกับการบริหารงานในกรมตำรวจ เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะเป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) โดยตำแหน่ง และสามารถสั่งการให้ข้าราชการตำรวจรักษาการในตำแหน่งชั่วคราวประจำกรม กอง หรือส่วนราชการประจำกรม และสำรองราชการ ได้สำหรับตำแหน่งผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าขึ้นไป อำนาจตามกฎหมายในส่วนนี้เองซึ่ง

สามารถทำให้การเมืองเข้ามาแทรกแซงการบริหารงานในกรมตำรวจ โดยมีตัวอย่างในอดีตที่ผ่านมาในปี พ.ศ. 2519 นายสมัคร สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สั่งย้าย พล.ต.อ. ศรีสุข มหิทรเทพ มาช่วยราชการที่กระทรวงมหาดไทย แล้วแต่งตั้ง พล.ต.อ. มนต์ชัย พันธุ์คงชื่น ขึ้นเป็นอธิบดีกรมตำรวจ ต่อมา พล.ต.อ. มนต์ชัยฯ ได้ถูกปลดออกจากตำแหน่งเมื่อ 23 เมษายน 2534 สาเหตุจากกรณีกบฏเมษาฮาวาย ต่อมาในปี พ.ศ. 2534 พล.ต.อ. ประมาศ อติเรกสาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีคำสั่งสำรองราชการ พล.ต.อ. แสง ชีระสวัสดิ์ และล่าสุดกรณี พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีคำสั่งให้ พล.ต.อ. สวัสดิ์ อมรวิวัฒน์ ช่วยราชการที่กระทรวงมหาดไทย และต่อมามีคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน จนสุดท้ายมีคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

จากตัวอย่างที่ผ่านมาในอดีตเห็นได้ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งมอบอำนาจไว้ให้ตามดุลยพินิจ สร้างอิทธิพลเหนือผู้นำกรมตำรวจมาทุกยุคทุกสมัยหากไม่สนองตอบตามที่ต้องการ ในประเด็นนี้ ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ผู้ทรงคุณวุฒิ ให้สัมภาษณ์ว่า

"ข้อเสียของการควบคุมกรมตำรวจโดยฝ่ายบริหาร คือ หากผู้บริหารมีใจที่ไม่เป็นธรรม หรือไม่ยึดถือในเรื่องกฎระเบียบ กฎหมาย ความเป็นธรรม เช่น การเป็นผู้อุปถัมภ์ ทำให้กฎหมายไม่บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงรับสั่งว่า กฎหมายเป็นเครื่องมือกฎหมายความเป็นธรรมของมนุษย์ แต่กฎหมายไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์อย่างสมบูรณ์หากผู้ใช้กฎหมายนั้นไม่ใช่คนดี ฉะนั้นในทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์เราจะต้องวางระบบกลไก (machinism) โดยสร้างเป็นระเบียบแล้วนำระเบียบไปใช้กับกฎหมายจะสามารถดีกรอบการใช้อำนาจทางดุลยพินิจได้ว่า เหตุผลที่สั่งการเช่นนั้นมิใช่สาเหตุจากอะไร"<sup>10</sup>

<sup>10</sup> สัมภาษณ์ รองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล อาจารย์คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในฐานะคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ(ก.ตร.) 22 กันยายน 2539.

การบริหารงานตำรวจของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)

คณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นองค์การบริหารงานบุคคลในส่วนของกรมตำรวจ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ในส่วนรายละเอียดองค์ประกอบและที่มา ได้กล่าวไว้ในภาคผนวก

อำนาจและหน้าที่ของ ก.ตร. ไม่ได้บัญญัติไว้ในมาตราใดมาตราหนึ่งโดยเฉพาะ แต่บัญญัติไว้กระจายอยู่ในมาตราต่าง ๆ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2531 และประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. ร่วมกับกระทรวงการคลัง กำหนดเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่ประจำอยู่ในต่างประเทศ หรือตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ (มาตรา 9)
2. เป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมเกษียณอายุข้าราชการตำรวจ (มาตรา 10)
3. แต่งตั้งข้าราชการตำรวจเป็นเลขานุการ ก.ตร. 1 คน และผู้ช่วยเลขานุการ ก.ตร. 2 คน (มาตรา 13 วรรคท้าย แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศ รสช. ฉบับที่ 38 ข้อ 1)
4. วินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่สงสัยว่า กรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิผู้ใดพ้นจากตำแหน่งกรรมการข้าราชการตำรวจหรือไม่ (มาตรา 16 วรรคท้าย)
5. ออกข้อบังคับว่าด้วยการประชุมและการลงมติของ ก.ตร. และของอนุกรรมการ (มาตรา 17 วรรคท้าย)
6. แต่งตั้งอนุกรรมการให้ทำการใด ๆ แทนได้ (มาตรา 19)
7. กำหนดตำแหน่ง จำนวนตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง และชั้นยศสำหรับตำแหน่งของข้าราชการตำรวจ (มาตรา 20 แก้ไขเพิ่มเติมโดย ประกาศ รสช. ฉบับที่ 38 ข้อ 4.) แต่การกำหนดตำแหน่งตั้งแต่ ผกก. หรือเทียบ ผกก. ขึ้นไป ต้องได้รับความเห็นชอบจาก ครม. เว้นแต่เป็นการตัดโอนตำแหน่งจากส่วนราชการหนึ่งไปเพิ่มให้อีกส่วนราชการหนึ่ง
8. อนุมัติบรรจุผู้ผ่านการคัดเลือกหรือสอบแข่งขันเข้ารับราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร (มาตรา 22 วรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศ รสช. ฉบับที่ 38 ข้อ 5)
9. กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการบรรจุ ข้าราชการตำรวจให้ได้รับเงินเดือนสูงกว่าชั้นต่ำของพลตำรวจ ชั้นประทวน และชั้นสัญญาบัตร และกำหนดเงินเดือนให้กับวุฒิและหลักสูตรต่าง ๆ

(มาตรา 22 วรรคสาม แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศ รสช. ฉบับที่ 38 ข้อ 5)

10. ตั้งคณะกรรมการคัดเลือก เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติและความเหมาะสมของข้าราชการตำรวจผู้มีสิทธิดำรงตำแหน่ง และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกของคณะกรรมการคัดเลือก (มาตรา 24 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศ รสช. ฉบับที่ 38 ข้อ 6)

11. ให้ความเห็นชอบการคัดเลือกข้าราชการตำรวจดำรงตำแหน่ง ตั้งแต่ผู้บังคับการหรือเทียบผู้บังคับการขึ้นไป (มาตรา 24 วรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศ รสช. ฉบับที่ 38 ข้อ 6)

12. อนุมัติให้บรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตำรวจดำรงตำแหน่ง โดยมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งต่างไปจากคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ ในกรณีที่มีเหตุเหมาะสมและความจำเป็น (มาตรา 25 วรรคท้าย) (หรือได้ออกจากราชการไปเกินสามปีแล้ว และมีใช้กรณีออกจากงานหรือออกจากราชการเพราะกระทำผิดในกรณีทุจริตต่อหน้าที่เข้ารับราชการได้ แต่ต้องเป็นมติโดยเอกฉันท์และกระทำโดยลับ (มาตรา 42)

13. ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการคัดเลือกและการสอบแข่งขันเข้าราชการตำรวจ (มาตรา 43)

14. กำหนดระเบียบวันออกจากราชการในกรณีถูกสั่งให้ออก ถูกสั่งลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก (มาตรา 46 วรรคท้าย)

15. กำหนดยศ ชั้น และอัตราเงินเดือน และเงินเพิ่มของข้าราชการตำรวจที่ไม่มียศ ตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ให้เป็นข้าราชการตำรวจที่มียศ โดยเทียบระดับและอัตราเงินเดือนกับยศ ชั้น และอัตราเงินเดือนของข้าราชการตำรวจที่มียศ โดยเทียบระดับและอัตราเงินเดือนกับยศ ชั้น และอัตราเงินเดือนของข้าราชการตำรวจที่มียศ ตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 แล้วปรับให้เข้าชั้นและอัตราเงินเดือนตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ พ.ร.บ. นี้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 59)

16. ทำหน้าที่ ก.พ และคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวงในเรื่อง เกี่ยวกับวินัย การรักษาวินัย การออกจากราชการและการอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจ ตามพ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งอนุโลมมาใช้บังคับกับข้าราชการตำรวจ ในระหว่างที่ยังมิได้แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ว่าด้วยวินัยตำรวจ (มาตรา 61 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศ รสช. ฉบับที่

38 ข้อ 11) กล่าวคือ

(1) รับผิดชอบเรื่องราวอุทธรณ์ คำสั่ง ให้ออก ปลดออก ไล่ออก (พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 105)

(2) การพิจารณาอุทธรณ์ตาม (1) หากเห็นสมควรมีอำนาจสอบสวนเพิ่มเติมหรือสอบสวนใหม่ โดยจะสอบสวนเองหรือตั้งกรรมการสอบสวนแทนก็ได้ (พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 106)

17. กำหนดการดำเนินการใด ๆ ที่เคยดำเนินการให้ ตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน แต่มิได้บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ที่จะดำเนินการได้ประการใด (มาตรา 63)

กล่าวโดยสรุป อำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ในการบริหารงานกรมตำรวจ จะเกี่ยวข้องกับบริหารงานบุคคล การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย การพิจารณาทางวินัย เป็นหลัก สาเหตุและสภาพปัญหาขององค์ประกอบ ก.ตร. ปัจจุบัน

ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 ข้อ 1 กำหนดให้ ก.ตร. ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน, อธิบดีกรมตำรวจเป็นรองประธาน, เลขาธิการ ก.พ. และ รองอธิบดีกรมตำรวจ (5 คน) เป็นกรรมการ ก.ตร. โดยตำแหน่ง และกรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิอีก 9 คน โดยมาจากผู้ซึ่งเคยรับราชการตำรวจในตำแหน่งตั้งแต่รองผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าขึ้นไป และมาจากการเลือกของข้าราชการตำรวจ ตำแหน่งตั้งแต่ผู้กำกับหรือเทียบเท่าขึ้นไป จำนวน 6 คน และผู้ซึ่งได้รับเลือกจาก ก.ตร. โดยตำแหน่งและ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับเลือกจากข้าราชการตำรวจ จำนวน 3 คน (ปัจจุบัน ก.ตร. มีจำนวน 17 คน)

จรรยา สุภาพ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)<sup>20</sup> ให้สัมภาษณ์ว่า

"คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ทำหน้าที่เรื่องเดียวคือ เรื่องการบริหารงานบุคคล เสนอแนะ ให้ออกคำสั่งและกั้นกรองบ้างพอสมควร แต่กั้นกรองจริง

<sup>20</sup> สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ จรรยา สุภาพ ในฐานะคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ผู้ทรงคุณวุฒิ, 26 กันยายน 2539.

จะทำได้ในระดับหนึ่งโดยเฉพาะในเรื่องโทษทัณฑ์ การลงโทษ และยังการ  
เสนอข้อคิด สกตัวอย่างเรื่อง การพัฒนากรมตำรวจ เรื่องเกี่ยวกับบุคคล  
การศึกษา ทักษะการบุคคล ระบบการบริหารงานบุคคลมีบทบาทตามสมควรใน  
การเสนอแนะ ให้ข้อคิดเห็นเพื่อพัฒนากรมตำรวจ การกลั่นกรองในเรื่อง  
การแต่งตั้งโยกย้าย ถอดถอน เราก็มีบทบาทในระดับหนึ่งเช่นกัน แต่ไม่ถึงกับ  
มากมายนัก แต่ในระยะหลังคณะกรรมการข้าราชการตำรวจได้ออกข้อกำหนด  
หรือข้อบังคับขึ้นมาทำให้ ก.ตร. มีโอกาสดูหรือพิจารณาได้มากขึ้น ทั้งนี้เพื่อ  
ประโยชน์ของกรมตำรวจเอง"

ส่วน ประสิทธิ์ โสวิไลกุล คณะกรรมการตำรวจ (ก.ตร.) ผู้ทรงคุณวุฒิให้สัมภาษณ์ว่า  
"ในเรื่องการกลั่นกรองงานบริหาร กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอกที่  
ไม่ใช่ตำรวจ สามารถดูได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น คือ ระดับอาวุโส วิชาการ  
ศึกษา อายุ ส่วนเรื่องการขอทราบรายละเอียดตามวิธีปฏิบัติทุกวันนี้ยังไม่  
สามารถรู้ได้ นอกจากสมมุติเป็นประวัติ ในเรื่องตัวกลั่นกรองในเรื่องนี้  
มีโอกาสดูได้ใช้ประโยชน์ โดยตัวบุคคลที่เสนอมานั้นมีคุณสมบัติที่อ่อนมาก ก.ตร.  
ผู้ทรงคุณวุฒิบุคคลภายนอกมีโอกาสที่จะทักท้วงและแสดงความคิดเห็น แต่กรรม  
การกลั่นกรองที่มีประโยชน์และช่วยเหลือได้มาก คือ ตำรวจในปัจจุบัน และนาย  
ตำรวจที่เกษียณอายุแล้ว เพราะทราบลำดับขั้น ขณะนี้กำลังปรับปรุงระเบียบ  
เกี่ยวกับเรื่องนี้ใหม่"

ความไม่สอดคล้องของโครงสร้างและระบบการคัดเลือก ก.ตร. นั้น ได้นำไปสู่ปัญหาที่  
สำคัญในการทำหน้าที่พิทักษ์และรักษาระบบคุณธรรม ให้ปลอดจากการแทรกแซงของผู้มีอำนาจทาง  
การเมืองรวมทั้งความไม่ถูกต้องชอบธรรมในการดำเนินการของผู้มีอำนาจให้คนให้โทษในกรมตำรวจ  
เนื่องจากคณะกรรมการ ก.ตร. ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง 7 คน ซึ่งเป็นข้าราชการ  
ตำรวจประจำการเสีย 5 คน (มีเลขาธิการ ก.พ. ใน ก.ตร.) ส่วนอีก 8 คน นอกจากจะเป็น  
ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แล้วยังเป็นข้าราชการ

ตำรวจประจำการรวมอยู่ด้วยถึง 9 คน ในการพิจารณาเรื่องที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุม ก.ตร. โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องที่เป็นนโยบายของรัฐบาลหรือของรัฐมนตรี กรรมการส่วนมากจึงมักจะคุ้นเคยกับนโยบายของรัฐมนตรีซึ่งเป็นประธานในที่ประชุมและเป็นผู้มีอำนาจในการบังคับบัญชา ตลอดจนอำนาจในการแต่งตั้ง ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยไม่กล้าที่จะแสดงความคิดเห็นที่ไม่สอดคล้องต้องกันโดยตรง แม้จะเป็นรัฐมนตรีที่มีคุณลักษณะเป็นประชาธิปไตยเพียงใดหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลสำคัญประการหนึ่งนอกเหนือจากความผูกพันเป็นหนี้บุญคุณ ในการได้รับอุปถัมภ์จากผู้อุปถัมภ์ของ ก.ตร. ที่เป็นข้าราชการประจำคือ ในปัจจุบันอิทธิพลของระบบศักดินายังแฝงอยู่ในวงราชการเป็นอันมาก ยิ่งผลให้ข้าราชการมีพฤติกรรมแทนพวกเจ้าขุนมูลนายในสังคมศักดินา ปรากฏรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาสืบมรดกตกทอดมาจากศักดินา ซึ่งมีความเชื่อและยอมรับกันว่าเป็นผู้น้อยต้องทำตัวให้ผู้ใหญ่รัก ต้องเอาอกเอาใจนาย จึงจะมีความเจริญรุ่งเรืองในชีวิตราชการ ส่วน ก.ตร. บำนาญ (นอกราชการ) ก็เกรงว่าตนเองจะไม่ได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเข้ามาใหม่ อีกหลังจากครบกำหนดวาระแล้ว จึงขาดความหาญกล้าที่จะเป็นปากเป็นเสียงถกเถียงคัดค้านความไม่ชอบมาพากลที่เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้ที่ประชุม ก.ตร. จึงกลายเป็นที่ประชุมซึ่งไร้หลักการไม่ยึดกุมเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งหมายให้เกิดความเป็นธรรม เป็นเหตุให้อำนาจทางการเมืองสามารถเข้ามาแทรกแซงมีอิทธิพลในการดำเนินงานของ ก.ตร. จนกระทั่ง ก.ตร. ถูกมองว่ามีลักษณะเป็น "ตรายาง" โดยไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่พิทักษ์ และรักษาระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจได้ดีเท่าที่ควรดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

#### การควบคุมโดยการร้องทุกข์ในกรมตำรวจ

การร้องทุกข์ การร้องเรียนขอความเป็นธรรมจากประชาชนสู่กรมตำรวจ เป็นการควบคุมตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในทางหนึ่ง โดยมีลักษณะเป็นการควบคุมตรวจสอบการทำงานโดยตรงต่อระบบราชการ ตัวอย่างเช่น การร้องเรียนขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการดำเนินคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ แม้จะพิจารณาความประพฤติมิชอบของข้าราชการตำรวจ ร้องเรียนการละเลยในการปฏิบัติหน้าที่ อาทิ ให้ทำการจับกุมแหล่งอบายมุข บ่อนการพนัน ซ่องโสเภณี เป็นต้น

ในกรณีนี้ นักการเมือง พรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับในการควบคุมตรวจสอบระบบราชการกรมตำรวจโดยตรง โดยนักการเมืองและพรรคการเมืองได้อาศัยวิถีการดังกล่าวในการควบคุมการปฏิบัติงานของกรมตำรวจ ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน เมื่อได้รับคำร้องเรียนร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมจากประชาชน จะดำเนินการส่งเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในเขตเลือกตั้งของตน ไปยังนักการเมืองซึ่งดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ในส่วนของกรมตำรวจจะส่งไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อส่งเรื่องมายังกรมตำรวจ เพื่อดำเนินการปฏิบัติหน้าที่ตามความชอบธรรมและกฎระเบียบที่วางไว้ จึงเป็นไปในลักษณะของการควบคุมตรวจสอบระบบราชการโดยนักการเมือง พรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ โดยไม่คอยสนใจที่จะแสดงอิทธิพลในชั้นกำหนดคนโยบาย แต่จะต่อรองกับข้าราชการโดยตรงในชั้นการบริหาร ตามรูปแบบการเมืองไทยรูปแบบที่ 1 ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ซึ่งพรรคการเมืองและนักการเมือง และผู้เกี่ยวข้องนิยมใช้วิถีการดังกล่าว เนื่องจากรวดเร็วและมีประสิทธิผลมากกว่าการเรียกร้องโดยใช้กระบวนการทางนิติบัญญัติ

จากบัญชีสรุปการปฏิบัติงานการรับคำร้องเรียน/กล่าวโทษ ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 มีจำนวน 4,790 เรื่อง แต่เป็นเรื่องที่สามารถดำเนินการแล้วเสร็จสิ้นเพียง 2,327 เรื่องเท่านั้น อาจสืบเนื่องมาจากคำร้องเรียนกล่าวโทษนั้นขาดพยานหลักฐานในการดำเนินการหรือการร้องเรียนไม่มีมูลความจริง (ปรากฏในภาคผนวก)

การร้องทุกข์ของกรมตำรวจจะทำผ่านแผนกรับเรื่องราวร้องทุกข์ กลุ่มงานนิติการและประสานงานรัฐสภา สำนักงานเลขานุการกรมตำรวจ การดำเนินการตามคำร้องเรียนหรือคำร้องทุกข์ดำเนินการโดย เมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบรับเรื่องไปแล้ว จะไปพิจารณาดำเนินการตามที่ผู้บังคับบัญชาสั่งการ แล้วรายงานมายังกรมตำรวจเพื่อทราบผล กรมตำรวจจะรายงานผลการดำเนินการให้กับหน่วยงานที่ส่งเรื่องร้องเรียนมาให้ทราบผลดำเนินการ เช่น รายงานไปยังกระทรวงมหาดไทย สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ราชเลขาธิการ ซึ่งหากเป็นเรื่องสำคัญเร่งด่วนหรือมีคำสั่งเป็นพิเศษผู้บังคับบัญชาระดับสูงจะดำเนินการรายงานด้วยตนเอง

ผู้ศึกษาในฐานะที่เคยดำรงตำแหน่งสารวัตรแผนกรับเรื่องราวร้องทุกข์ กลุ่มงานนิติการฯ



สำนักงานเลขาธิการกรมตำรวจ ได้ทำการรวบรวมสถิติเรื่องร้องเรียน ซึ่งส่งมาให้กรมตำรวจ  
ดำเนินการโดยผ่านการสั่งการมาจากข้าราชการการเมืองซึ่งมีตำแหน่งทางการบริหาร และสมาชิก  
สภาผู้แทนราษฎร ดังมีรายละเอียดตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงสถิติการรับเรื่องราวร้องทุกข์โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่งมายัง  
กรมตำรวจดำเนินการ พ.ศ. 2535-2538

ที่มา	พ.ศ. 2535	พ.ศ. 2536	พ.ศ. 2537	พ.ศ. 2538	รวม
สำนักงานปลัด กระทรวง/เลขา นายกรัฐมนตรีว่า การกระทรวง มหาดไทย	85	70	92	63	310
สำนักงานปลัด กระทรวง/เลขา นายกรัฐมนตรีว่า การกระทรวงอื่น	31	25	34	22	112
สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรทั่วไป	2	4	3	7	16

ที่มา : รวบรวมจากแผนกรับเรื่องราวร้องทุกข์ กลุ่มงานนิติการและประสานงานรัฐสภา  
สำนักงานเลขาธิการกรมตำรวจ พ.ศ. 2539

## การควบคุมกรมตำรวจด้วยอุดมคติและจริยธรรมในการบริหาร

การศึกษาการควบคุมของกรมตำรวจในด้านพฤตินัยนั้น พบว่าอุดมคติและจริยธรรมและวินัยของตำรวจคือกฎเกณฑ์ทางสังคมประการหนึ่งที่เป็นเครื่องกำหนดมิให้ตำรวจกระทำความผิดจากการศึกษาประวัติศาสตร์ของการก่อตั้งตำรวจไทยนั้น ในยุคแรกเริ่มก็ได้มีการกล่าวถึงการวางรากฐานอุดมการณ์ตำรวจของประชาชนได้รับการสถาปนาขึ้นมาตั้งแต่ครั้งแรกตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยทรงโปรดเกล้าฯ ให้กัปตันเอมส์ (Captain Ames) เป็นผู้วางฐานกิจการตำรวจนครบาลในปี พ.ศ. 2412 ต่อมากรมพระนเรศวรฤทธิในฐานะเสนาบดีกระทรวงพระนครบาลได้วางนโยบายเพื่อพัฒนาตำรวจนครบาล ในปี พ.ศ. 2498 มีการบัญญัติอุดมคติ กำหนดขึ้นอย่างชัดเจนโดยจำแนกเป็น 9 ข้อได้แก่

เคารพเอื้อเฟื้อต่อหน้าที่	กรุณาปราณีต่อประชาชน
อดทนต่อความเจ็บใจ	ไม่หวั่นไหวต่อความฮากลำบาก
ไม่มกมากในลาภผล	มุ่งบำเพ็ญตนให้เป็นประโยชน์ต่อปวงชน
ดำรงตนในยุติธรรม	กระทำการด้วยปัญญา
รักษาความไม่ประมาทเสมอชีวิต	

แต่กระนั้น การพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรมตำรวจก็ไม่ได้ก้าวหน้าไปมากนัก กล่าวได้ว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2500 ถึง พ.ศ. 2525 การเรียนการสอนเกี่ยวกับจริยธรรมตำรวจในโรงเรียนตำรวจโดยทั่วไปก็มีการนำหลักธรรมตามคำสอนของศาสนามาใช้เป็นหัวข้อบรรยายโดยตรง และขาดการปรับแต่งให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของวิชาชีพตำรวจ การกล่าวเช่นนี้มีได้หมายความว่า การเรียนการสอนในวิชาดังกล่าวไร้ประโยชน์ แต่ประเด็นที่สำคัญก็คือ วิชาดังกล่าวมีลักษณะเป็นวิชาจริยธรรมทั่วไป มากกว่าจะมีลักษณะเป็นวิชาจริยธรรมตำรวจโดยตรง อย่างไรก็ตามก็หัวข้อเกี่ยวกับจริยธรรมตำรวจได้รับความสนใจอย่างจริงจังขึ้นอีกครั้งหนึ่ง เมื่อกรมตำรวจได้มีคำสั่งที่ 1388 /2525 ลงวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2525 เรื่องการกำหนดโครงสร้างจริยธรรมตำรวจเป็นเครื่องมือชี้แนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ให้ไปสู่ความเป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ หรือความเป็นตำรวจ

ของประชาชน สำหรับโครงสร้างจริยธรรมตำรวจที่ได้กำหนดไว้ภายใต้คำสั่งกล่าวประกอบด้วย 5 ส่วนคือ

- ส่วนที่ 1 คุณธรรมตำรวจ
- ส่วนที่ 2 ค่านิยมของตำรวจ
- ส่วนที่ 3 อุดมคติตำรวจ
- ส่วนที่ 4 หลักการสำคัญสำหรับอาชีพตำรวจ
- ส่วนที่ 5 ข้อปฏิบัติสำหรับอาชีพตำรวจ<sup>21</sup>

ในส่วนของข้อปฏิบัติเกี่ยวกับอาชีพตำรวจ ได้มีการจำแนกเป็น 11 หัวข้อย่อย คือ

- (5.1) การปฏิบัติตนในที่สาธารณะ
- (5.2) การปฏิบัติเมื่อเข้าจับกุมหรือระงับการกระทำผิดกฎหมาย
- (5.3) การปฏิบัติหน้าที่สืบสวนสอบสวน
- (5.4) การรับของขวัญ รางวัลหรือให้อภิสิทธิ์
- (5.5) การเป็นประจักษ์พยาน
- (5.6) การปฏิบัติตนในฐานะผู้บังคับบัญชา
- (5.7) การปฏิบัติตนของข้าราชการตำรวจ
- (5.10) การเชื่อมสัมพันธ์กับญาติ และ
- (5.11) การปฏิบัติต่อเพื่อนบ้านใกล้เคียง เยาวชนและเด็ก

สำหรับข้อ (5.3) เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่สืบสวนสอบสวนได้มีการขยายความไว้ว่า

“ในฐานะข้าราชการตำรวจผู้เป็นผู้ให้ความยุติธรรมระหว่างผู้กล่าวหาและผู้ต้องหา ข้าราชการตำรวจต้องรักษาบทบาทของการไม่มีอคติต่อฝ่ายใด สนใจรับฟังถ้อยแถลงการกล่าวอ้าง และพยานหลักฐานที่ทั้งสองฝ่ายจะนำมาแสดง อำนวยความสะดวกให้ทุกคนมีโอกาสพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเอง ไม่ปฏิบัติการทำงานเอะเอื้อคหุหมิ่นผู้ใด แม้จะเป็นผู้กระทำผิดจริง พอลใจที่จะใช้มาตรการทางกฎหมายเท่านั้น”

<sup>21</sup> ประจักษ์ เปี่ยมสมบูรณ์ (บรรณาธิการ), สามมิติของการตำรวจไทยในทศวรรษใหม่ เอกสารการศึกษาวิจัยประศาสนศาสตร์ อันดับที่ 50 พ.ศ. 2528, หน้า 334 - 335.

นอกจากนี้ ข้อ (5.4) เกี่ยวกับการรับของขวัญ รางวัล หรือให้อภิสิทธิ์ ก็ได้ระบุไว้ว่า การกิจตามหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ เป็นที่ยอมรับว่าหนักและยากเป็นงานที่ต้องควบคุมตัวเอง ต้องทำตนให้มีเกียรติและเสียสละ จึงต้องระมัดระวังอย่าให้ตกไปอยู่ในฐานะที่ประชาชนคนหนึ่งคนใดจะมาหวังสิทธิพิเศษจากข้าราชการตำรวจ เช่น การรับของขวัญของกำนัลหรือรับสิทธิพิเศษจากประชาชน ไม่ว่าจะเป็นของมีค่าหรือสินน้ำใจเล็ก ๆ น้อย ๆ เพราะการกระทำเหล่านี้อาจจะถูกมองไปในแง่มีบุญคุณต่อกัน รักใคร่ชอบพอกันอันอาจจะชักนำไปปฏิบัติการณ์นอกหน้าที่ หรือ ละเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่ หรือละเว้นการปฏิบัติการณ์ตามหน้าที่

ข้อที่ (5.9) เกี่ยวกับการปฏิบัติตนของข้าราชการตำรวจได้ระบุไว้ว่า ข้าราชการตำรวจจะต้องคำนึงเสมอว่า ประชาชนมองตนอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นเมื่อนอกเวลาราชการหากประพฤติตนไม่สมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่เคารพกฎหมายย่อมส่งผลสะท้อนกลับมาสู่หน้าที่การงาน ทั้งโดยส่วนรวมหรือหน่วยงานทั้งหมด ประชาชนต้องการจะเห็นว่าข้าราชการตำรวจประพฤติตนดี นำเอาเป็นตัวอย่างทั้งในและนอกหน้าที่

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับจรรยาบรรณของพนักงานสอบสวน โดยเฉพาะนั้น กรมตำรวจได้มีคำสั่งที่ 28/2531 ลงวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2531 ตั้งคณะกรรมการพิจารณากำหนดจรรยาบรรณพนักงานสอบสวนขึ้น ดำมาในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2531 กรมตำรวจได้ประกาศใช้จรรยาบรรณพนักงานสอบสวน ตามข้อเสนอของ คณะทำงานดังกล่าว ซึ่งประกอบด้วยบทบัญญัติ 8 ประการ ดังต่อไปนี้

- (1) พนักงานสอบสวนพึงยึดถืออุดมคติของตำรวจโดยเคร่งครัด
- (2) พนักงานสอบสวนพึงระลึกถึงสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ควบคู่ไปกับการชำระไว้ซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม
- (3) พนักงานสอบสวนพึงอำนวยความสะดวกแก่ผู้กระทำความผิดอย่างเสมอภาคโดยถูกต้องตามกฎหมายและศีลธรรม
- (4) พนักงานสอบสวนพึงเต็มใจรับแจ้งความ แสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานตามหลักเกณฑ์แห่งกฎหมาย ไม่บิดเบือนข้อเท็จจริงแห่งคดี
- (5) พนักงานสอบสวนพึงพิเคราะห์ข้อเท็จจริงให้ได้เหตุผลอันน่าเชื่อถือผู้นั้นได้

กระทำคามผิดจึงจับกุมดำเนินคดี ปล่อยให้ถึงสิทธิในการปล่อยชั่วคราวด้วย

(6) พนักงานสอบสวนพึงให้ความสำคัญ และให้ความคุ้มครองต่อพยานในคดีอาญา

(7) พนักงานสอบสวนพึงรักษาความลับในการสอบสวน

(8) พนักงานสอบสวนพึงสำนึกและยึดมั่นในวิชาชีพการสอบสวน และอุทิศสละ

พยายามในการปฏิบัติหน้าที่อย่างแข็งขัน เพื่อบรรลุถึงเจตนารมณ์แห่งวิชาชีพ

อนึ่ง พลตำรวจตรี สนั่น ตูจินดา ในฐานะประธานคณะกรรมการร่างกำหนดจรรยาบรรณของพนักงานสอบสวน ก็ได้กล่าวถึงการส่งเสริมการใช้จรรยาบรรณของพนักงานสอบสวน ไว้ ความว่า ในการส่งเสริมการปฏิบัติตามจรรยาบรรณของพนักงานสอบสวนนั้น น่าจะเสริมด้วยมาตรการในเชิงบวก ไม่ใช่มาตรการในเชิงลบ มาตรการในเชิงลบก็ถือว่าเป็นการผิดวินัย น่าจะเสริมมาตรการในเชิงบวก เพราะฉะนั้นจึงมีโครงการยกย่องพนักงานสอบสวนดีเด่นตามมา<sup>22</sup>

นอกจากนี้ นักบริหารงานตำรวจทั้งในระดับต้น ระดับกลาง และระดับสูงก็จัดเป็นอีกกลุ่มเป้าหมายหนึ่งที่มีความมีการกำหนดจรรยาบรรณเฉพาะตำแหน่งหน้าที่ขึ้น เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติตนของนายตำรวจระดับผู้บังคับบัญชาให้มีเกียรติภูมิ มีศักดิ์ศรีและเป็นแบบอย่างที่เหมาะสมของผู้บังคับบัญชา ประเด็นข้อครหาในองค์การตำรวจที่ว่า "ลูกน้องเลี้ยงนาย" หรือที่เรียกกันอย่างไม่เป็นทางการว่า "ระบบส่งส่วย" จะต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ในการแก้ไขปัญหานี้นอกจากการปรับปรุงสิ่งตอบแทนภายนอกแล้ว การกำหนดและปลูกฝังจรรยาบรรณสำหรับนักบริหารงานตำรวจก็จักเป็นเรื่องที่ควรกระทำอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นแม้ว่าหลักกศธรรมจะเป็นจรรยาบรรณของนักบริหารที่สำคัญ และมีคุณประโยชน์อย่างมากในฐานะที่เป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติตนของนักบริหาร แต่ในกรณีขององค์การตำรวจการกำหนดจรรยาบรรณของนักบริหารงานตำรวจโดยเฉพาะก็ยิ่งมีความจำเป็น ทั้งนี้เพื่อใช้ส่งเสริมค่านิยมทัศนคติ และพฤติกรรมของนักบริหารงานตำรวจให้มีแนวทางที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ว่าด้วยตำรวจของประชาชนให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นในอนาคต

<sup>22</sup> จากการอภิปรายในหัวข้อ "จรรยาบรรณตำรวจ" ในการสัมมนาผู้กำกับกับการตำรวจทั่วประเทศเกี่ยวกับการอำนวยความยุติธรรม ณ โรงแรมแอมบาสซิเดอริตี้ ชลบุรี เมื่อวันที่

### การควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ตำรวจ

การควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตำรวจ จนกระทั่งเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2477 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร จึงโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477<sup>23</sup> พร้อมทั้งให้ยกเลิกกฎว่าด้วยอาชญาฐานละเมิดวินัยสำหรับเจ้าพนักงานตำรวจ พ.ศ. 2458 ภายใต้อำนาจพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 มาตรา 4 ได้กำหนดนิยามของคำว่า "วินัยตำรวจ" ให้หมายถึง การที่ตำรวจต้องประพฤติตนให้เป็นผู้มีบรรพชาอันดีงามตามแบบอย่างธรรมเนียมของตำรวจ นอกจากนี้ การกระทำที่ถือว่าผิดวินัยตำรวจก็ได้ระบุไว้ในมาตรา 5 ซึ่งหมายความรวมถึงการกระทำดังต่อไปนี้

- (1) คือ ชักขึ้น หลีกเลียงหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาเหนือตนที่ชอบด้วยกฎหมาย
- (2) ไม่รักษาระเบียบการเคารพระหว่างผู้ใหญ่ผู้น้อย
- (3) ไม่ประพฤติตนให้เคร่งครัดต่อมรรยาทและระเบียบแบบแผนของตำรวจ
- (4) ก่อให้เกิดความสามัคคีในคณะตำรวจ
- (5) เกียจคร้าน ละทิ้ง หรือเล่นเล่อต่อหน้าที่ราชการ
- (6) กล่าวเท็จ
- (7) ใช้กิริยาวาจาไม่สมควรหรือประพฤติไม่สมควร

<sup>23</sup>พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 มีผลบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน ทั้งที่กรมตำรวจได้เคยเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ ฉบับใหม่ พ.ศ. 2521 ในเรื่องนี้ ผู้บริหารระดับสูงของกรมตำรวจท่านหนึ่งก็กล่าวยืนยันว่า กรมตำรวจได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปยังกระทรวงมหาดไทย แต่ยังไม่ผ่านการพิจารณาในชั้นของกระทรวงมหาดไทย จนกระทั่งปัจจุบัน ปัญหาอุปสรรคในเรื่องนี้ได้มีการกล่าวถึงครั้งล่าสุด เมื่อมีการสัมมนาเรื่องการปรับโครงสร้างกรมตำรวจกับกระบวนการอำนวยความสะดวก ซึ่งจัดโดยหนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายสัปดาห์ เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2532.

- (8) ไม่ตักเตือนสั่งสอนหรือลงทัณฑ์ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่กระทำผิดตามโทษานุโทษ
- (9) เสพเครื่องคองของเมวจนเสียเกียรติ หรือสาเสพผิดให้โทษ
- (10) มีความเลินเล่อหรือจงใจทำให้ทรัพย์สินของรัฐบาลเสียหาย
- (11) จะเป็นคนเดี๋ยหรือรวมกันหลายคนก็ตาม พยายามหรือสมคบกันเพื่อจะใช้อำนาจด้วยประการใด ๆ เป็นเชิงบังคับบัญชาเป็นทางให้เสียระเบียบแบบแผนวินัยของตำรวจ
- (12) ประพฤติผิดวินัยข้าราชการพลเรือน ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ใช้อยู่

ส่วนโทษที่จะลงแก่ข้าราชการตำรวจผู้กระทำผิดวินัย ซึ่งระบุไว้ตามมาตรา 8 ก็ได้แก่

- (1) ภาคทัณฑ์ซึ่งหมายถึง การที่ผู้กระทำผิดมีความผิด อันควรต้องรับทัณฑ์สถานหนึ่ง สถานใดคงจะกล่าวต่อไป แต่มีเหตุอันควรปราณีจึงเป็นแต่แสดงความผิดของผู้นั้น ให้ปรากฏ หรือให้ทำทัณฑ์บนไว้
- (2) ทัณฑ์กรรมซึ่งหมายถึง การให้ทำงานโยธา งานสุขาภิบาล หรืองานอื่นของราชการ เพิ่มจากหน้าที่ประจำซึ่งตนปฏิบัติอยู่แล้วหรือปรับให้อยู่เวรยามนอกจากหน้าที่ประจำ
- (3) กักขังซึ่งหมายถึงการกักตัวไว้ในบริเวณใดบริเวณหนึ่งที่สมควรตามแต่ที่จะกำหนดให้
- (4) กักขังซึ่งหมายถึง การขังในที่จัดไว้เพื่อควบคุมแต่เฉพาะคนเดี๋ย หรือรวมกันหลายคน แล้วแต่จะได้มีคำสั่ง
- (5) จำขังซึ่งหมายถึงการขังในที่ควบคุมและจะใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องจำขังได้ เฉพาะเมื่อผู้บังคับกองขึ้นไปสั่งในกรณีที่ถูกหมายกำหนด
- (6) การลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนหมายถึง การลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ใช้อยู่

อนึ่ง ระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวข้องกับคดี ลักษณะที่ 1 บทที่ 1 ได้ให้นิยามคำว่า "ความประพฤติและวินัย" ไว้ความว่า ความประพฤติและวินัยนั้น กล่าวโดยย่อก็คือควบคุมความเป็นระเบียบหรือนัยหนึ่ง เรียกกกันว่าวินัยและควบคุมความประพฤติของตำรวจแต่ละคนให้เป็นผู้ที่เคร่งครัดต่อระเบียบและประพฤติดนเป็นคนดี เพื่อให้เหมาะสมแก่หน้าที่ของข้าราชการตำรวจ.....ดังนั้น ผู้ที่เป็นข้าราชการตำรวจจำเป็นต้องบังคับจิตใจของตนให้เป็นผู้ที่มีความประพฤติเหมาะสมเป็นอันดี เป็นที่ไว้วางใจของประชาชน และรักษากฎหมาย และระเบียบวินัยโดยเคร่งครัดเพียบ

พร้อมไปด้วยความเป็นธรรม ถึงแม้ว่าตำรวจที่ทำงานในกรมตำรวจจะถูกควบคุมด้วยกฎหมายระเบียบวินัยของกรมตำรวจต่าง ๆ ในด้านพฤติกรรมจะถูกควบคุมด้วยอุดมคติและจริยธรรมของวิชาชีพตำรวจ แต่ตำรวจก็ยังถูกวิพากษ์วิจารณ์ในทางลบ และการกระทำของตำรวจที่ผิดระเบียบวินัยทำให้ผู้อื่นเสียหายโดยพฤติกรรมใด ๆ ก็ตาม ตำรวจผู้นั้นจะถูกร้องเรียนหรือร้องทุกข์มาถึงกรมตำรวจ ซึ่งได้กล่าวถึงการร้องทุกข์ในกรมตำรวจมาแล้ว

### วิเคราะห์การควบคุมกรมตำรวจ

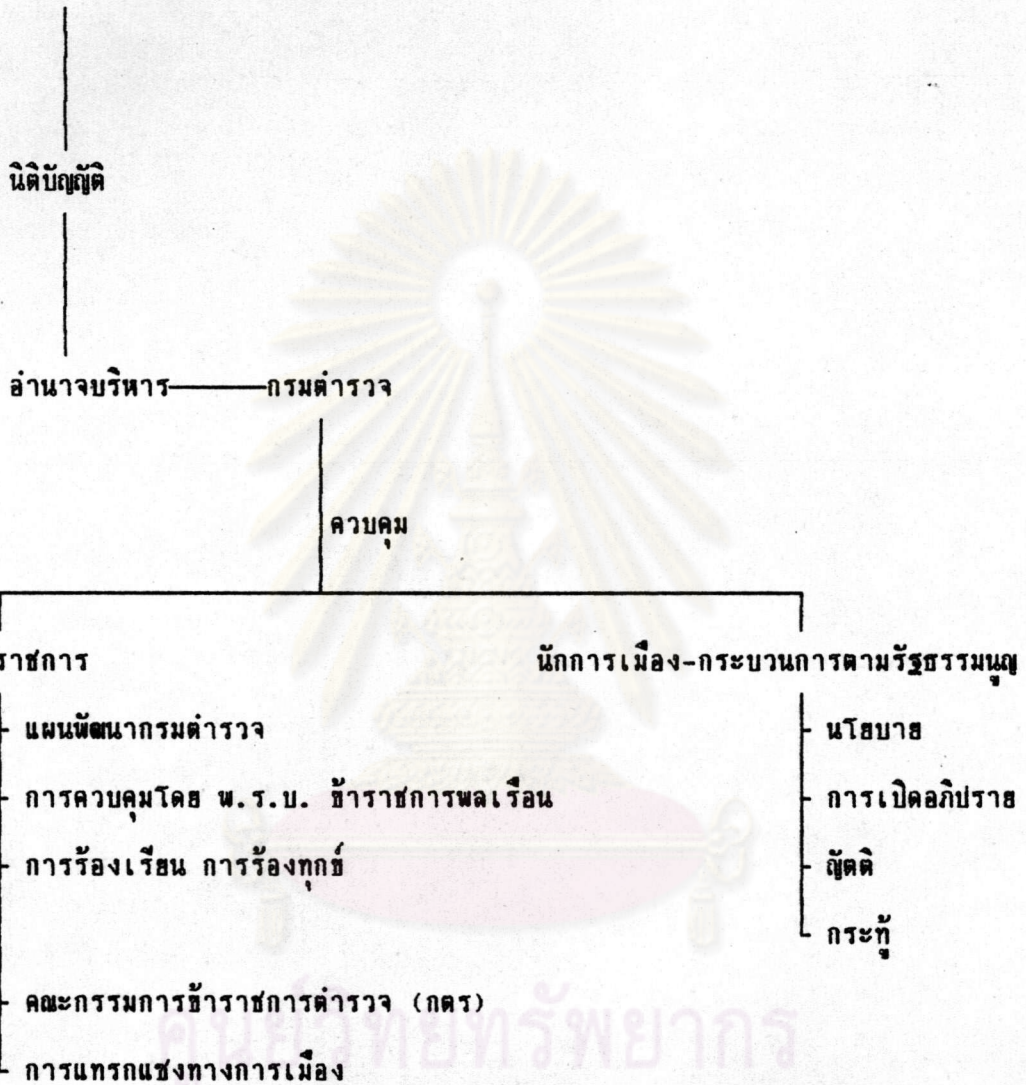
การควบคุมกรมตำรวจนั้น จะกระทำโดยผ่านระบบพรรคการเมืองและนักการเมืองรวมทั้งระบบการบริหารงานราชการของกรมตำรวจเอง โดยการควบคุมผ่านระบบพรรคการเมืองและนักการเมืองเป็นระบบตัวแทนของประชาชนในรูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) ซึ่งได้แสดงออกโดยตามโครงสร้างหน้าที่ของระบบการเมืองในด้านการรวมผลประโยชน์ และการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของระบบการเมือง สู่สถาบันบริหาร (ระบบราชการ) ซึ่งเป็นกลไกของรัฐ ที่จะต้องมีการควบคุมตรวจสอบ เพื่อให้ระบบราชการได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ตรงตามเป้าหมาย มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การควบคุมกรมตำรวจ สามารถแสดงออกมาตามแผนภูมิดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



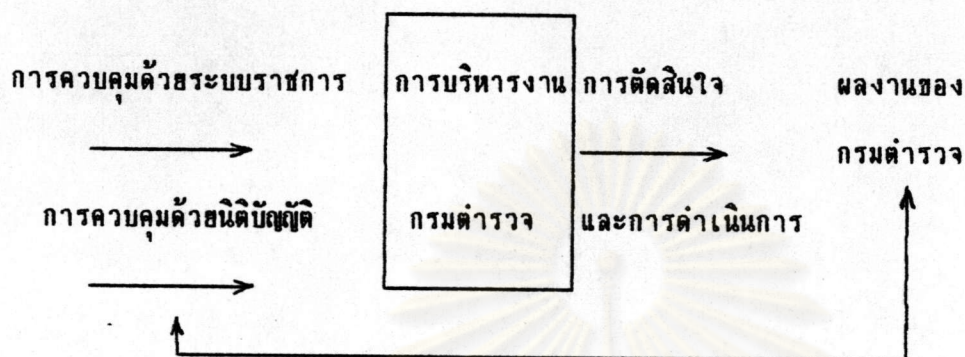
ระบบการเมืองแบบรัฐสภา



แผนภูมิที่ 1 การควบคุมกรมตำรวจ

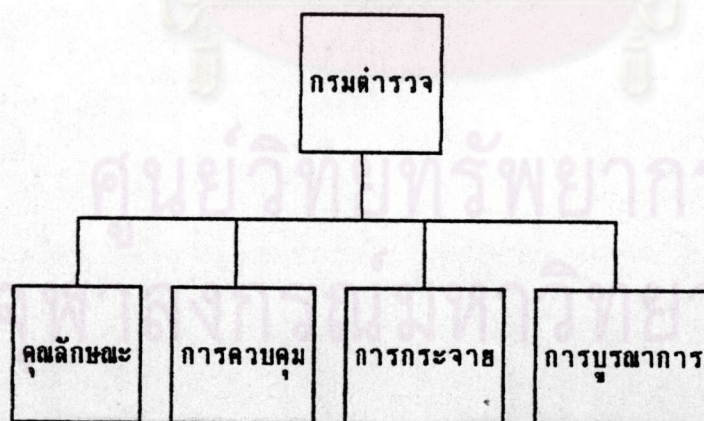
## ตัวแบบกรมตำรวจ วิเคราะห์ตามตัวแบบการเมืองของ Easton\*

### สภาพเหตุการณ์



### ระบบตำรวจนั้นมีลักษณะสำคัญ 4 ประการด้วยกันคือ

1. คุณลักษณะเฉพาะของระบบราชการภายในองค์กรตำรวจ
2. การควบคุมและผลที่เกิดขึ้นจากการควบคุม
3. การกระจายโครงสร้างย่อยภายในกรมตำรวจ
4. การปรับระบบในกรมตำรวจเพื่อการคงอยู่



\*วิเคราะห์จากแบบจำลองของ David Easton, A Framework for Political Analysis (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, 1965), p.112.

### 1. คุณลักษณะเฉพาะของกรมตำรวจ

กิจการตำรวจจัดตั้งขึ้นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 1988 สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ กิจการตำรวจได้พัฒนาเรื่อยมา การกิจของตำรวจไทยในยุคนั้น ๆ นั้นเป็นการรับใช้องค์พระมหากษัตริย์อย่างใกล้ชิด ดังนั้นบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเป็นตำรวจยุคนั้นจะต้องเป็นบุคคลในเชื้อสายพระวงศ์หรือเป็นผู้ที่มีเกียรติยศศักดิ์ศรี ประกอบคุณงามความดีต่อชาติ กษัตริย์หรือเป็นบุตรหลานของบุคคลในตระกูลดังกล่าว อีกทั้งต้องเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยของพระมหากษัตริย์ ต่อมาบ้านเมืองเจริญมากขึ้น มีผู้คนมากขึ้น มีเส้นทางคมนาคมมากยิ่งขึ้น ทำให้มีปัญหาต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น เช่น การทะเลาะเบาะแว้งกัน ทำร้ายซึ่งกันและกัน การลักขโมย เหล่านี้ทำให้บทบาทของตำรวจซึ่งมีเพิ่มมากขึ้น โดยจะต้องรับภาระในด้านการรักษาความสงบสุขของประชาชนมากขึ้น

กรมตำรวจเป็นองค์กรของทางฝ่ายบริหาร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ 1 บทที่ 1 กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของตำรวจไว้ดังต่อไปนี้ คือ

1. รักษาความสงบเรียบร้อยภายใน เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน
2. รักษากฎหมายที่เกี่ยวกับการกระทำผิดอาญา
3. บำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชน
4. ดูแลรักษาผลประโยชน์สาธารณะ<sup>24</sup>

จากจุดกำเนิดขององค์กรตำรวจ ที่มีจุดกำเนิดที่มาจากองค์กรที่รับใช้สถาบันพระมหากษัตริย์ แต่องค์กรค่อย ๆ ปรับตัวเข้าหาการรับใช้ประชาชนในอดีต องค์กรตำรวจนั้นยังมีความเห็นห่างจากประชาชนเป็นอย่างมาก คือเปลี่ยนบทบาทจากการรับใช้พระมหากษัตริย์ ขยายความรับผิดชอบไปสู่การคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ประชาชนจากปี พ.ศ.1998 ถึงปัจจุบันมีระยะเวลายาวนานถึง 541 ปี องค์กรตำรวจจึงพัฒนาห้อยรากลึกและเติบโตจนกระทั่งมีอัตรากำลังพลทั่วประเทศ เดิม 21 อัตรากำลัง จึงเป็นองค์กรที่ใหญ่โตมโหฬาร มีความทะเยอทะยานทำให้ยากแก่การจะปรับระบบให้มีประสิทธิภาพในการทำงาน จากความเป็นมาของวิวัฒนาการองค์กรตำรวจ

<sup>24</sup>กรมตำรวจ, ประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีเล่มที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ตำรวจ, 2532), หน้า 1-2.

จึงมีระบบอุปถัมภ์ที่ฝังรากลึกอันเป็นที่มาของ "เด็กฝาก" ตลอดจนการโงงโงิงถึง "การส่งส่วย"<sup>25</sup> ในกรมตำรวจในอดีต และการมีผลประโยชน์ในการแต่งตั้งโยกย้ายมีการวิ่งเต้นโยกย้ายข้าราชการตำรวจทั้งในระดับล่างและระดับสูง<sup>26</sup> แต่ปัจจุบันองค์กรตำรวจได้พัฒนาเข้าสู่ความเป็นระบบประชาธิปไตยมากขึ้น และได้ปรับปรุงองค์กรให้มีความเป็นสมัยใหม่มากขึ้น โดยการใช้ระบบสื่อสารมวลชนเข้าไปตรวจสอบการดำเนินงานที่ไม่โปร่งใสของคดีต่าง ๆ เช่น การรับส่วยจากเจ้ามือในกิจการทอเถื่อนต่างจังหวัดที่กำลังสะสางคดีความอยู่ นอกจากนี้การบริหารงานตำรวจ ยังถูกแทรกแซงจากอิทธิพลนักการเมือง การดำเนินงานของกรมตำรวจนั้นมักจะมีอิทธิพลการแทรกแซงจากภายนอก เช่น นักการเมือง นักการทหาร

## 2. การควบคุมและผลที่เกิดจากการควบคุม

การควบคุมของกรมตำรวจนั้น มีการควบคุมกระบวนการทางการเมือง คือฝ่ายพรรคการเมืองและการบริหารงานของฝ่ายรัฐบาล ในส่วนของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลที่มีหน้าที่บริหารงาน โดยผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั้น มีการบริหารงานที่มีทั้งอำนาจและอิทธิพลโดยตรงในการดูแลและกำกับผลทั้งในด้านนโยบายและการบริหารงาน โดยเฉพาะการมีอิทธิพล แต่ถ้าหากผู้นำกรมตำรวจมีความเข้มแข็ง และมีความเป็นผู้นำอย่างสูงแล้ว นักการเมืองสามารถควบคุมได้แก่นโยบายและหลักการบริหารงานภายในกรมตำรวจเท่านั้น ตัวอย่างเช่น พลตำรวจเอก พจน์ บุญยะจินดา ก้าวขึ้นมาเป็นอธิบดีกรมตำรวจในช่วงที่ดำรงตำแหน่งอยู่นั้น อิทธิพลของนักการเมืองเข้าแทรกแซงในการบริหารงานน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับในอดีตที่ผ่านมา กรณีนายสมัคร สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สั่งย้าย พลตำรวจเอก ศรีสุภ มหินทรเทพ มาช่วยราชการที่กระทรวงมหาดไทย และแต่งตั้งให้ พลตำรวจโท มนต์ชัย พันธุ์คงชื่น เป็นอธิบดีกรมตำรวจแทน โดยอ้างว่าไม่ปฏิบัติตามนโยบาย และมีสาเหตุมาจากการที่ นายสมัคร สุนทรเวช ได้ขอเลือกผู้ที่จะมาเป็นผู้บังคับการกองกำลังพลด้วยตนเองแต่พลตำรวจเอก

<sup>25</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร, คลอรัปชั่นกับประชาธิปไตยไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนัคดีสาร, 2538), หน้า 300-301.

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 306-307.

ศรีสุข มหินทรเทพ ไม่นิยม จึงเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้น<sup>27</sup>

แต่ก็ยังมีปรากฏการณ์ที่ผู้นำทางการเมือง คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจในการปลดอธิบดีกรมตำรวจ เหตุที่สำคัญเช่น ในปี พ.ศ. 2534 พล.ต.อ. ประมาธ อติเรกสาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีคำสั่งปลด พล.ต.อ. แสง ชีระสวัสดิ์ อธิบดีกรมตำรวจ โดยให้สำรพระราชการ และกรณีปี พ.ศ. 2536 พล.อ. ชวลิต สงใจยุทธ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้สั่งให้ พล.ต.อ. สวัสดิ์ อมรวิวัฒน์ ผู้ช่วยราชการที่กระทรวงมหาดไทย แล้วต่อมาได้สั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน และสุดท้ายได้มีคำสั่งแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย และสำหรับสาเหตุที่มีการปลด พล.ต.อ. สวัสดิ์ฯ นั้น ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ พล.อ.ชวลิต สงใจยุทธ ซึ่งได้มีการอภิปรายว่าได้มีการใช้อิทธิพลทางการเมืองในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แทรกแซงการบริหารงานบุคคลภายในกรมตำรวจ โดยใช้อิทธิพลแทรกแซงในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตำรวจที่เป็นพรรคพวกของตน ซึ่งในการอภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งนั้นได้มีการนำหลักฐานส่วนหนึ่งที่ทางการเมือง ส่งไปยังกรมตำรวจเพื่อขอให้การสนับสนุน ปัญหาที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อิทธิพลแทรกแซงการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจโดยวิธีลับ ๆ และเป็นกรณีที่เป็นปัญหาอย่างแท้จริง และได้มีการนำข้อมูลการขอสนับสนุนการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจออกมาเปิดเผย จนเป็นเหตุไม่พอใจของ พล.อ. ชวลิต สงใจยุทธ เป็นอย่างมาก ข้อมูลต่าง ๆ เหล่านั้น พล.อ.ชวลิต สงใจยุทธ และบุคคลที่ใกล้ชิดหรือข้าราชการตำรวจทราบเป็นอย่างดี ซึ่งในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรระดับสารวัตรรองผู้บังคับการ ประจำปี 2537 โดยปกติจะดำเนินการในช่วงระยะเวลาเดือนตุลาคม-พฤศจิกายน แต่ปรากฏว่าได้มีเหตุล่าช้าดำเนินการเสร็จสิ้นในปลายเดือนมกราคม 2538 ทั้งนี้ สาเหตุหนึ่งจาก พล.อ.ชวลิต สงใจยุทธ ได้ถูกขับออกจากพรรคร่วมรัฐบาลในช่วงระยะเวลาดังกล่าว และได้มีการแต่งตั้งให้ พล.ต.ส.นั้น ขจรประศาสน์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแทน ปรากฏว่าตัวสนับสนุนหรือบัญชีขอสนับสนุนเดิมของพรรคความหวังใหม่ซึ่งมีอยู่จำนวนมากถูกเปลี่ยนแปลง เป็นบัญชีขอสนับสนุนของพรรคการเมืองที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสังกัดอยู่ และ

<sup>27</sup> สมัคร สุนทรเวช, เรื่องไม่อยากเล่า (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มิตรสัมพันธ์ 2530), หน้า 101-107.

ในการแต่งตั้งในวาระดังกล่าว ข้าราชการตำรวจติดตามรัฐธรรมนูญ หรือใกล้ติดรัฐธรรมนูญสังกัด พรรคร่วมรัฐบาล โดยเฉพาะพรรคที่รัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงมหาดไทยสังกัดอยู่ ได้รับการแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นบ้าง ดำรงตำแหน่งที่ดี (เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์บ้าง) ซึ่งข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่ทราบเป็นอย่างดี แต่ทั้งนี้ภายใต้กรอบระเบียบวินัยของข้าราชการตำรวจ จึงไม่สามารถที่จะกระทำการใด ๆ ให้เกิดเป็นผลแห่งการต่อต้านได้<sup>28</sup>

กรณีการบริหารงานตำรวจในเหตุการณ์ปัจจุบัน จากกรณีล่าสุด คดีสังหารนายแสงชัย สุนทรวิวัฒน์ ผู้อำนวยการสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2539 นายบรรหาร ศิลปอาชา ในฐานะนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดำเนินการให้ พลตำรวจเอก ประชา พรหมนอก รองอธิบดีกรมตำรวจ เข้าควบคุมคดี แต่ในขณะเดียวกัน พลตำรวจเอก พจน์ บุญยะจินดา ได้มีคำสั่งเป็นทางการแต่งตั้ง พลตำรวจเอก พรศักดิ์ คุงศิริบูลย์ รองอธิบดีกรมตำรวจมาควบคุมคดี<sup>29</sup>

จากการวิจัยของ ร.ค.อ. นพดล เพ็ชรคำ เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับตำรวจไทยนั้นพบว่า สาเหตุที่นักการเมืองได้ใช้อิทธิพลและอำนาจเข้าครอบงำกรมตำรวจนั้น สืบเนื่องมาจาก

- ก) ตำรวจเป็นหน่วยงานที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และกำลังคนพร้อมอาวุธในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในทั่วราชอาณาจักร
- ข) โครงสร้างและการบริหารงานของกรมตำรวจนั้นเลื้อยอำนาจต่อภาครอบงำทางการเมือง
- ค) การที่ทหารมีบทบาทสำคัญในการเมืองและการปกครองอย่างต่อเนื่อง

<sup>28</sup> ว่าที่พันตำรวจตรีอภิชาติ เพ็ชรประสิทธิ์, "คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.): ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร" (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 116-118.

<sup>29</sup> ฉลามเขียว, "อยู่ที่รากเหง้า," ไทยรัฐ (30 เมษายน 2539), หน้า 3.

ข) ลักษณะค่านิยมในระบบราชการไทยเลือกอำนาจต่อการถูกอิทธิพลทางการเมือง  
ครอบงำ<sup>30</sup>

ซีฮอนันต์ สมุทวณิช<sup>31</sup> ศึกษาพบว่าการศึกษาที่สถาบันทางการเมืองกลับเข้ามามีบทบาทใน  
ระบบการเมืองอีกครั้งหนึ่งนี้ ส่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อระบบราชการ 3 ประการด้วยกันคือ

ก) ได้เริ่มมีนักธุรกิจทั้งที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้  
แทนราษฎร แต่เป็นผู้ให้ทุนสนับสนุนพรรคการเมืองเข้ามาอยู่ในคณะรัฐมนตรีมากขึ้น ดังนั้นการมี  
เจ้ากระทรวงที่มีใช้ข้าราชการประจำ หรือเคยเป็นข้าราชการแต่เป็นระยะสั้น ๆ จึงทำให้เกิด  
แนวทางการดำเนินงานทั้งด้านนโยบายและด้านการปฏิบัติงานประจำวัน แตกต่างไปจากแนวทาง  
และวิธีการปฏิบัติแบบดั้งเดิมของข้าราชการที่เคยกระทำกันมา

ข) เนื่องจากในการเลือกตั้งที่ผ่านมา ยังไม่มีพรรคการเมืองใดพรรคใดพรรคหนึ่งก็  
สามารถมีเสียงข้างมากเด็ดขาด จึงเป็นเหตุให้มีความจำเป็นในการจัดตั้งรัฐบาลผสม ที่รัฐ  
มนตรีมาจากพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งพรรค ทำให้คณะรัฐมนตรีขาดเอกภาพทางด้านนโยบาย  
จึงมีผลทำให้เกิดสภาพการณ์ที่นำไปสู่ความขัดแย้งกันทั้งระหว่างรัฐมนตรีด้วยกันเอง และระหว่างรัฐ  
มนตรีกับข้าราชการประจำที่ดำรงตำแหน่งระดับสูง

ค) นักการเมืองที่มาจากกาเลือกตั้งบางคน เมื่อได้เข้าไปเป็นรัฐมนตรี มีแนวโน้มที่  
จะอาศัยโอกาสนี้เข้าไปควบคุมการบริหารราชการบ้าง ดังนั้นข้าราชการประจำจึงมีทัศนะว่า นัก  
การเมืองเข้าไปก้าวก่ายงานของข้าราชการประจำมากเกินไป

<sup>30</sup> ร.ต.อ. นพคุณ เพ็ชรคำ, "ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับตำรวจไทย" (วิท  
ธานิพนธ์ปริญารัฐศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
2536) หน้า 104.

<sup>31</sup> ซีฮอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร :  
สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 264-268.

### 3. การควบคุมลักษณะการกระจายโครงสร้างย่อยภายในกรมตำรวจ

การควบคุมลักษณะการกระจายโครงสร้างย่อยภายในกรมตำรวจ เป็นการควบคุมภายในกรมตำรวจโดยปกติกรมตำรวจก็เหมือนระบบราชการทั่วไปที่มีการควบคุมบังคับบัญชาขึ้นเพื่อป้องกันมิให้บุคลากรตำรวจใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ และเพื่อเสริมความมั่นใจแก่ฝ่ายบริหารว่าบุคลากรเคารพและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ในการดำรงรักษาระเบียบวินัยภายในองค์การ นอกจากนี้การควบคุมยังมีวัตถุประสงค์ เพื่อติดตามและประสานการปฏิบัติงานของบุคลากรตำรวจให้ไปสู่ความมุ่งหมายที่กำหนดไว้

การควบคุมโครงสร้างย่อยของงานด้านการจราจร คือการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของตำรวจผู้ควบคุมงานด้านการจราจรของตำรวจ โดยการเพิ่มความรู้ให้แก่ตำรวจจราจรชั้นประทวน พลตำรวจร้อยละ 20 ของกำลังพลทั่วประเทศให้มีความรู้ ความชำนาญกฎหมายจราจร การบังคับใช้กฎหมาย เทคนิคการจราจร พัฒนาบุคลิกภาพ พฤติกรรมเพื่อเข้าควบคุมและการจัดการจราจรอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้แล้วยังใช้โครงการและชุมชนและมวลชนสัมพันธ์เข้ามาช่วยเหลือโดยจัดให้มีการอบรมประชาชนให้มีความรู้ เรื่องวินัยจราจร และการป้องกันอุบัติเหตุบนท้องถนนทั่วประเทศ

งานด้านการจราจรของตำรวจจราจร

กรมตำรวจได้แบ่งแยกภาระหน้าที่ด้านงานจราจรสำหรับในนครบาลโดยเฉพาะกรุงเทพมหานครนครตำรวจจราจรเป็นตำรวจที่มีภาระงานรับผิดชอบมากที่สุดหน่วยหนึ่ง รองลงมาจากการปราบปรามอาชญากรรมเนื่องมาจากปัญหาโครงสร้างทางกายภาพของกรุงเทพมหานครที่ขาดการดูแลและปรับปรุงการวางแผนโครงสร้างงานทางด้านการจราจรมาเป็นเวลานานจำนวนประชากรหลังไหลเข้ามาสู่กรุงเทพมหานครมากขึ้น ตลอดจนจำนวนยานพาหนะได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่กรุงเทพมหานครขาดการวางแผนในการขยายพื้นที่และพื้นผิวทางการจราจรเพิ่มขึ้นเพราะปัญหาที่ดินราคาแพงไม่สามารถใช้บังคับกฎหมาย ผังเมือง และกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารได้อย่างมีประสิทธิภาพขาดระบบการขนส่งมวลชนที่ดี ปัจจัยเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัด



เป็นอย่างมาก ผู้ใช้รถใช้ถนนขาดวินัยไม่รักษากฎจราจรก่อให้เกิดอุบัติเหตุเสียชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้จำนวนยานพาหนะที่เพิ่มมากขึ้น จึงทำให้เกิดการจราจรที่ติดขัดจนติดอันดับ 1 ของนครหลวงของโลกนอกจากนี้ยังมีปัญหามลภาวะเล็ดงและอากาศเป็นพิษ ซึ่งทวีความรุนแรงสูงในบริเวณถนนที่มีการจราจรติดขัด ในช่วงสมัยรัฐบาลชวนั้นได้มีการแก้ปัญหาการจราจรโดยการสร้างถนนเพิ่มขึ้นหรือสร้างทางด่วนและรถไฟฟ้า โครงการชานน ซึ่งเป็นแผนนโยบายในด้านงานกาสุขภาพทางวิศวกรรมแต่ในด้านการปฏิบัติงานของตำรวจจราจรนั้นตำรวจจราจรจะต้องมีการะงานในการควบคุมประชากรผู้ที่ใช้ยานพาหนะให้มีความรับผิดชอบต่อกฎและระเบียบของการจราจรอันเป็นวิถีทางหนึ่งในการที่จะแก้ไขปัญหาการจราจรในด้านงานการก่อสร้างปรับปรุงการอำนวยความสะดวกและควบคุมการจราจรให้มีการเชื่อมโยงและสัมพันธ์ในทุกพื้นที่ โดยให้ข้อเสนอแนะด้านวิศวกรรมจราจรกับหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานจราจร ให้ผู้บังคับบัญชางานด้านการจราจรดูแลผู้ใต้บังคับบัญชามีให้หาประโยชน์โดยมิชอบจากการปฏิบัติงานการจราจร โดยควบคุมดูแลทั้งหน่วยการจราจรของสถานีตำรวจนครบาล และระดับจราจรกลางตลอดจนจราจรทางหลวง

การประสานงาน การดำเนินการจราจรที่ได้รับจากหน่วยงานอื่น การแก้ไขปัญหาการจราจรนั้นยังต้องอาศัยความร่วมมือช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่น คือหน่วยงานการทางพิเศษได้ทำการก่อสร้างและปรับปรุงเส้นทางจราจร โดยมีการสร้างโครงการทางด่วนพิเศษขั้นที่ 1 - 4 โครงการทางด่วนขั้นที่ 1 ประกอบด้วยทางด่วน 3 สาย ได้แก่ 1.สายท่าเรือ-ดินแดง 2.สายท่าเรือ-บางนา 3.สายท่าเรือ-ดาวคนอง รวมระยะทาง 27.1 กม.โครงการทางด่วนขั้นที่ 2 แบ่งเป็นโครงข่ายในเขตเมืองและนอกเขตเมือง มีถนนรัชดาภิเษกเป็นเส้นแบ่งประกอบด้วยสายทางหลัก 2 สายคือ สายเหนือ-ใต้ จากแจ้งวัฒนะ-บางโคล่ และสายตะวันออก จากพญาไท-ศรีนครินทร์ โครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 3 มูลค่าโครงการ 34,508 ล้านบาท ประกอบด้วย 2 สายคือ สายเหนือจากถนนรัชดาภิเษกบริเวณแยกวงศ์สว่าง-ถนนกรุงเทพฯ-สลบรี (สายใหม่) ระยะทาง 23 ก.ม. โครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 4 เป็นการศึกษาวางแผนแม่บทโครงข่ายระบบทางด่วนในเมืองและทางด่วนระหว่างเมือง รวมระยะทาง 860 ก.ม. แบ่งเป็นระบบทางด่วนในเมือง 88 ก.ม. มีลักษณะเป็นทางด่วนวงแหวนและทางด่วนรัศมีภายใน กทม.และเชื่อมโยงกับเขตปริมณฑล

"ปรับโครงสร้างทางด่วนขนานรับรถไฟฟ้า"<sup>22</sup> และนอกจากนี้ตำราจรรยาจรยังได้ให้ความร่วมมือสนับสนุนงานจรรยาจรโครงการพระราชดำริตำราจรรยาจรมีหน้าที่อำนวยความสะดวกและส่งเสริมโครงการพระราชดำริเพื่อความสำเร็จผลในการแก้ไขปัญหา<sup>23</sup>

#### 4. การปรับระบบในกรมตำรวจเพื่อการคงอยู่

จากประวัติความเป็นมาของกรมตำรวจ การกำเนิดของตำรวจขึ้นมาในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ เพราะครั้งนั้นทรงจัดระเบียบการปกครองบ้านเมืองแบบจตุสดมภ์ ซึ่งเป็นระบบการปกครองที่ใช้มาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ยุคปัจจุบัน ได้แก่ เวียง วัง คลัง นา ตำรวจขึ้นอยู่กับเวียง 2 หน่วย คือ ตำรวจภูบาลกับตำรวจภูธร อีกหน่วยหนึ่งคือตำรวจนั้นขึ้นกับ วัง จึงเห็นได้ว่า "ตำรวจ" นั้น ได้มีในประวัติศาสตร์ของชาติไทยมานานกว่า 500 ปี ซึ่งปรากฏหลักฐานในบทพระอัยการตำแหน่งนายพลเรือน 1298 อันเป็นศักราชกฎหมาย ตรงกับ พ.ศ. 1918 และมีเอกสารทางราชการอีกหลายอย่าง แสดงว่าบุคคลที่จะเป็นตำรวจได้นั้นต้องคัดเลือกจากผู้ที่มีชาติกำเนิดสืบสายมาจากตระกูลที่ได้ทำคุณงามความดีต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และต้องเป็นบุคคลที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัย การบังคับบัญชาตำรวจในสมัยนั้น ก็ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะแต่พระองค์เดียว ทั้งนี้จะเห็นได้จากบรรดาศักดิ์ของตำรวจในสมัยโบราณ ซึ่งล้วนแต่เป็นนามเทพบริวารของพระเป็นเจ้าทั้ง 3 คือ พระอิศวร พระพรหม พระนารายณ์ เช่น ตำแหน่ง 4 ตำรวจ และ 8 ตำรวจ อันได้แก่พระมหาเทพเสวกษัตริย์สมุห์ พระมหามนตรีศรีรุ่งศรีรักษ์ พระอินทรเทพ พระพิเรนทรเทพ พระราชวรินทร์ พระอินทรเดช พระพรหมบริรักษ์ พระสุริยะภักดี เป็นต้น ต่อมากิจการตำรวจในปี พ.ศ. 2403 ถึง พ.ศ. 2475 เน้นสมัยปฏิรูป เพราะเป็นสมัยที่มีการปฏิรูปการปกครองประเทศไทยอย่างขนานใหญ่ทุก ๆ ด้านตามแบบอย่างอารยประเทศ

<sup>22</sup>"ปรับโครงสร้างทางด่วนขนานรับรถไฟฟ้า," ประชาชาติธุรกิจ (18-20 สิงหาคม 2537) : 23.

<sup>23</sup>สำนักงานแผนงานและงบประมาณ กรมตำรวจ เอกสารบรรณาสรรพในโอกาสคณะกรรมการมาธิการการปกครองสภาผู้แทนราษฎรเยี่ยมชมกรมตำรวจ 27 กันยายน 2538. 2538, หน้า 24-25. (เอกสารอัคราเนนา)

ตะวันตกโดยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ว่าจ้างชาวต่างชาติมาเป็นผู้พิจารณาวางโครงการจัดตั้งกองตำรวจสำหรับรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเขตนครหลวงตามแบบอย่างยุโรปขึ้นเป็นครั้งแรก พอมาถึงในรัชกาลที่ 5 ทรงปรับปรุงกรมตำรวจโดยการขยายงานตำรวจนครบาลยังได้จัดตั้งตำรวจภูธรขึ้นในรูปทหารโปลิศเมื่อ พ.ศ. 2419 สำหรับเป็นกำลังรักษาความสงบเรียบร้อยในส่วนภูมิภาค และให้สามารถปฏิบัติการทางทหารได้ด้วย ต่อมาใน พ.ศ. 2420 ได้เปลี่ยนกองทหารโปลิศ เป็นกรมกองตระเวนหัวเมือง จนถึง พ.ศ. 2440 ได้ตั้งกรมตำรวจภูธรขึ้นแทนกรมกองตระเวนหัวเมือง กำลังพลแรก ๆ ใช้ตำรวจ ต่อมาเมื่อทางทหารได้ประกาศใช้ พ.ร.บ. เกณฑ์ทหาร ทางตำรวจก็ได้ขออนุมัติใช้กฎหมายฉบับนี้เมื่อ พ.ศ. 2448 เกณฑ์คนเข้าเป็นตำรวจด้วยเช่นเดียวกัน เมื่อได้จัดตั้งกรมตำรวจภูธรขึ้นแล้ว ก็ได้พยายามขยายการตำรวจไปยังหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคตามลำดับ เพื่อให้มีกำลังตำรวจสำหรับป้องกันปราบปรามโจรผู้ร้าย อำนวยความร่วมมือเป็นสุขแก่ประชาชน

กิจการตำรวจในยุคนั้นขึ้นอยู่กับกระทรวง 2 กระทรวง คือ กรมพลตระเวนหรือ (ตำรวจนครบาล) ขึ้นอยู่กับกระทรวงพระนครบาล กรมตำรวจภูธรขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยและได้รวมเป็นกรมเดียวกันภายใต้การบังคับบัญชาของอธิบดีคนเดียวกัน เมื่อ 13 ตุลาคม 2458 เรียกว่า "กรมตำรวจภูธรและกรมพลตระเวน" กรมตำรวจจึงถือว่วันที่ 13 ตุลาคม ของทุกปีเป็นวันตำรวจ และในปลายปีนั้นเองได้เปลี่ยนเป็น "กรมตำรวจภูธร และกรมตำรวจนครบาล" ยกฐานะเจ้ากรมขึ้นเป็นอธิบดี ต่อมาในปี พ.ศ. 2465 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้รวมกระทรวงมหาดไทย กับ กระทรวงนครบาลเป็นกระทรวงเดียวกัน เรียกว่า กระทรวงมหาดไทย กรมตำรวจภูธรและกรมตำรวจนครบาลจึงโอนมาขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย และในปี พ.ศ. 2469 ได้เปลี่ยนนามกรมตำรวจภูธรและกรมตำรวจนครบาลเป็น "กรมตำรวจภูธร" แต่ยังคงแบ่งตำรวจออกเป็น 2 ประเภท คือ ตำรวจที่จับกุมโจรผู้ร้ายได้ส่วน ทำสำนวนฟ้องศาลโปลิศสภาโดยตรง เรียกว่า "ตำรวจนครบาล" ตำรวจที่ทำการจับกุมโจรผู้ร้ายได้แล้วส่งให้อำเภอได้ส่วนทำสำนวนให้อัยการฟ้องศาลอาญาประจำจังหวัดนั้น ๆ เรียกว่า "ตำรวจภูธร" จนกระทั่ง พ.ศ. 2475 จึงได้เปลี่ยนนาม กรมตำรวจภูธร เป็น "กรมตำรวจ" ตลอดมาจนทุกวันนี้

การตำรวจยุคนี้เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบันจะเรียกว่าตำรวจยุคปัจจุบัน หรือตำรวจสมัยประชาธิปไตยก็ได้ หลังจากที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบบประชาธิปไตย

ชิปโตยแล้ว โดยประกาศเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เรื่องการแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ พ.ศ. 2475 กิจการตำรวจได้แบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 เป็นหน่วยบริหารงานส่วนกลาง และสำนักบริหารของอธิบดีกรมตำรวจ มีกองขึ้นตรง 6 กอง คือ กองกลาง กองบัญชา กองโรงเรียน กองคดี กองตรวจคนเข้าเมือง และกองทะเบียนกลาง ส่วนที่ 2 คือ ตำรวจนครบาล ส่วนที่ 3 คือ ตำรวจภูธร ส่วนที่ 4 ตำรวจสันติบาล เป็นหน่วยที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังที่ได้ยกเลิกตำรวจภูธร ตำรวจกลาง และตำรวจกองพิเศษ

หลังจากที่ได้ปรับปรุงกิจการตำรวจเพื่อวางรากฐานตำรวจในระบอบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ. 2475 แล้ว กรมตำรวจได้ปรับปรุงการบริหารให้ดีขึ้น เหมาะสมสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม ปริมาณและคุณภาพของงานเรื่อยมา โดยหลักใหญ่ได้จัดส่วนราชการออกเป็น 4 ฝ่าย คือ ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายสนับสนุน และฝ่ายการศึกษา ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในส่วนของการจัดส่วนราชการกรมตำรวจ

กรมตำรวจในช่วงปัจจุบัน สามารถจัดแบ่งออกเป็นด้านต่าง ๆ 4 ด้าน คือ ด้านอำนวยการ ด้านปฏิบัติการ ด้านสนับสนุน และด้านการศึกษา ด้านอำนวยการจะมี 5 หน่วยงาน คือ สำนักงานกำลังพล สำนักงานกำลังบำรุง สำนักงานแผนงานและงบประมาณ สำนักงานการตำรวจ และสำนักงานตำรวจสันติบาล ด้านการปฏิบัติการในงานการรักษาความสงบเรียบร้อย ตำรวจภาคที่ 1-9 ด้านสนับสนุน ด้านการศึกษา ด้านสนับสนุน ซึ่งประกอบด้วย สำนักงานแพทย์ใหญ่ และสำนักงานวิทยาการตำรวจ ด้านการศึกษา ประกอบด้วย 2 หน่วยงาน คือ กองบัญชาการศึกษา และกองบัญชาการโรงเรียนนายร้อยตำรวจ<sup>34</sup>

ส่วนการบริหารงานกรมตำรวจในแผนพัฒนากรมตำรวจ ฉบับที่ 1-2 กรมตำรวจ เน้นขยายงานการปราบปรามอาชญากรรม การพัฒนางานด้านสายตรวจ ชุมชนสัมพันธ์และการแสวงหาความร่วมมือจากประชาชนทั่วไปมากขึ้น ด้านการปราบปรามได้เน้นการสืบสวนจับกุมคดีประเภทที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนทุกประเภท โดยเฉพาะประเภทประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน จะได้ใช้ความรู้ เทคโนโลยีและวิทยาการสมัยใหม่เข้ามาเสริมพัฒนางานด้านนี้ นอกจากนี้ ทางกรม

<sup>34</sup>กรมตำรวจ, เอกสารบรรยายสรุปในโอกาสคณะกรรมการการศึกษาการปกครองส่วนภูมิภาค ราชบัณฑิตยสถาน, พ.ศ. 2538 หน้า 2-3.

ตำรวจยังได้เน้นการพัฒนาในรูปแบบการบริหารที่ทันสมัย คือ การปรับปรุงสถานที่ตำรวจในโครงการที่ชื่อว่า "โรงพักของเรา"<sup>35</sup> จึงสามารถสรุปได้ว่าการบูรณาการของกรมตำรวจจากอดีตของจุดกำเนิดของกรมตำรวจในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ ที่ตำรวจมีหน้าที่อารักขาพระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์เท่านั้น จนถึงปัจจุบันนี้กรมตำรวจได้ขยายขอบเขตการปฏิบัติภาระหน้าที่เน้นการบริการประชาชนมากขึ้น มีการปรับปรุงโครงสร้างตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ ซึ่งมีผลใช้ตั้งแต่วันที่ 23 มกราคม 2537 รายละเอียดการปรับปรุงโครงสร้างปรากฏตามภาคผนวก

กล่าวโดยสรุป การควบคุมการบริหารงานตำรวจ กรมตำรวจจะถูกควบคุมด้วยระบบบริหารราชการ ซึ่งจะมีกฎระเบียบ พระราชบัญญัติเป็นตัวกำหนดครอบคลุมโดยตรงอยู่แล้ว เพราะหากตำรวจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ตำรวจผู้นั้นจะถูกลงโทษได้ด้วยกฎระเบียบที่บังคับอยู่ ในเรื่องการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หากตำรวจไม่มีความเป็นกลางเอนเอียงเข้ากับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือเรียกร้องผลประโยชน์ ตำรวจจะถูกร้องเรียนด้วยระบบการตรวจสอบโดยประชาชน ซึ่งอาจมีนิกการเมือง พรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องเนื่องจากเกิดเหตุเดือดร้อนของประชาชนนั้น นอกจากนั้นแล้ว กรมตำรวจยังมีวิธีการควบคุมด้วยอุดมคติและจริยธรรมซึ่งเป็นเครื่องชี้้นำให้ตำรวจดำเนินงานภายใต้กรอบของความดีงาม

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>35</sup> กองบัญชาการตำรวจตำรวจนครบาล กรมตำรวจ, ครบรอบ 72 ปี กองบัญชาการตำรวจนครบาล (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กรมตำรวจ พ.ศ.2536), หน้า 7-8.