

## บทที่ 2

### แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของ สำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงานอัยการ

ในบทนี้จะได้ศึกษาถึงแนวคิดการจัดตั้งองค์กรตำรวจในระบบราชการของประเทศไทย ประวัติความเป็นมาของการจัดตั้งสำนักงานตำรวจ รวมทั้งศึกษาแนวคิดการปฏิรูประบบงานตำรวจ และพัฒนาการ โครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อทราบหลักการและเหตุผลในการปรับเปลี่ยนรูปแบบ โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรในห้วงเวลาและเงื่อนไขทางสังคมที่ต่างกัน อันนำไปสู่การจัดตั้งองค์กรในรูปคณะกรรมการที่สำคัญยิ่งขึ้นในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 คือ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ซึ่งเป็นองค์กรสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายการบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้บรรลุวัตถุประสงค์ และควบคุมดูแลให้เจ้าหน้าที่ตำรวจบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม ตลอดจนศึกษาแนวคิดการจัดตั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอัยการ เรียกชื่อว่า คณะกรรมการข้าราชการอัยการ เรียกโดยย่อว่า ก.อ. ซึ่งเป็นองค์กรกึ่งตุลาการที่มีภารกิจหน้าที่คล้ายคลึงกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับ โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจในปัจจุบัน เพื่อนำเสนอแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

#### 2.1 แนวความคิดการจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

“ตำรวจ” ถือกำเนิดในประเทศไทยมาเป็นเวลากว่าร้อยปี มีประวัติความเป็นมาต่อเนื่องยาวนาน ผ่านการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดการพัฒนาในด้านต่างๆ ตามความเหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อรับใช้ประเทศชาติและประชาชนในฐานะ “ผู้พิทักษ์สันติราษฎร์” อย่างแท้จริง นอกจากนี้ “ตำรวจ” ยังได้รับพระมหากรุณาธิคุณ และพระเมตตาจากองค์พระมหากษัตริย์ไทยเสมอมา ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงพระมหากษัตริย์แห่ง

พระบรมจักรีวงศ์ทุกพระองค์ เนื่องด้วยภารกิจสำคัญยิ่งของตำรวจคือ การถวายอารักขาความปลอดภัยสำหรับบรมหาคษัตริย์พระบรมวงศานุวงศ์ทุกพระองค์

ในอดีตตำรวจไม่มีบทบาทในสังคมเท่าใดนัก อันเนื่องมาจากสังคมในสมัยก่อนมีลักษณะช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน อาชญากรรมจึงมีไม่มากและลักษณะของอาชญากรรมก็ไม่มี ความซับซ้อน การเปลี่ยนแปลงองค์กรตำรวจจะเห็นได้ชัดขึ้นก็ช่วงที่ประเทศเข้าสู่ยุคของสงครามเย็นในสภาวะที่ต้องเผชิญกับคอมมิวนิสต์ ระบบงานตำรวจไทยจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนให้มีโครงสร้างคล้ายทหารเพื่อแก้ปัญหาในขณะนั้น ต่อมาอีกไม่นานก็เกิดการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศไทยเปลี่ยนจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตย องค์กรตำรวจจึงต้องจัดโครงสร้างในลักษณะรวมศูนย์อำนาจ การที่ประเทศไทยปกครองด้วยรัฐบาลทหาร มีตำรวจจำนวนหนึ่งเป็นนักการเมือง โครงสร้างขององค์กรตำรวจจึงมีรูปแบบคล้ายกับทหาร เป็นเหตุให้การปฏิรูประบบงานตำรวจในอดีตที่ผ่านมาไม่ประสบความสำเร็จเท่าใดนัก แต่เมื่อสังคมเจริญก้าวหน้าขึ้นอย่างรวดเร็ว จำนวนประชากรเพิ่มสูงขึ้น มีการใช้เทคโนโลยีในการดำเนินชีวิตประจำวัน จำนวนอาชญากรรมก็เพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย อีกทั้งโครงสร้างการก่ออาชญากรรมก็สลับซับซ้อนมากขึ้น จึงเป็นผลให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติจำเป็นต้องปฏิรูปปรับเปลี่ยนโครงสร้างอีกหลายครั้ง จนกระทั่งในปัจจุบัน โครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีขนาดใหญ่โตและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นตามลำดับ

จึงเห็นได้ว่าโครงสร้างขององค์กรตำรวจไทยเปลี่ยนแปลงรูปแบบไปตามสภาพการณ์ของสังคม รูปแบบการปกครองของประเทศ และถูกใช้เป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจปกครองบ้านเมืองทุกยุคทุกสมัยมาตั้งแต่อดีตกาล การศึกษาความเป็นมาของการจัดตั้งองค์กรตำรวจไทยจะทำให้ทราบว่าองค์กรตำรวจไทยตั้งแต่อดีตมีการบริหารงานอย่างเป็นอิสระหรือไม่ และการแทรกแซงจากองค์กรภายในและภายนอกส่งผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์กรตำรวจเพียงใด ซึ่งจะได้ศึกษาโดยละเอียดในส่วนต่อจากนี้

### 2.1.1 ประวัติความเป็นมาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

กิจการตำรวจของไทยเริ่มก่อตั้งขึ้นตั้งแต่สมัยสุโขทัย มีหลักฐานปรากฏในศิลาจารึกว่ามีเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ในการบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมาย เรียกว่า “สุภาวดี” โดยเฉพาะกฎหมายลักษณะโจร ในสมัยนี้บทบาทของตำรวจไม่มีความเด่นชัดมากนัก เพราะการสืบหาตัวคนร้ายหรือการปราบปรามโจรผู้ร้ายถือเป็นหน้าที่ของเจ้าทรัพย์ ไม่มีการแบ่งแยกข้าราชการฝ่ายทหารและ

ฝ่ายพลเรือนออกจากกัน อีกทั้งพระมหากษัตริย์ทรงปฏิบัติราชการด้วยพระองค์เอง รวมถึงเรื่อง การ ยุติธรรมด้วย<sup>1</sup>

องค์กรตำรวจไทยมีประวัติความเป็นมายาวนานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แบ่งเป็น 3 ยุค มีรายละเอียดดังนี้

#### 2.1.1.1 ตำรวจไทยยุคต้น (ก่อน พ.ศ. 2403)

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ได้มีการจัดการปกครองระบบจตุสดมภ์ พร้อมทั้งกำหนด ตำแหน่งรับผิดชอบ 4 ตำแหน่ง ดังนี้

1) ขุนเวียง มีหน้าที่ปกครองท้องถื่น ดูแลราษฎรให้อยู่เย็นเป็นสุข และปราบปรามโจรผู้ร้ายและลงโทษผู้กระทำผิด

2) ขุนวัง มีหน้าที่ดูแลและรักษาความเรียบร้อยภายในวัง และพิพากษาคดี ความของราษฎรทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ในด้านตุลาการ

3) ขุนคลัง มีหน้าที่เก็บเงิน และรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน

4) ขุนนา มีหน้าที่ดูแลไร่นา และเก็บรักษาเสบียงอาหารของพระนคร

ต่อมาในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้มีการจัดระเบียบการปกครองเสียใหม่ โดยทรงแยกทหารและพลเรือนออกจากกัน ให้ฝ่ายทหารมีสมุหกลาโหมเป็นหัวหน้า และฝ่ายพลเรือน มีสมุหนายกเป็นหัวหน้า ทรงแบ่งส่วนราชการออกเป็น 6 หน่วย และเปลี่ยนชื่อใหม่ คือ เวียง เรียกว่า พระนครบาล วัง เรียกว่า พระธรรมาธิกรณ์ คลัง เรียกว่าพระโกษาธิบดี และนา เรียกว่า พระเกษตรราธิการ

ทั้งนี้ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีกิจการของตำรวจขึ้น โดยอยู่ภายใต้การดูแลของขุนเวียงหรือพระนครบาล ทำหน้าที่หลักในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย ปราบปรามโจรผู้ร้ายและสอบสวนผู้กระทำผิดความผิดภายในเขตพระนครชั้นนอกและเขตพระราชวัง เน้นการตรวจตระเวนในท้องที่และตั้งจุดตรวจตราของต้องห้ามตามกฎหมาย นอกจากนี้ สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถยังทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราศักดินาของขุนนางฝ่ายตำรวจไว้เป็นบรรทัดฐานในบทพระอัยการเช่นเดียวกับขุนนางฝ่ายอื่นๆ ด้วย<sup>2</sup> กิจการตำรวจในยุคนี้ถือว่าจัดตั้งเพื่อทำหน้าที่ในวงจำกัด มิได้ขยายไปยังส่วนการปกครองทั่วประเทศเท่าใดนัก แต่เมื่อสถานการณ์บ้านเมือง

<sup>1</sup> จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. (2551). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ความเป็นไปได้ในการโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ. หน้า 104-105.

<sup>2</sup> กองการต่างประเทศ. (2550). พิทักษ์สันติราษฎร์. หน้า 22.

เปลี่ยนแปลงไป ต่างประเทศเข้ามามีบทบาททางการค้าในประเทศมากขึ้น กิจการตำรวจจึงปรับปรุงโครงสร้างเพื่อรองรับอิทธิพลความเปลี่ยนแปลงจากการเข้ามาของประเทศตะวันตกอีกครั้ง

### 2.1.1.2 ตำรวจไทยยุคปฏิรูปการปกครอง (พ.ศ. 2403 ถึง พ.ศ. 2502)

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2403 ถึง พ.ศ. 2502 เกิดการปฏิรูปการปกครองประเทศไทยครั้งใหญ่ ในทุกๆ ด้าน เพื่อรองรับอิทธิพลแบบอย่างจากอารยประเทศตะวันตก ในปี พ.ศ. 2405 รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ว่าจ้าง กัปตัน เอส.เย.เบิร์ด เอมส์ (Captain Sammoal Joseph Bird Ames ชาวอังกฤษ ซึ่งต่อมาได้รับบรรดาศักดิ์เป็น หลวงรัฐยาภิบาลบัญชา) มาเป็นผู้พิจารณาวางโครงการจัดตั้งกองตำรวจในประเทศไทย เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเขตนครหลวงตามแบบอย่างยุโรปขึ้นเป็นครั้งแรก<sup>3</sup> เนื่องจากเหตุการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศในสมัยนั้น เป็นยุคที่ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส โปรตุเกส ฮอลันดา กำลังแข่งขันกันหาเมืองขึ้นในทวีปเอเชีย การจัดระเบียบการปกครองประเทศขณะนั้นจึงมุ่งเน้นไปในด้านการป้องกันประเทศเป็นหลักใหญ่ นโยบายบริหารตำรวจก็จำต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายการเมืองระหว่างประเทศและทหารด้วย ในขณะนั้นเกิดการบีบบังคับจากอังกฤษและฝรั่งเศส กรณีสิทธิสภาพนอกอาณาเขต (Extra Territoriality) ทำให้คนในบังคับของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส อเมริกา เดนมาร์ก โปรตุเกส ได้สิทธิพิเศษไม่ต้องขึ้นศาลไทย ทำให้กระทบกับกระบวนการยุติธรรมไทยอย่างยิ่ง จึงเป็นจุดเริ่มต้นให้สมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริให้จัดตั้งกองตำรวจ เช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์และอินเดีย โดยจัดตั้งกองตำรวจแบบเดียวกับอังกฤษ เรียกว่า “กอง โปลิศคอนสเทเบิล” ขึ้นในปี พ.ศ. 2403 จ้างชาวมาลายูและชาวอินเดียเป็นพลตำรวจ เรียกว่า “คอนสเทเบิล” เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในราชธานี ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นความเป็นปีกแผ่นของกิจการตำรวจในสมัยต่อมา<sup>4</sup>

ในสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 มีการปรับปรุงการตำรวจขยายงานตำรวจนครบาลโดยให้ นาย เอ.เย.ยาดิน (A.J.Jardine) มาช่วยงานเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ยังได้ว่าจ้าง นาย ยี.เชา. (G.Schau) ชาวเดนมาร์กมาเป็นผู้วางโครงการ จัดตั้งตำรวจภูธรขึ้นในรูปทหารโปลิศ เมื่อปีพ.ศ. 2419 สำหรับเป็นกองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อยในส่วนภูมิภาคและให้สามารถปฏิบัติการทางทหารได้ด้วย โดยผู้บังคับบัญชาส่วนมากก็โอนมาจากนายทหาร ต่อมาในปี พ.ศ. 2420 ได้เปลี่ยน “กองทหารโปลิศ” เป็น “กรมกองตระเวนหัวเมือง” จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2440

<sup>3</sup> จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 110.

<sup>4</sup> แหล่งเดิม.

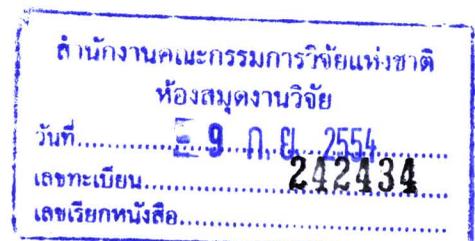


ได้ตั้ง “กรมตำรวจภูธร” ขึ้นแทนกรมกองตระเวนหัวเมือง โดยมีพลตรีพระยาवासเทพ (ยี่.เขา.) เป็นเจ้ากรมตำรวจภูธร

ต่อมาในปี พ.ศ. 2444 ได้มีการจัดตั้งโรงเรียนนายร้อยตำรวจภูธรขึ้นที่จังหวัดนครราชสีมา เพื่อผลิตนายตำรวจออกรับราชการตำแหน่งผู้บังคับหมวดในส่วนภูมิภาค แม้ต่อมาในปี พ.ศ. 2447 จะได้ย้ายมาตั้งที่ตำบลหัวจรเข้ อำเภอเมืองนครปฐม ก็ถือกันว่า โรงเรียนนายร้อยตำรวจภูธร ซึ่งตั้งขึ้นครั้งแรกที่จังหวัดนครราชสีมา เป็นต้นกำเนิดของโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ปัจจุบันกำลังพลในระยะแรกใช้ตำรวจ แต่ต่อมาเมื่อทางทหารได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเกณฑ์ทหาร ทางตำรวจภูธรก็ได้ขออนุมัติใช้กฎหมายฉบับนี้ เมื่อปี พ.ศ. 2448 ได้เกณฑ์คนเข้าเป็นตำรวจด้วยเช่นเดียวกัน เมื่อได้จัดตั้งกรมตำรวจภูธรขึ้นแล้ว ก็ได้พยายามขยายการตำรวจไปยังหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคตามลำดับ เพื่อให้มีกำลังตำรวจสำหรับป้องกันปราบปรามโจรผู้ร้าย อำนวยความร่วมมือเป็นสุขให้แก่ประชาชนต่อมาได้ขยายกิจการตำรวจภูธรไปยังหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคมากยิ่งขึ้น ทางด้านตำรวจนครบาลก็ได้ว่าจ้าง นาย อีริค เซนต์ เจ. ลอซัน (Mr. Eric Saint J. Lawson) ชาวอังกฤษเข้ามาช่วยอีกคนหนึ่ง กิจการตำรวจในยุคนี้ขึ้นอยู่กับ 2 กระทรวงคือ กระทรวงนครบาล (กรมพลตระเวน หรือ ตำรวจนครบาล) และกระทรวงมหาดไทย (กรมตำรวจภูธร) และต่อมาได้รวมเป็นกรมเดียวกันภายใต้การบังคับบัญชาของอธิบดีคนเดียวกันเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2458 เรียกว่า “กรมตำรวจภูธรและกรมพลตระเวน” กรมตำรวจจึงถือว่าวันที่ 13 ตุลาคม ของทุกปี เป็นวันตำรวจ และในปลายปีนั้นเองได้เปลี่ยนเป็น “กรมตำรวจภูธรและกรมตำรวจนครบาล” ยกฐานะเจ้ากรมขึ้นเป็นอธิบดี

ต่อมาในปี พ.ศ. 2465 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้รวมกระทรวงนครบาลกับกระทรวงมหาดไทยเข้าเป็นกระทรวงเดียวกันเรียกว่า กระทรวงมหาดไทย กรมตำรวจภูธรและกรมตำรวจนครบาลจึงโอนมาขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย และในปี พ.ศ. 2469 ได้เปลี่ยนนามกรมตำรวจภูธรและกรมตำรวจนครบาลเป็น “กรมตำรวจภูธร” แต่ยังคงแบ่งตำรวจออกเป็น 2 ประเภทคือ ตำรวจนครบาล คือตำรวจที่จับกุมโจรผู้ร้าย ใต้สวน ทำสำนวนฟ้องศาลโปลิสสภาโดยตรง ตำรวจภูธร คือตำรวจที่ทำการจับกุมโจรผู้ร้ายได้แล้วส่งให้อำเภอใต้สวนทำสำนวนให้อัยการฟ้องศาลอาญาประจำจังหวัดนั้นๆ จนกระทั่ง พ.ศ. 2475 จึงได้เปลี่ยนนามกรมตำรวจภูธรเป็น “กรมตำรวจ” โดยให้เป็นกรมชั้นอธิบดี และมีรองอธิบดีเป็นผู้ช่วย<sup>5</sup>

<sup>5</sup> แหล่งเดิม. หน้า 124-125.



### 2.1.1.3 ตำรวจไทยยุคการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาใช้ (พ.ศ. 2502 ถึง พ.ศ. 2541)

หลังจากที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว กิจการตำรวจได้แบ่งออกเป็น 4 ส่วน ตามประกาศเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เรื่องการแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ พ.ศ. 2475 ดังนี้

ส่วนที่ 1 เป็นหน่วยบริหารงานส่วนกลางและสำนักบริหารของอธิบดี กรมตำรวจมีกองขึ้นตรง 6 กอง ได้แก่ กองกลาง กองบัญชาการ กองโรงเรียน กองคดี กองตรวจคนเข้าเมือง และกองทะเบียนกลาง

ส่วนที่ 2 ตำรวจนครบาล

ส่วนที่ 3 ตำรวจภูธร

ส่วนที่ 4 ตำรวจสันติบาล เป็นหน่วยที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังที่ได้ยกเลิกตำรวจภูบาล ตำรวจกลาง และตำรวจกองพิเศษ

หลังจากที่ได้ปรับปรุงกิจการตำรวจเพื่อวางรากฐานตำรวจในระบบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ. 2475 แล้ว กรมตำรวจได้ปรับปรุงการบริหารงานให้ดีขึ้น และเหมาะสมสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมปริมาณและคุณภาพของงานเรื่อยมา

### 2.1.1.4 ตำรวจไทยยุคการเปลี่ยนเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (พ.ศ. 2541 ถึง พ.ศ. 2550)

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีแนวคิดในการปฏิรูปโครงสร้างกรมตำรวจ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตราพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541 ตามแนวนโยบายในการพัฒนาหน่วยงานตำรวจของรัฐบาล ดังนี้

1) ปรับปรุงกิจการตำรวจให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีระบบบริหารจัดการที่คล่องตัว เป็นอิสระภายในกรอบของกฎหมาย ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากที่ผ่านมา หน่วยงานตำรวจประสบปัญหาในเรื่องงบประมาณ การบริหารกำลังพล และมีข้อจำกัดในการประสานงานหน่วยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในด้านความมั่นคง ซึ่งจะต้องผ่านขั้นตอนพิจารณาของปลัดกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐบาลจึงได้มีดำริที่จะ โอนกรมตำรวจไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยเปลี่ยนสังกัดเดิมของกรมตำรวจจากสังกัดกระทรวงมหาดไทยไป

จัดตั้งเป็นส่วนราชการระดับกรมไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง และอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

2) ให้มีการกระจายอำนาจและเปิดโอกาสให้สังคมมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายตรวจสอบ ติดตาม และให้ข้อเสนอแนะแก่ตำรวจอย่างเป็นระบบ โดยเน้นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกระดับและการกระจายอำนาจทางการเมืองไปให้หน่วยงานระดับภูมิภาค อย่างเต็มที่ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) เป็นองค์การนโยบายตำรวจแห่งชาติ และให้มีคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจระดับจังหวัด (กต.ตร.จังหวัด) ตลอดจนกำหนดให้มีคณะกรรมการระดับสถานีตำรวจ (กต.ตร.สถานีตำรวจ) เป็นหน่วยงานที่น่านโยบายพัฒนาและการบริหารงานตำรวจไปสู่การปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามนโยบายระดับชาติที่กำหนด รวมทั้งนำความฉ้อฉลและปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่กลับขึ้นสู่กระบวนการกำหนดนโยบายระดับชาติให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยมีประชาชนเข้ามาเป็นกรรมการในคณะกรรมการทุกระดับ

ในการปรับปรุง โครงสร้างและระบบการบริหารงานตำรวจกรมตำรวจได้พิจารณา นำแนวทางของตำรวจญี่ปุ่นมาประยุกต์ใช้ในการปรับปรุง และจากการพิจารณาร่วมกันของหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องรวมทั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงบประมาณ ได้นำไปสู่การเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาโอนกรมตำรวจไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ<sup>6</sup> คือ

- (1) ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการบริหารกิจการตำรวจในรูปของคณะกรรมการระดับชาติ ระดับกรุงเทพมหานคร และระดับจังหวัด
- (2) กระจายอำนาจบริหารงานไปยังหน่วยงานระดับพื้นที่ได้อย่างที่คืบคลานเด็ดขาด มีเอกภาพในการปกครองบังคับบัญชาและการอำนวยความสะดวกอย่างแท้จริง
- (3) ตัดทอนภารกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมไปให้ส่วนราชการอื่นที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรง

คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2541 และวันที่ 29 กันยายน 2541 เห็นชอบในหลักการให้ดำเนินการปฏิรูปกรมตำรวจในระยะที่หนึ่ง โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ดำเนินการปฏิรูปในระยะที่สอง โดยออกพระราชบัญญัติปรับปรุงแก้ไขระบบงานตำรวจให้

<sup>6</sup> สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2549). หลักการและเหตุผลการจัดโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ. หน้า 31.

สมบูรณสอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาอย่างเต็มรูปแบบต่อไป ทั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจกระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541 ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 73 ก วันที่ 16 ตุลาคม 2541 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 17 ตุลาคม 2541 เป็นต้นไป

เนื่องจากการจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541 มีข้อจำกัดที่ไม่สามารถปรับปรุงโครงสร้าง รวมทั้งการกำหนดตำแหน่งหรืออัตรากำลังพลขึ้นใหม่ได้ ด้วยข้อจำกัดของมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะปรับปรุงระบบโครงสร้างการบริหารงานบุคคล และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติใหม่ระบบ โดยการปรับปรุงพระราชบัญญัติบริหารงานตำรวจทุกฉบับที่บังคับใช้อยู่ให้สอดคล้องกันอันนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ขึ้นใช้บังคับเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2547

## 2.1.2 แนวคิดการจัดโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

### 2.1.2.1 แนวคิดการจัดโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

การจัดองค์กรของตำรวจได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน โดยมีหลักในการจัดองค์กรให้คำนึงถึงการคุ้มครองสวัสดิภาพและความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินของประชาชนเป็นสำคัญ ประกอบกับปัจจัยสำคัญเกี่ยวกับภารกิจหน้าที่ที่จะประกอบกันเป็นองค์กรตำรวจ คือ<sup>7</sup>

- 1) หน้าที่และความรับผิดชอบของตำรวจ คือโดยหลักสากลของตำรวจหน้าที่ความรับผิดชอบคือการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม
- 2) หลักการจัดการที่เป็นสากล โดยทั่วไปตำรวจจะมีการจัดองค์กรเลียนแบบทหารแต่ปัจจุบันได้คลาสรูปแบบลงให้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดประชาชนมากขึ้น
- 3) หลักการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งการจัดองค์กรของตำรวจต้องขึ้นอยู่กับรูปแบบของการปกครองประเทศนั้นๆ

ตามหลักการแล้วภารกิจของตำรวจเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมไทย จะกล่าวว่าเป็นต้นทางของกระบวนการยุติธรรมก็ย่อมได้ ตำรวจมีอำนาจตามกฎหมายในการจับกุมสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งหากต้นทางไม่ดีก็ย่อมส่งผลต่อ

<sup>7</sup> กฤษฎีกาศักดิ์ วิชชาระยะ. (2550). การตำรวจ: ทฤษฎีการจัดองค์กรและควบคุมตำรวจ. หน้า 3.

กระบวนการยุติธรรมในชั้นต่อไป ในประวัติศาสตร์ของประเทศไทยตำรวจบางส่วนตกอยู่ภายใต้ อำนาจการเมืองมาตั้งแต่ยุค พ.ล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ เป็นอธิบดีกรมตำรวจ และต่อมาขึ้นดำรง ตำแหน่งการเมืองเป็นรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย สมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็น นายกรัฐมนตรี ในสมัยนั้นตำรวจมีอิทธิพลและมีอำนาจในสังคมมากจนอาจเรียกได้ว่าเป็นรัฐตำรวจ จนกระทั่งมาถึงยุค พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ที่มาจากตำรวจนอกราชการ มีการใช้ อำนาจทางการเมืองแทรกแซงการบริหารงานของตำรวจอย่างกว้างขวาง โดยการกำหนดนโยบาย ออกกฎหมายให้ฝ่ายการเมืองยึดโยงกับการบริหารงานตำรวจด้วยการมีอำนาจเสนอชื่อบุคคลผู้ สมควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการสูงสุด ตลอดจนเป็นประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเปิดเป็นรัฐตำรวจ ขึ้นมาอีกครั้ง ทำให้มีตำรวจบางส่วนที่ใช้ความใกล้ชิดกับนักการเมืองเป็นช่องทางในการก้าวสู่ ตำแหน่งที่สูงขึ้น แลกกับการดูแลผลประโยชน์ของนักการเมือง ทำให้ตำรวจที่ตีความความสามารถ ไม่ได้รับการสนับสนุนส่งเสริมให้มีความก้าวหน้าในวิชาชีพ

ด้วยประวัติความเป็นมาที่ตำรวจยึดโยงกับฝ่ายการเมืองจนเกิดวัฒนธรรมการทำงานของตำรวจบางส่วนที่ต้องรับใช้นักการเมือง หรือผู้มีอิทธิพล การปรับโครงสร้างองค์กรตำรวจจึงต้องค่อยเป็นค่อยไป และต้องทำควบคู่ไปกับการการปฏิรูปการเมือง และการปฏิรูประบบราชการทั้ง ระบบ โดยมีเป้าหมายหลักร่วมกันคือ เพื่อประชาชน ข้อเสนอการปรับโครงสร้างจึงต้อง ทำให้ตำรวจมีความใกล้ชิดกับประชาชน พยายามจำกัดการแทรกแซงจากการเมืองและผู้มีอิทธิพล อื่นเพื่อผลประโยชน์อันมิชอบ

ปัจจุบันอำนาจการดูแลกำลังพลตำรวจ 2 แสนกว่าคนในประเทศ อยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) ด้วยระบบการรวมศูนย์อำนาจดังกล่าว ทำให้การบริหารงานตำรวจเชิงข้อจำกัด ไม่ทันกับสภาพการณ์ปัจจุบัน สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงควรกระจาย อำนาจการบริหารออกไปสู่ท้องถิ่นเพื่อดูแลประชาชนอย่างทั่วถึง ตามหลักการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การปรับโครงสร้างตำรวจด้วยการ กระจายอำนาจนั้นเป็นข้อดี หากแต่จะสัมฤทธิ์ผล ได้ก็ด้วยการสนับสนุนงบประมาณ และทรัพยากร อื่นที่จำเป็นจากส่วนกลางอย่างเพียงพอและเชื่อว่าผลสัมฤทธิ์ในการบริหารกระบวนการยุติธรรมจะ เกิดขึ้นในประเทศอย่างเป็นรูปธรรมเมื่อมีการปรับองค์กรกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบให้สอดคล้อง กับกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมไปพร้อมกัน<sup>8</sup> นอกจากการปรับปรุงโครงสร้างแล้ว จำเป็นที่

<sup>8</sup> ฌษมา สุวรรณานนท์. (2553). การศึกษาตลอดชีวิตกับการปฏิบัติงานของตำรวจ สืบค้นเมื่อ มกราคม 2553 จาก [http://edu.swu.ac.th/ae/websnong/web01/police\\_le.htm](http://edu.swu.ac.th/ae/websnong/web01/police_le.htm).

จะต้องปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลควบคู่ไปด้วย เพื่อพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ให้ตระหนักถึงภารกิจหน้าที่ ความรับผิดชอบต่อสังคมและประชาชน โดยเน้นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ เจ้าหน้าที่ตำรวจพึงยึดหลักการต่อไปนี้ในการจัดการเพื่ออำนวยความสะดวกและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน<sup>9</sup> ได้แก่ หลักการคุ้มครอง (Human Rights) หลักเสรีภาพ (Freedom) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักการตรวจสอบได้ (Accountability) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) หลักจริยธรรม (Ethics) และหลักความเป็นกลาง (Neutrality) ซึ่งหลักการสำคัญทั้ง 7 ประการนี้มีบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตราต่างๆ อาทิเช่น การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (มาตรา 4, 26, 28) การใช้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหา ผู้เสียหาย พยาน (มาตรา 40) ความโปร่งใสในชั้นสอบสวน โดยการให้สิทธิแก่ผู้ถูกจับ การจำกัดระยะเวลาการควบคุมตัวผู้ต้องหา การกำหนดแนวทางในการพิจารณาคำขอประกันตัวผู้ต้องหาไว้อย่างชัดเจน การให้ศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจออกหมายจับและหมายค้น (มาตรา 32, 33, 39) การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบบุคคลในกระบวนการยุติธรรม ข้าราชการประจำระดับสูง การตรวจสอบอำนาจของศาล พนักงานอัยการ (มาตรา 270) การตรวจสอบและการดำเนินคดี กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 275) เหล่านี้ล้วนแต่เป็นสิ่งที่ข้าราชการตำรวจและผู้ที่อยู่ในองค์กรกระบวนการยุติธรรมจะต้องตระหนักถึงความสำคัญของรัฐธรรมนูญที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องศึกษา และจัดบรรยากาศทางวิชาการในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและสร้างเครือข่ายของการประสานความร่วมมือและประสบการณ์ทั้งด้านการปฏิบัติงานและด้านวิชาการ อีกทั้งจะต้องนำสู่ประชาชนให้ได้มีส่วนรับรู้ถึงปัญหา ข้อขัดข้องในการปฏิบัติหน้าที่อำนวยความสะดวกของตำรวจ ตลอดจนส่งเสริมให้ภาคประชาชน มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย พิจารณามาตรการหรือแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมร่วมกัน และการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในทุกๆระดับ ทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับสถานีตำรวจ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีนโยบายปรับปรุงพัฒนาระบบงานของตำรวจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และตรวจสอบการปฏิบัติงาน โดยการกำหนดให้มีองค์ประกอบจากภาคประชาชนร่วมเป็นกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และกรรมการข้าราชการตำรวจ ในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก เพื่อกำหนดนโยบายปรับปรุงคุณภาพของข้าราชการตำรวจ ให้มีจิตสำนึกในการบริการ และปรับปรุงระบบการให้บริการเพื่อประชาชนได้รับความพึงพอใจและเชื่อถือศรัทธาให้เกิดแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ มีการเร่งรัดการปฏิบัติตามนโยบาย

<sup>9</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

ของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่สำคัญยิ่งของการจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะเห็นจากการที่คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติได้ออกระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551<sup>10</sup> แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจในระดับชาติ (กต.ตร.) ระดับกรุงเทพมหานคร และระดับจังหวัด (กต.ตร.จังหวัด) ซึ่งเป็นกลไกการปรับเปลี่ยนการปฏิบัติราชการแบบดั้งเดิมไปสู่รูปแบบที่ได้รับการพัฒนาเรียกว่าในระบบเปิด โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายวางแผนพัฒนาและตรวจสอบการใช้อำนาจ ขีดหลักการอำนวยความสะดวกและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยที่ปกครอง ด้วยกฎหมาย หรือปกครองในระบอบนิติรัฐ ซึ่งถือหลักว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใดอันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้มิได้” ต่างจากรัฐเผด็จการซึ่งถือว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายห้าม ย่อมทำได้” แม้ว่าเรื่องนั้นจะไปจำกัดสิทธิผู้อื่น

การปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงที่กล่าวไปแล้วในข้างต้น จะเห็นว่าเป็นการปรับเปลี่ยนที่สืบเนื่องจากกระแสประชาธิปไตยซึ่งเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง จนนำไปสู่การปฏิรูปด้านอื่นๆ อย่างน้อย คือ วิถีคิดและวิธีการปฏิบัติขององค์กรในระบบราชการ กระบวนการแสวงหาความรู้ ความร่วมมือ รูปแบบการดำเนินการ ทั้งประชาชนและข้าราชการควรได้รับการพัฒนาความรู้ ทักษะในการคิด วิเคราะห์ การปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ต่างๆ เพื่อหาแนวทางการร่วมกันการแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสม แสวงหาความรู้ เพิ่มพูนความรู้ได้อย่างต่อเนื่องด้วยตนเอง สามารถเลือกรับข้อมูลข่าวสารนำมาประยุกต์ใช้ได้เหมาะสม อยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข อันแสดงถึงการมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมและประเทศชาติโดยรวม ดังนั้นการปฏิรูประบบงานตำรวจให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมจำต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งองค์กรในราชการและเอกชน รวมทั้งประชาชนทั่วไปด้วย

การปฏิบัติงานของตำรวจที่ประกอบไปด้วยการป้องกันปราบปราม สืบสวน สอบสวนและดำเนินคดีอาญา เพื่อให้สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนได้รับการคุ้มครองนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน หลักความจำเป็น หลักความเสมอภาค หลักความได้สัดส่วน และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องปรับทัศนคติและกำจัดค่านิยมการใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ถูกต้องออกไป นำระบบจริยธรรมเข้ามาใช้

<sup>10</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนพิเศษ 159 ง วันที่ 30 กันยายน 2551.

อย่างเคร่งครัดในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขควบคู่ไปกับการปรับโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจให้ลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพ

### 2.1.2.2 การแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2552

ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2552 มีมติเห็นชอบการปรับโครงสร้างส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และอนุมัติร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและร่างกฎหมายแบ่งส่วนราชการฯ ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ ซึ่งในส่วนของของร่างโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ<sup>11</sup> สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) ต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ที่เน้นการจักระบบการบริหารราชการให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และตรวจสอบได้ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ.ตำรวจ พ.ศ. 2547 ที่เน้นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ตำรวจภูธรจังหวัดและราชการส่วนท้องถิ่น

2) ต้องสามารถรองรับกับสภาพปัญหาและสถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน และความสงบเรียบร้อยของสังคม ตลอดจนสามารถป้องกันปราบปรามอาชญากรรม อำนวยความยุติธรรม และให้บริการในหน้าที่ตำรวจได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3) กำหนดหน่วยงานเท่าที่จำเป็นและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานให้ชัดเจนเป็นระบบ ไม่ซ้ำซ้อนของหน่วยงานต่างๆ ทั้งภายใน ตำรวจและระหว่างส่วนราชการในกระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ ในขณะเดียวกันต้องสามารถประสานงาน แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารบูรณาการทรัพยากรทางการบริหารและการปฏิบัติงานร่วมกันได้อย่างเป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุด

4) ให้สถานีตำรวจซึ่งเป็นหน่วยงานระดับยุทธศาสตร์ สามารถทำงานได้อย่างเต็มศักยภาพ มีความคล่องตัว สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบได้อย่างรวดเร็ว เบ็ดเสร็จ โปร่งใสและเป็นธรรม

5) ปรับลดบทบาทของหน่วยงานอำนวยความสะดวกในส่วนกลางให้มีหน้าที่ในการประสานและบูรณาการทรัพยากรทางการบริหารและการทำงานรวมทั้งสร้างมาตรฐานการงานของ

<sup>11</sup> กองสารนิเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2553). ข่าวตำรวจ. สืบค้นเมื่อ มกราคม 2553. จาก [www.saranitet.police.go.th](http://www.saranitet.police.go.th).

หน่วยต่างๆ ควบคู่กับการสร้างฝ่ายอำนวยการของกองบัญชาการต่างๆ หรือหน่วยปฏิบัติ ให้เข้มแข็ง และเป็นฝ่ายอำนวยการที่แท้จริง

6) ต้องไม่ก่อให้เกิดภาระงบประมาณด้านบุคลากรและสถานที่ ตลอดจนวัสดุ ครุภัณฑ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ที่เกินจำเป็น โดยใช้ทรัพยากรทางการบริหารที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

7) ใช้การปรับการปรับ โครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ใช้การปรับเปลี่ยน ตำแหน่งอัตรา และกำลังพลที่มีอยู่ไปปฏิบัติหน้าที่ตามลักษณะงานและความจำเป็น ที่เน้นความเป็นมืออาชีพ และการทำงานแบบกลุ่มตำแหน่งที่มีคนน้อย แต่มีประสิทธิภาพสูง ทั้งนี้ข้าราชการตำรวจในแต่ละสายงานต้องสร้างความเชี่ยวชาญ และความเป็นมืออาชีพ เพื่อให้สามารถเจริญก้าวหน้าได้อย่างมั่นคงและมีศักดิ์ศรีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2552 มีโครงสร้างประกอบด้วย 6 ส่วน คือ

(1) ส่วนบังคับบัญชา ได้แก่ สำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่วางแผน บังคับบัญชาและควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของหน่วยงานต่างๆ ในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประกอบด้วยส่วนราชการระดับต่างๆ ดังนี้

ก. สำนักงานเทียบเท่ากองบัญชาการ จำนวน 8 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ (สยศ.), สำนักงานส่งกำลังบำรุง (สกบ.), สำนักงานกำลังพล (สกพ.), สำนักงานงบประมาณและการเงิน (สงป.ตร.), สำนักงานกฎหมายและคดี (สกค.), สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (สท.ก.ตร.), สำนักงานจเรตำรวจ (จต.) และสำนักงานตรวจสอบภายใน (สตส.)

ข. ระดับกองบังคับการ จำนวน 6 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานเลขานุการตำรวจแห่งชาติ (สทก.ตร.), กองการต่างประเทศ (ตท.), กองสารนิเทศ (สท.), สำนักงานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (สท.ก.ต.ช.), กองบินตำรวจ (บ.ตร.) และ กองวินัย (วน.)

(2) ส่วนป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทุกประเภท ตลอดจนรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่รับผิดชอบ ติดต่อบริการประสานงานกับส่วนราชการอื่นและประชาชนอย่างใกล้ชิด ประกอบด้วยหน่วยงานระดับกองบัญชาการ จำนวน 11 หน่วยงาน ได้แก่ กองบัญชาการตำรวจนครบาล บข.น., ตำรวจภูธรภาค 1-9 (ภ.1-9) และศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศชต.)

(3) ส่วนสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เป็นหน่วยงานสนับสนุนส่วนป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมตามข้อ 2 มีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะด้าน เป็นขบวนการ ซึ่งต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญ ความ

เชี่ยวชาญเป็นพิเศษ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั่วราชอาณาจักร ประกอบด้วยหน่วยงานระดับกองบัญชาการ จำนวน 7 หน่วยงาน ได้แก่ กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง (บข.ก.), กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด (บข.ปส.), กองบัญชาการตำรวจสันติบาล (บข.ส.), สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.), กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน (บข.ตชด.), สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ (สพฐ.), และสำนักงานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (สทส.)

(4) ส่วนการศึกษา เป็นหน่วยงานที่ให้การฝึกอบรมแก่ผู้ที่เข้ารับราชการตำรวจ ตลอดจนพัฒนาข้าราชการตำรวจให้เป็นผู้บริหารในระดับต่างๆ ประกอบด้วยหน่วยงานระดับกองบัญชาการ จำนวน 2 หน่วยงาน ได้แก่ กองบัญชาการศึกษา (บข.ศ.) และโรงเรียนนายร้อยตำรวจ (รร.นรต.)

(5) ส่วนบริการ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ให้บริการแก่ข้าราชการตำรวจและประชาชนทั่วไปประกอบด้วยหน่วยงานระดับกองบัญชาการ จำนวน 1 หน่วยงาน ได้แก่ โรงพยาบาลตำรวจ (รพ.ตร.)

(6) ส่วนปฏิบัติการเฉพาะทาง เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการถวายความปลอดภัยและปฏิบัติงานตามพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมวงศานุวงศ์จำนวน 1 หน่วยงานคือ สำนักงานนายตำรวจราชสำนักประจำ (สง.นรป.) ที่ต้องขึ้นการควบคุมในภารกิจด้านการถวายความปลอดภัยต่อสมุหราชองครักษ์และต้องประสานงานอย่างใกล้ชิดกับหัวหน้านายตำรวจราชสำนักประจำ และเพื่อให้การปฏิบัติงานของสง.นรป. เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการ จึงสมควรกำหนดให้สง.นรป. เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อหัวหน้านายตำรวจราชสำนักประจำและการบังคับบัญชาทั้งหมดของ สง.นรป. ขึ้นตรงต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยการดำเนินการดังกล่าวจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย (พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 13) และระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าส่วนราชการที่มีระดับตำแหน่งสูงกว่าผู้บัญชาการและรองผู้บัญชาการได้ ซึ่งได้แยกเสนอแนวทางดำเนินการไปอีกส่วนหนึ่งแล้ว

### 2.1.2.3 ข้อเสนอในการพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ...

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. .... ในการประชุมเมื่อวันที่ 22 มกราคม 2551 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจ

แห่งชาติ พ.ศ. ... ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ และให้คณะกรรมการกฤษฎีกา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต่อไป ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงาน ก.พ. มีข้อสังเกตว่า โครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังกล่าว ยังไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานในพื้นที่ และมีการเพิ่มตำแหน่งระดับผู้บัญชาการมากเกินไปจนเกินไป จะทำให้งบประมาณมีสัดส่วนที่สูงขึ้น และสำนักงาน ก.พ.ร.มีข้อสังเกตว่า โครงสร้างดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารงานตำรวจ ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ซึ่งเน้นการกระจายอำนาจ ประกอบกับการกำหนดหน่วยงานขึ้นใหม่บางแห่งทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและขาดเอกภาพในการปฏิบัติงาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ ตช 0039.2/2939 ลงวันที่ 1 เมษายน 2551 ขอลอนเรื่องการพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ พ.ศ. .... จากคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อนำกลับมาพิจารณาทบทวนใหม่ ให้การแบ่งส่วนราชการและการกำหนดอำนาจหน้าที่มีความเหมาะสม ไม่ซ้ำซ้อน เป็นไปด้วยความประหยัดและมีประสิทธิภาพ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ปรับปรุงเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. .... อีกครั้ง โดยปรับเพิ่มหน่วยงานจากโครงสร้างปัจจุบัน 4 สำนักงานเทียบเท่ากองบัญชาการ และ 43 กองบังคับการ น้อยกว่าโครงสร้างที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบไว้ 4 กองบัญชาการ และ 13 กองบังคับการ สำหรับงบประมาณด้านบุคลากร ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปรับโครงสร้างตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอในครั้งนี้เป็นเงินประมาณปีละประมาณ 54,000,000 บาท ซึ่งเป็นเงินบริหารตำแหน่ง ระดับผู้กำกับและรองผู้บังคับการ ที่มีการปรับระดับตำแหน่งสูงขึ้นสรุปหน่วยงานระดับกองบังคับการที่เพิ่มขึ้นกว่าโครงสร้างปัจจุบันจำนวน 43 หน่วย หน่วยงานที่จัดตั้งใหม่ รวมจำนวน 7 หน่วย และนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2552

### 2.1.3 แนวคิดการพัฒนากระบวนการตำรวจของคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ พ.ศ. 2550

กระบวนการยุติธรรมมีภารกิจที่เกี่ยวข้องตั้งแต่การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การอำนวยความสะดวกธรรมทั้งทางแพ่ง อาญา ปกครอง และการฟื้นฟูผู้กระทำผิด มีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ เริ่มจากตำรวจ อัยการ ศาลยุติธรรม ราชทัณฑ์ และการฟื้นฟูผู้กระทำผิด อย่างไรก็ตาม การบริหารองค์กรกระบวนการยุติธรรมทั้งกระบวนการให้เกิดประสิทธิภาพ สามารถอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างแท้จริงนั้น ได้ดำเนินการต่อเนื่องตลอดมา โดยมีนโยบายและทิศทางการพัฒนาในรูปแบบของแผนแม่บทกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2547-2549 ซึ่ง

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2547<sup>12</sup> โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมและองค์กรอิสระอื่นๆ นำไปใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานสู่วิสัยทัศน์และเป้าหมายที่กำหนด

วิสัยทัศน์ของกระบวนการยุติธรรม คือ ให้มีการพัฒนาและอำนวยความสะดวกยุติธรรมอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีการพัฒนาโครงสร้างและระบบงานยุติธรรมให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้และมีความเป็นสากล เพื่อให้เกิดสังคมที่มีคุณภาพ เสมอภาค เป็นธรรม สมานฉันท์ และสงบสุข ตลอดจนเคารพศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ นอกจากนี้ ยังมีร่างแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศกระบวนการยุติธรรม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2548 – 2551<sup>13</sup> ซึ่งเป็นกรอบทิศทางให้นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการบริหารงานยุติธรรมระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถเชื่อมโยงข้อมูลของคดี ทำให้เกิดความรวดเร็ว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ลดความซ้ำซ้อน สิ้นเปลือง และเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานมากยิ่งขึ้น เพราะกระบวนการยุติธรรมที่ยาวและเสียเวลาเป็นกระบวนการที่ไม่สามารถรับรองได้ว่ายุติธรรม และความชัดเจนเปิดเผยมากขึ้นเท่าใด เท่ากับรับรองความยุติธรรมมากขึ้นเท่านั้น ความโปร่งใสของระบบคือหัวใจสำคัญในการแก้ไขปัญหาคความไม่ยุติธรรมที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการยุติธรรมจะมีแผนแม่บทเป็นกรอบทิศทางพัฒนาแล้วก็ตามแต่การบริหารจัดการยังไม่ได้ดำเนินการตามแผนแต่อย่างจริงจัง ผลจึงยังไม่เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม ทั้งนี้เนื่องมาจากขาดปณิธานทางการเมือง (Political Will) ที่จะผลักดันให้เป็นไปตามแผน ประกอบกับแผนเป็นเพียงทิศทางการทำงานที่เป็นระบบ แต่หากขาดการปฏิรูปหรือปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรและการบริหารที่เป็นระบบไปพร้อมๆ กัน ผลสัมฤทธิ์จึงยังไม่เกิดขึ้นให้เป็นเป็นรูปธรรม

### 2.1.3.1 เหตุผลและความจำเป็นในการพัฒนาระบบงานตำรวจ

พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2549 มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบงานตำรวจ โดยมีประเด็นสำคัญสรุปได้ดังนี้<sup>14</sup>

<sup>12</sup> มติคณะรัฐมนตรี. (อังคารที่ 10 กุมภาพันธ์, 2547). อนุมัติร่างแผนแม่บทกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2547 - 2549). ,.

<sup>13</sup> สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2553). ร่างแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศกระบวนการยุติธรรม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2548 – 2551 (ฉบับสมบูรณ์).

<sup>14</sup> (30 มีนาคม, 2550). “เปิดรายงานปฏิรูปตำรวจฉบับที่ 2.” กรุงเทพธุรกิจ.

1) ด้านการบริหารงานกระบวนการยุติธรรม

(1) รัฐบาลให้ความสำคัญกับการปฏิรูปการเมือง การปกครองและการบริหารให้สอดคล้องกับทิศทางการนำพาประเทศไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน สังคมมีความเข้มแข็ง และประชาชนมีความสุขด้วยการดำรงชีพตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

(2) สนับสนุนการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่องตามครรลองระบอบประชาธิปไตย

(3) เน้นการปฏิรูปการบริหารกระบวนการยุติธรรมโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ปรับปรุงการสืบสวนสอบสวนการก่อกองคดี การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดี การควบคุมและฟื้นฟูผู้กระทำผิด การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม

(4) ให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว

(5) สร้างทางเลือกในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ โดยให้ชุมชนมีบทบาทในการประนีประนอมข้อพิพาท

(6) ป้องกันและเฝ้าระวังอาชญากรรม เพื่อลดปริมาณคดี ความสูญเสียจากอาชญากรรม และความขัดแย้งของสังคม

(7) พัฒนาศักยภาพของหน่วยงานและบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมด้วยการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้าไปใช้ในการดำเนินงาน

2) ด้านการพัฒนาระบบงานตำรวจ

(1) รัฐบาลให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบงานตำรวจให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพการณ์ สังคม และปัญหาอาชญากรรมที่เปลี่ยนแปลงไป

(2) สนับสนุนการพัฒนารูปแบบและแนวทางการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายที่เหมาะสมต่อการสร้างความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(3) พัฒนาองค์กรตำรวจให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบ และมีความทันสมัย สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติง่ายต่อการถูกแทรกแซงการบริหารงานภายในของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การไม่วางตัวเป็นกลางทางการเมืองและการละเลยต่อระบบคุณธรรม ส่งผลต่อการถูกแทรกแซงจากผู้มีอำนาจได้โดยง่าย ในลักษณะการบรรจุ สรรหา และแต่งตั้งที่มีลักษณะของระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) มากกว่าที่จะ

แต่งตั้งในระบบคุณธรรม (Merit System) ดังเห็นได้จากกรณีที่ข้าราชการตำรวจที่มีความสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจจะได้รับการพิจารณาความดีความชอบ การแต่งตั้ง และการเลื่อนตำแหน่ง เหนือกว่าข้าราชการตำรวจโดยทั่วไป

### 2.1.3.2 แนวทางการพัฒนาระบบงานตำรวจ

แนวทางการพัฒนาระบบงานตำรวจมีประเด็นสำคัญที่สมควรพิจารณาดำเนินการ 10 ประการ ดังนี้<sup>15</sup>

#### ประเด็นที่หนึ่ง การกระจายอำนาจการบริหารงาน

การกระจายอำนาจการบริหารงานตำรวจ (Decentralization) เป็นแนวทางที่จะทำให้ระบบการบริหารงานของตำรวจมีประสิทธิภาพ สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น ในขณะเดียวกันก็เป็นระบบที่สามารถพัฒนาระบบการตรวจสอบและระบบคุณธรรมในการบริหารงานได้ดีกว่าเดิม โดยมีแนวทางในการดำเนินการดังนี้

1) การกระจายอำนาจการบริหารงานตำรวจไปสู่หน่วยงานระดับรอง โดยยกฐานะกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 1-9 และกองบัญชาการตำรวจนครบาล ให้เป็นสำนักงานที่มีความคล่องตัวและเบ็ดเสร็จในการบริหารงานบุคคลในรูปแบบเสมือนเป็นนิติบุคคล และยกฐานะของหน่วยงานในระดับกองบัญชาการหรือหน่วยงานอื่นที่มีความสำคัญที่เหมาะสมให้เป็นสำนักงานที่มีรูปแบบที่เสมือนนิติบุคคลด้วย เช่น กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน สำนักงานสอบสวน เป็นต้น

2) โครงสร้างระบบงานตำรวจใหม่ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ สามารถกำกับดูแล หน่วยงานระดับภาค นครบาล และกองบัญชาการที่มีหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกว่าอธิบดี ตำรวจภูธรภาค อธิบดีตำรวจนครบาล หรืออธิบดีในระดับกองบัญชาการ โดยทำหน้าที่คล้ายปลัดกระทรวง แต่ไม่สามารถเข้าไปก้าวทำงานในระดับปฏิบัติการ หรือการบริหารงานภายในของหน่วยงานของตำรวจภูธรภาค ตำรวจนครบาล หรือกองบัญชาการได้

ประเด็นที่สอง การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานตำรวจ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลการบริหารงานตำรวจ (Civilian Oversight) เป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่การพัฒนาระบบงานตำรวจให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจจึงเห็นควรให้มีการจัดตั้ง

<sup>15</sup> คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ. (2550). ข้อเสนอเบื้องต้นในการพัฒนาระบบงานตำรวจ. หน้า 15-23.

คณะกรรมการนโยบายตำรวจทั้งในระดับชาติ และในระดับภาคและนครบาล โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและแนวทาง ตลอดจนกำกับดูแลหน่วยงานตำรวจในระดับต่างๆ การจัดให้มีคณะกรรมการนโยบายตำรวจที่มีองค์ประกอบที่เหมาะสมและมีระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างยิ่งในการสร้างความเป็นกลางทางการเมือง และความรับผิดชอบ (Accountability) ขององค์กรตำรวจต่อประชาชน

#### ประเด็นที่สาม การถ่ายโอนภารกิจที่ไม่ใช่ของตำรวจ

องค์กรตำรวจเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่มีภารกิจมากมายหลายลักษณะทั้งภารกิจที่เป็นภารกิจหลักของตำรวจ และภารกิจอื่นที่อาจไม่จำเป็นต้องให้ตำรวจเป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้ภารกิจที่เป็นภารกิจหลัก (Core Functions) ของตำรวจมีสามประการ ดังนี้

- 1) การรักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ
- 2) การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา
- 3) การรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร

ภารกิจรองในงานปฏิบัติการบางประเภทและงานสนับสนุนบางประเภท ควรดำเนินการถ่ายโอนให้หน่วยงานอื่น อาทิ งานตรวจคนเข้าเมือง งานตำรวจท่องเที่ยว งานตำรวจป่าไม้ ควรถ่ายโอนภารกิจให้หน่วยงานอื่นรับผิดชอบ การปรับเปลี่ยนรูปแบบของหน่วยงานในภารกิจสนับสนุน อาทิ งานโรงพยาบาล ตำรวจ งานการออกแบบสถาปัตยกรรม ควรปรับรูปแบบไปเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit) เพื่อการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัวสูง ภารกิจบางเรื่องควรมีการกระจายบทบาทไปสู่ความร่วมมือกับชุมชนตามแนวทางยุติธรรมชุมชน (Community Justice) เช่น การป้องกันอาชญากรรม การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ไม่ร้ายแรง เป็นต้น การถ่ายโอนภารกิจที่มีใช่เป็นภารกิจหลักไปยังหน่วยงานอื่นนั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็น เพราะจะทำให้การพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงานของตำรวจเป็นไปได้ง่ายขึ้น อย่างไรก็ตาม การถ่ายโอนภารกิจเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบ โดยกำหนดให้มีการวางแผนการส่งมอบภารกิจ จัดทำแผนเตรียมความพร้อมในการดำเนิน การถ่ายโอนและการตรวจสอบติดตามผล

#### ประเด็นที่สี่ การปรับปรุงพัฒนาระบบงานสอบสวน

พนักงานสอบสวนเป็นบุคลากรที่มีบทบาทสำคัญในการรวบรวมพยานหลักฐานและทำสำนวนความเห็นในทางคดี จำเป็นต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความ สามารถ มีความเป็นวิชาชีพและมีความอิสระปราศจากการถูกแทรกแซง จึงมีแนวทางในการพัฒนา ดังนี้

1) ควรมีหน่วยงานสอบสวนส่วนกลาง เพื่อพัฒนาทางวิชาการทางงานสอบสวนที่เป็นลักษณะความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมีเป็นมาตรฐานทั่วประเทศ การส่งเสริมพนักงานสอบสวนให้มีความเป็นวิชาชีพและมีทักษะความรู้ความชำนาญในงานสอบสวน รวมถึงการให้การช่วยเหลือพนักงานสอบสวนในคดีที่ยุ่งยากซับซ้อน

2) การปรับปรุงให้สายงานสอบสวนให้มีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงตามสายการบังคับบัญชา ตลอดจนการสร้างคุณภาพของบทบาทของเจ้าหน้าที่ตำรวจในชั้นการจับกุมและชั้นสอบสวน

3) การกำหนดค่าตอบแทนให้มีความเหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยเทียบเคียงกับบุคลากรหน่วยงานอื่นในกระบวนการยุติธรรม

๔. ประเด็นที่ห้า การปรับปรุงการปฏิบัติงานของสถานีตำรวจ

สถานีตำรวจเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน และเข้าถึงได้ง่าย การปรับปรุงพัฒนาสถานีตำรวจจะส่งผลต่อประชาชนโดยตรง จึงควรมีการปรับปรุงบทบาทและภารกิจของสถานีตำรวจเพื่อสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนี้

1) การทบทวนภารกิจและมอบภารกิจที่ไม่เกี่ยวข้องให้หน่วยงานอื่น เพื่อการนำกำลังข้าราชการตำรวจไปให้บริการกับประชาชน และการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมในพื้นที่

2) เน้นการดำเนินการเชิงป้องกัน โดยใช้หลักการยุติธรรมชุมชน (Community Justice) โดยส่งเสริมให้มีการร่วมดำเนินการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนให้มากขึ้น ในฐานะหุ้นส่วน การทำให้ชุมชนเห็นว่าปรากฏการณ์ความขัดแย้งและการรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชนเป็นหน้าที่ของชุมชนต้องดูแล เช่น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา การดูแลผู้เสียหาย และผู้พัน โทษให้กลับสู่สังคม เป็นต้น

3) การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาสนับสนุนงบประมาณด้านความปลอดภัยในชุมชน รวมถึงการรักษาความปลอดภัยตามห้างสรรพสินค้าที่สามารถให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือชุมชนสามารถดำเนินการรักษาความสงบเรียบร้อยได้เอง

4) การปรับเปลี่ยนการแบ่งขนาดสถานีตำรวจใหม่ตามปริมาณงาน ขนาดพื้นที่ รับผิดชอบและสัดส่วนการดูแลประชาชน โดยในแต่ละขนาดของสถานีตำรวจจะได้มีการกำหนดบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

5) การปรับเปลี่ยนสายงานและการบริหารงานในสถานีตำรวจเหมาะสมและเอื้ออำนวยกับการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ

## ประเด็นที่หก การพัฒนากระบวนการในการสรรหา การผลิต และการพัฒนาบุคลากรตำรวจ

จากระบบการบริหารงานบุคคลตำรวจ ที่แบ่งประเภทข้าราชการตำรวจ ออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ ได้แก่ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ซึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าชุด จนถึงผู้บริหารในระดับต่างๆ และข้าราชการตำรวจชั้นประทวนซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ในสายงานต่างๆ จากภารกิจของตำรวจที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อยแก่ประชาชนและสังคม จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการปรับปรุงกระบวนการสรรหาและการผลิตผู้ที่จะเข้ามาทำหน้าที่ตำรวจให้ได้คนดีมีความรู้ความสามารถ การฝึกอบรมให้มีคุณสมบัติตรงกับความต้องการของแต่ละสายงาน รวมถึงการพัฒนาบุคลากรตำรวจอย่างต่อเนื่องให้มีความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพอย่างแท้จริง ดังนี้

1) ยกกระดับหน่วยงานในการผลิตและพัฒนาบุคลากรตำรวจให้เป็นสถาบันการศึกษาวิชาการของตำรวจอย่างแท้จริง โดยควรมีหลักสูตรที่เน้นวิชาการตำรวจสมัยใหม่ (modern policing) และการพัฒนาให้เป็นหน่วยงานอิสระในรูปแบบของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ หรือ SDU (Service Delivery Unit) ที่มีการบริหารจัดการที่คล่องตัวไม่ขึ้นกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีผู้บริหารและอาจารย์ซึ่งเป็นนักวิชาการในศาสตร์สาขาที่เกี่ยวข้องและการสนับสนุนการผลิตผู้บังคับใช้กฎหมายให้กับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่น

2) ยกระดับคุณวุฒิตำรวจชั้นประทวนที่ปฏิบัติหน้าที่ใกล้ชิดประชาชนซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานหลักในระดับพื้นที่ ควรยกระดับคุณวุฒิขึ้นจากเดิมที่มีวุฒิการศึกษาเพียงระดับมัธยมหก ให้เป็นเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วจะได้รับวุฒินุปรียญ และให้มีการฝึกอบรมวิชาชีพตำรวจอย่างต่อเนื่องที่เป็นระบบให้มีความสอดคล้องสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม ที่แปรเปลี่ยนไป อีกทั้งรูปแบบการประกอบอาชญากรรมนับวันจะทวีความรุนแรงและสลับซับซ้อนมากขึ้น รวมถึงการสนับสนุนให้มีการศึกษาจนถึงระดับปริญญาตรีและสามารถปรับเป็นระดับสัญญาบัตรได้ในอนาคต โดยไม่ต้องสอบแข่งขัน และการปรับอัตราค่าตอบแทนตำรวจชั้นประทวนให้เหมาะสมกับคุณวุฒิ เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการที่ดี และมีประสิทธิภาพ

## ประเด็นที่เจ็ด การปรับปรุง เงินเดือน ค่าตอบแทนและสวัสดิการของข้าราชการตำรวจ

ภารกิจของตำรวจเป็นภารกิจที่ผู้บังคับใช้กฎหมายที่ให้คุณให้โทษแก่ประชาชน ตำรวจจึงต้องเป็นบุคคลที่มีคุณธรรม จริยธรรม มีความอดทนเสียสละและเป็นที่คาดหวังว่าจะเป็นผู้ที่ให้บริการที่ดีแก่ประชาชน แต่จากสภาพปัญหาตำรวจได้รับค่าตอบแทนต่ำ และมีสวัสดิการในการประกอบอาชีพน้อย ในขณะที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย จึงอาจทำให้

เกิดปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบในวงกว้างได้ จึงมีแนวทางในการพัฒนา โดยการกำหนดเงินเดือน เงินเพิ่มพิเศษ ค่าตอบแทนและสวัสดิการอื่นๆ ที่มีการแยกบัญชีเงินเดือนออกจากบัญชีเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน ให้สามารถเทียบเท่ากับบุคลากรของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมและให้มีความเหมาะสมกับภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบและสภาพเศรษฐกิจสังคมในปัจจุบัน

**ประเด็นที่แปด** การส่งเสริมความก้าวหน้าของตำรวจชั้นประทวน

ข้าราชการตำรวจชั้นประทวนซึ่งเป็นมีบทบาทที่สำคัญและเป็นกำลังหลักของตำรวจในการให้บริการประชาชน จึงควรที่จะส่งเสริมความก้าวหน้าให้ตำรวจชั้นประทวน ดังนี้

1) ข้าราชการตำรวจชั้นประทวนที่มีการพัฒนาตนเองได้วุฒิระดับปริญญาตรีในสาขาที่เหมาะสมและจากสถาบันที่มีคุณภาพได้รับการเลื่อนระดับไปเป็นชั้นสัญญาบัตรโดยเร็วที่สุด

2) กำหนดความก้าวหน้าของตำรวจชั้นประทวนให้สามารถไปสู่ตำรวจชั้นสัญญาบัตรอย่างชัดเจน โดยการกำหนดให้มีตำแหน่งสัญญาบัตรเพิ่มเติมในตำแหน่งด้านการให้บริการประชาชน

3) การลดความถี่ของชั้นยศในระดับชั้นประทวน โดยกำหนดให้มีชั้นยศดาบตำรวจเพียงชั้นยศเดียว

**ประเด็นที่เก้า** การจัดตั้งหน่วยงานในการปรับปรุงพัฒนากระบวนการยุติธรรม

คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจได้พิจารณาตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลในการพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการยุติธรรม ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการรักษาความสงบเรียบร้อยแก่สังคมและอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง รวมทั้งการสร้างหลักนิติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยเริ่มการปฏิรูปจากหน่วยงานตำรวจก่อน แม้ว่าในปัจจุบันกระบวนการยุติธรรมจะมีกลไกในการปรับปรุงพัฒนา โดยมีแผนแม่บทเป็นกรอบทิศทางการพัฒนาแล้วก็ตามแต่การบริหารจัดการยังไม่ได้ดำเนินการตามแผนแต่อย่างจริงจัง ผลจึงยังไม่เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม ทั้งนี้เนื่องมาจากรัฐบาลที่ผ่านมามีขาดปณิธานทางการเมือง (Political Will) ที่จะผลักดันให้เป็นไปตามแผน ประกอบกับแผนเป็นเพียงทิศทางการทำงานที่เป็นระบบ แต่หากขาดการปฏิรูปหรือปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรและการบริหารที่เป็นระบบไปพร้อมๆ กัน ผลสัมฤทธิ์จึงยังไม่เกิดขึ้นให้เป็นเป็นรูปธรรม

ดังนั้นเพื่อให้การปรับปรุงพัฒนากระบวนการยุติธรรม รวมทั้งการพัฒนาระบบงานตำรวจเป็นไปอย่างต่อเนื่องเพื่อประโยชน์ของประชาชน และสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล จึงควรจัดตั้งหน่วยงานในหน่วยงานรูปแบบพิเศษที่มีการบริหารจัดการที่คล่องตัวมีอิสระตามสมควรจากการกำกับทางการเมือง และมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนในการทำหน้าที่ดังกล่าว



หน่วยงานที่ว่านี้ควรมีลักษณะเป็นหน่วยงานที่มีกองทุนของตนเอง เช่นเดียวกับ สถาบันวิจัยและพัฒนาาระบบสาธารณสุข (สวรส.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (ส.ส.ส.) เป็นต้น โดยเงินกองทุนบางส่วนอาจนำมาจากเงินและทรัพย์สินที่ยึดได้จากการกระทำผิด ค่าปรับจากการกระทำผิดอาญา เป็นต้น ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับการนำภาษีสรรพสามิตจากสุราและบุหรี่ มาใช้ในการสร้างเสริมสุขภาพประชาชนของ ส.ส.ส. หรืออาจจัดเป็นหน่วยงานที่เรียกว่า Special Delivery Unit ที่มีเงินสนับสนุนที่ชัดเจน และมีกรรมกรจากผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการยอมรับจากสังคมมากำกับดำเนินการ

หน่วยงานในลักษณะนี้มีความจำเป็นมากสำหรับประเทศไทย ทั้งนี้เพราะการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมไม่สามารถเกิดขึ้นได้จากกลไกของกระบวนการยุติธรรมเองในภาวะปกติ และรัฐบาลก็มักจะไม่สามารถผลักดันหรือไม่มีนโยบายในการผลักดันการปฏิรูปที่ยากๆ เช่นนี้ จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่มีอิสระจากการครอบงำทางการเมือง ที่สามารถสร้างองค์ความรู้ที่ถูกต้องในการปฏิรูปและพัฒนากิจกรรมในการเคลื่อนสังคมให้เห็นความจำเป็นในการปฏิรูปอย่างต่อเนื่อง อันจะนำมาสู่การสนับสนุนทางการเมืองและผลสำเร็จของการปฏิรูปในที่สุด

ทั้งนี้ประเด็นที่คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจเห็นควรดำเนินการ มี 4 ประเด็น ดังนี้<sup>16</sup>

#### ประเด็นที่หนึ่ง การกระจายอำนาจการบริหารงานตำรวจ

การกระจายอำนาจการบริหารงานตำรวจ (Decentralization) เป็นแนวทางสำคัญที่หากรัฐบาลขาดเจตจำนงอย่างมุ่งมั่นทางการเมืองจะไม่สามารถทำได้และเป็นประเด็นที่หากดำเนินการได้สำเร็จก็จะเป็นกุญแจสำคัญในการนำไปสู่การปฏิรูปในเรื่องอื่นๆต่อไป ทั้งนี้เพราะการที่องค์กรตำรวจเป็นองค์กรที่รวมศูนย์อำนาจ และขาดการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพนี้เองจึงเป็นที่มาของปัญหาอื่นๆ ที่ตามมา การกระจายอำนาจโดยทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีบทบาทน้อยลง โดยไปเพิ่มบทบาทการทำงานในระดับพื้นที่คือระดับภาค จังหวัด และสถานีตำรวจ จะทำให้ระบบการบริหารงานของตำรวจมีประสิทธิภาพ และสามารถให้บริการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ดีขึ้น อีกทั้งยังสามารถพัฒนาระบบการตรวจสอบและระบบคุณธรรมในการบริหารงานได้ดีกว่าเดิม แม้ว่าระยะแรกนี้การกระจายอำนาจยังไม่สามารถลงไปในระดับจังหวัด และไม่สามารถเชื่อมกับองค์กรปกครองท้องถิ่นได้อย่างสมบูรณ์เช่นในนานาประเทศ

<sup>16</sup> คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ. (2550). หน้า 24-25.

**ประเด็นที่สอง** การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานตำรวจ การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลการบริหารงานตำรวจ (Civilian Oversight) เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ต้องทำควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจ โดยถือเป็นเรื่องที่ต้องจัดทำโดยเร่งด่วนไปพร้อมๆ กัน การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายตำรวจ ที่มีองค์ประกอบที่เหมาะสมและมีระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างยิ่งในการสร้างความเป็นกลางทางการเมือง และความรับผิดชอบ (Accountability) ขององค์กรตำรวจต่อประชาชน ในระดับชาติ และระดับพื้นที่ โดยนอกจากการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายตำรวจในระดับต่างๆ แล้ว ยังมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องมีการสร้างความเข้มแข็งและประสิทธิภาพการทำงานให้กับฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ ทั้งนี้เห็นควรให้มีการจัดตั้ง สำนักงานพัฒนาระบบงานตำรวจเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ

**ประเด็นที่สาม** การสร้างกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของตำรวจที่มีประสิทธิภาพจากภาคประชาชน

คณะกรรมการอิสระรับเรื่องราวร้องทุกข์จากการกระทำของตำรวจเป็นหน่วยงานไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ด้วยตนเอง ตลอดจนมีอำนาจในการสั่งให้มีการดำเนินการทางวินัยที่มีผลผูกพันตำรวจและองค์กรตำรวจ รวมทั้งให้สามารถมี ข้อเสนอแนะทางนโยบายในการปรับปรุงงานของตำรวจได้ด้วย

**ประเด็นที่สี่** การจัดตั้งหน่วยงานในการปรับปรุงพัฒนากระบวนการยุติธรรม

คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจจึงจำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานในหน่วยงานรูปแบบพิเศษที่มีการบริหารจัดการที่คล่องตัว มีความอิสระ มีงบประมาณที่พอเพียง และมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนในการพัฒนาระบบงานตำรวจ รวมทั้งปฏิรูปหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมต่อไป โดยการพัฒนาองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและการเคลื่อนไหวทางสังคม (public participation and social movement) อย่างต่อเนื่อง

## 2.2 แนวคิดการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ

### 2.2.1 ความเป็นมา เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ 17 ตุลาคม 2541 โดยมีวัตถุประสงค์ปรับปรุงสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มีระบบการบริหารจัดการที่คล่องตัวเป็นอิสระภายในกรอบของกฎหมาย มีการกระจายอำนาจและเปิดโอกาสให้สังคมมีส่วนในการ

ตรวจสอบ ติดตามการบริหารงาน และให้ข้อเสนอแนะอย่างเป็นระบบ และต่อมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ<sup>17</sup> เพื่อยกร่างกฎหมายบริหารราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยตรงเป็นการภายใน เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี จำนวน 5 ฉบับ ดังนี้

- 1) ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ....
- 2) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ....
- 3) ร่างพระราชบัญญัติยศตำรวจ พ.ศ. ....
- 4) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ....
- 5) ร่างพระราชบัญญัติเครื่องแบบตำรวจ พ.ศ. ....

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ยกร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ โดยกำหนดหลักการ

ให้มีคณะกรรมการบริหารตำรวจ แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับกรุงเทพมหานคร และระดับท้องถิ่น เพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการอำนวยความสะดวกและความสงบเรียบร้อย นอกจากนี้ยังมีความต้องการให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีระบบการควบคุมตรวจสอบ และถ่วงดุลอำนาจ โดยองค์กรในรูปคณะกรรมการ เพื่อสนับสนุนแนวนโยบายการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นมิให้รวมอำนาจอยู่ที่ศูนย์กลางเพียงอย่างเดียว โดยศึกษาแนวคิดการจัดองค์กรตำรวจของประเทศที่ใช้ระบบรัฐเดี่ยวหลายประเทศ ซึ่งประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่เป็นต้นแบบของการจัดองค์กรตำรวจในประเทศไทย เนื่องจากมีความใกล้เคียงกันทั้งระบบการปกครอง ภารกิจและการจัดโครงสร้างองค์กร จากแนวนโยบายดังกล่าวผสมผสานกับแนวคิดการจัดองค์กรตำรวจในประเทศญี่ปุ่น จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติในประเทศไทย กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 เพื่อเป็นองค์กรระดับชาติทำหน้าที่กำกับดูแลนโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กำหนดให้มีองค์ประกอบ 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายข้าราชการตำรวจ ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก แนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นในประเทศไทย ตั้งแต่ปี 2542 พร้อมๆ กับแนวคิดการออกกฎหมายบริหารตำรวจให้สอดคล้องกับการปรับโครงสร้าง ภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติโอนกิจการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541 ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ ฉบับแรก ใช้ชื่อคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติว่า คณะกรรมการบริหารตำรวจ

<sup>17</sup> คำสั่งที่ 113/2541 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2541. เอกสารสำเนาหนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ดช 0002.41/6235 ลงวันที่ 10 มิถุนายน 2542.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ยกร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ โดยกำหนดหลักการให้มีคณะกรรมการบริหารตำรวจ แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับกรุงเทพมหานคร และระดับท้องถิ่น เพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการอำนวยความยุติธรรมและความสงบเรียบร้อย โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2542 อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติยศตำรวจ พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติเครื่องแบบตำรวจ พ.ศ. ... ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2542 อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ โดยให้รวมทั้ง 5 พระราชบัญญัติ เป็นพระราชบัญญัติเดียว และมีข้อสังเกตว่า ให้มี ก.ต.ช. และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนเรื่องอื่นๆ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการในพระราชกฤษฎีกาอันจะเป็นการสะดวกต่อการปรับปรุงแก้ไขในอนาคต<sup>18</sup> รวมทั้งข้อสังเกตอื่นของรองนายกรัฐมนตรีและกระทรวงมหาดไทย สำนักงบประมาณ สำนักงาน ก.พ.และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ใช้เวลาในการพิจารณาหนึ่งปีเศษ ประชุมทั้งหมด 46 ครั้ง จึงส่งร่างให้คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานพิจารณายืนยันร่าง ปรากฏว่ามีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะกลับมาจากหน่วยงานต่างๆ เกี่ยวกับ ก.ต.ช. อาทิเช่น ความเห็นของสำนักงาน ก.พ.สมควรให้เลขาธิการ ก.พ.เป็นกรรมการ ก.ต.ช. และความเห็นของกระทรวงมหาดไทย สมควรให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นกรรมการ ก.ต.ช. ด้วยเหตุผลสั้นๆ ว่าเพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและบริหารงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้นำข้อสังเกตของทุกหน่วยงานกลับมาพิจารณาแก้ไขร่างอีกครั้ง พร้อมกับผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ “การพัฒนาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ” ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2544 โดยมี ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร เป็นประธาน ซึ่งมีผลการพิจารณาเป็นหลักใหญ่ๆ ดังนี้

(1) การปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีการกระจายอำนาจทางการบริหารส่วนกลางไปยังกองบัญชาการต่างๆ

(2) จัดระบบการทำงานในรูปแบบเครือข่ายทั้งแนวดิ่งและแนวราบ เพื่อให้ฝ่ายปฏิบัติการพื้นที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัว มีประสิทธิภาพและเป็นระบบ

<sup>18</sup> มติที่ประชุมคณะรัฐมนตรี. (2542, 13 กรกฎาคม). สำนักเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร 0204/9467. ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2542.

(3) พัฒนาระบบการบริหารงานตำรวจ พร้อมทั้งจัดประเภทข้าราชการตำรวจแบบมียศและไม่มียศ

สืบเนื่องผลจากการประชุมเชิงปฏิบัติการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติข้างต้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ยกร่างปรับโครงสร้างคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติและคณะกรรมการข้าราชการตำรวจอีกครั้ง โดยมีหลักการให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองเป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ซึ่งท้ายที่สุดคณะกรรมการกฤษฎีกาได้สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติไว้ในบันทึกประกอบร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. .... ไว้ดังนี้

1. กำหนดให้มีตำแหน่งข้าราชการตำรวจประเภทมียศและไม่มียศ
2. ปรับปรุงกระบวนการบริหารราชการและการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อพัฒนาระบบงานของตำรวจให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ภายใต้การดำเนินการของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)
3. ปรับปรุงการบังคับบัญชา การปฏิบัติหน้าที่ การแต่งตั้งและการโยกย้ายให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้นแก่ประชาชนผู้เกี่ยวข้อง
4. กำหนดเรื่องวินัย กระบวนการดำเนินการทางวินัยและเหตุการณ้ออกจากราชการของข้าราชการตำรวจให้เข้มงวดและรวดเร็วยิ่งขึ้น เพื่อให้ข้าราชการตำรวจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์และสุจริต

จากหลักการดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแก้ไขในสาระสำคัญกำหนดให้มีองค์กรหลัก 2 องค์กร ทำหน้าที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กันในการกำหนดทิศทาง การพัฒนาและส่งเสริมระบบงานและกลไกต่างๆ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและข้าราชการตำรวจในเรื่องการบริหารราชการ การบริหารงานบุคคล การบังคับบัญชา การปฏิบัติหน้าที่ การแต่งตั้งและการโยกย้าย หรือการดำเนินการทางวินัยให้เกิดความเป็นธรรม มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ซึ่งองค์กรดังกล่าวคือ

1. คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน กรรมการโดยตำแหน่งอื่นจำนวนหกคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกจำนวนสามคน ทั้งนี้ ในสัดส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้รับการสรรหาจากกรรมการ โดยตำแหน่งนั้น สามารถถือได้ว่าเป็นตัวแทนของประชาชนที่เข้าร่วมกำหนดนโยบายการบริหารของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เพราะใช้อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของ ก.ต.ช. ได้แก่ เป็นผู้กำหนด

นโยบายการบริหารราชการตำรวจเพื่อกำหนดทิศทางการบริหารราชการและการดำเนินงานของข้าราชการตำรวจ พิจารณาดำเนินการคัดเลือกเพื่อกำหนดทิศทางการบริหารราชการและการดำเนินงานของข้าราชการตำรวจ พิจารณาดำเนินการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ ตรวจสอบการปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้เป็นไปตามนโยบาย ระเบียบ แบบแผน มติคณะรัฐมนตรีและกฎหมาย รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่กำหนดกระบวนการขั้นตอนในการกระจายอำนาจระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับตำรวจภูธรจังหวัด และราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อกระจายอำนาจไปสู่ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นให้เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

2. คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ซึ่งเป็นคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เนื่องจากการบริหารงานบุคคลซึ่งถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญแก่ข้าราชการตำรวจที่มีจำนวนเป็นแสนคนทั่วประเทศ จึงต้องมีความสัมฤทธิ์และความเหมาะสมในการบริหารอย่างสูงสุด เพราะอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. คือ กำหนดนโยบายและมาตรฐานการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับนโยบายที่ ก.ต.ช. ได้กำหนดไว้ อันเป็นการเชื่อมโยงและสัมพันธ์กันระหว่าง ก.ต.ช. และ ก.ตร. มิให้ขัดแย้งกันเอง กำกับดูแลและแนะนำการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรม นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือ การกำหนดกฎ ก.ตร. ระเบียบ ข้อบังคับและประกาศในเรื่องต่างๆ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการแต่งตั้ง การโยกย้ายและการดำเนินการทางวินัยเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาในระดับต่างๆ มีหลักปฏิบัติที่ชัดเจนและแน่นอนในการถือปฏิบัติแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาให้ถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรม อันจะส่งผลต่อการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ บรรลุผลได้อย่างแท้จริง

นอกจากการกำหนดให้มีองค์กรคณะกรรมการทั้งสององค์กรแล้ว พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติยังกำหนดหลักประกันในการบริหารราชการและการบริหารงานบุคคล ให้การคัดเลือกและแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติต้องดำเนินการโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือก ข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจเอกแล้วเสนอต่อ ก.ต.ช. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเสียก่อน นายกรัฐมนตรีจึงจะสามารถนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง เพื่อให้ ก.ต.ช. ซึ่งมีความเป็นอิสระและช่วยพิจารณาเพื่อการถ่วงดุลบุคคลที่จะมาเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดควบคุมข้าราชการตำรวจทั่วประเทศได้

ภายหลังพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มีผลบังคับใช้มาประมาณ 3 ปี มีการศึกษาวิเคราะห์เพื่อพัฒนาปฏิรูประบบงานตำรวจอีกครั้ง ซึ่งการปรับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติและคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ก็เป็นส่วนหนึ่งของ

การปฏิรูประบบงานตำรวจด้วย โดยมีแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมกำกับดูแลตำรวจโดยประชาชน เป็นหัวใจหลักของการปฏิรูปตำรวจ มีวัตถุประสงค์ให้ตำรวจทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และคุณภาพการสร้างสรรค์มีส่วนสำคัญ 2 ประการ<sup>19</sup>

ส่วนแรก คือการรักษาความเป็นอิสระของตำรวจที่จะทำงานตามความเชี่ยวชาญในวิชาชีพเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมาย โดยไม่ต้องหวั่นเกรงการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองที่เป็นฝ่ายบริหารและกมอำนวยการ

ส่วนที่สอง คือการส่งเสริมให้ตำรวจเคารพกฎหมายและสิทธิพื้นฐานของประชาชน จากข้อความดังกล่าวข้างต้นคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจจึงเสนอให้มีการปรับปรุงรูปแบบและโครงสร้างของ “คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ หรือ ก.ต.ช. (Police Board) หลักการสำคัญคือต้องแยกกระบวนการเงิน โยบายออกจากการปฏิบัติการ นั่นก็คือการแยก ก.ต.ช. ออกมาต่างหาก และให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น เนื่องจาก ก.ต.ช. จะต้องสะท้อนความต้องการของประชาชนได้<sup>20</sup>

## 2.2.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ

### 2.2.2.1 โครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการ ก.ต.ช.

ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฉบับแรกที่ผ่านการอนุมัติหลักการของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2542 กำหนดองค์ประกอบของ ก.ต.ช. ไว้ดังนี้

“มาตรา 17 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการบริหารตำรวจแห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “ก.ต.ช.” ประกอบด้วย

1) นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม อัยการสูงสุด ผู้อำนวยการสำนักงานปราบปราม เลขาธิการ ก.พ. รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามลำดับอาวุโสสองคน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนหกคนประกอบด้วย

<sup>19</sup> กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2553). ปฏิรูปตำรวจโปรดฟังอีกครั้งหนึ่ง เจาะลึกข้อเท็จจริงการปรับโครงสร้างตำรวจ. หน้า 56.

<sup>20</sup> แหล่งเดิม. หน้า 57.

ก) ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ตามบัญชีรายชื่อที่สภาสถาบันอุดมศึกษาเสนอในสาขานิติศาสตร์ สาขารัฐศาสตร์ สาขารัฐประศาสนศาสตร์ สาขาเศรษฐศาสตร์ สาขาสื่อมวลชน โดยมาจากการเลือกกันเอง สาขาละหนึ่งคน จำนวนห้าคน

ข) ผู้แทนสภาพนายความ โดยมาจากการเลือกกันเอง จำนวนหนึ่งคนให้ ก.ต.ช. แต่งตั้งข้าราชการตำรวจเพื่อทำหน้าที่เลขานุการ ก.ต.ช. จำนวนหนึ่งคน และผู้ช่วยเลขานุการ ก.ต.ช. จำนวนสองคน”

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติดังกล่าว เริ่มตั้งแต่วันที่ 28 มิถุนายน 2542 ใช้เวลากว่าหกปีในการพิจารณาในชั้นคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการกฤษฎีกา และกรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎร กฎหมายจึงมีผลบังคับใช้ โดยการพิจารณาที่สำคัญ คือ ในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา มีรายละเอียดดังนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการประชุมพิจารณาทั้งหมด 46 ครั้ง (ครั้งแรกวันที่ 11 มกราคม 2543 และพิจารณาเสร็จเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม) ส่งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยื่นยันร่างพระราชบัญญัติฉบับที่กฤษฎีกายกร่าง ผลการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา ครั้งที่ 1 สรุปข้อเท็จจริงและความเห็นเกี่ยวกับ ก.ต.ช. ว่าหลักการตามร่างที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอนั้น ไม่มีผลปฏิบัติที่ชัดเจน ที่จะสามารถแก้ไขปัญหาเดิมๆ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และของข้าราชการตำรวจได้ อาทิเช่น ปัญหาจากการแต่งตั้งโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ และการแทรกแซงจากการเมือง ดังนั้น เพื่อให้ได้ ก.ต.ช. ที่มีความเป็นกลางโดยแท้จริง และเป็นหลักประกันแก่การบริหารงานของตำรวจ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงปรับแก้ไของค์ประกอบของ ก.ต.ช. ให้ประกอบด้วย<sup>21</sup>

- (1) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานโดยตำแหน่ง และ
- (2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากการสรรหาและคัดเลือกโดยความเห็นชอบจากองค์กร ดังนี้ คือ สภาผู้แทนราษฎร จำนวน 2 คน วุฒิสภาจำนวน 2 คน จากศาลฎีกาจำนวน 2 คน และจากศาลปกครองจำนวน 2 คน
- (3) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นเลขานุการ ซึ่งคุณสมบัติของคณะกรรมการต้องกำหนดให้ชัดเจน อาจเป็นสาขาต่างๆ แต่ที่สำคัญต้องไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง สำหรับอำนาจหน้าที่นั้นกำหนดเป็นหลักการว่า

<sup>21</sup> บันทึกการประชุมกรรมการกฤษฎีกา ครั้งที่ 1. (2544, 9 มกราคม). บันทึกเรื่องพิจารณาเสร็จเอกสารสำเนา.

- 1) ให้กำกับดูแลสำนักงานและข้าราชการตำรวจในการปฏิบัติราชการให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ
- 2) ดูแลเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรอย่างเป็นธรรมและเป็นประโยชน์ของงานตำรวจ ภายใต้กฎระเบียบ และข้อบังคับ
- 3) กำหนดกระบวนการในการกระจายอำนาจ (เพื่อกำหนดว่าอำนาจอะไรที่จะกระจายให้แก่ภูมิภาคและท้องถิ่น)
- 4) ให้ข้อเสนอแนะและปรับปรุงนโยบายแผนงานเพื่อพัฒนาและบริหารงานตำรวจ เป็นต้น

เพื่อประกอบการพิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ... ของกรมการกฤษฎีกา สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ส่งข้อเสนอเกี่ยวกับ ก.ต.ช. ในการประชุมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับกิจการตำรวจ ด้านกฎหมายขึ้น (Workshop on Policing) เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2544 โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ซึ่งได้พิจารณาปรับปรุงแนวทางในการพัฒนางานตำรวจให้มีประสิทธิภาพและศักยภาพยิ่งขึ้นในหลักการ ดังนี้

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ริเริ่มให้มีการปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อให้สอดคล้องวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว โดยเริ่มจากการเห็นชอบการดำเนินการปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการประชุมเชิงปฏิบัติการ “การพัฒนาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ” ซึ่งมีหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้จัดตั้งขึ้น โดยมีเป้าประสงค์เพื่อปรับปรุงกิจการตำรวจ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีระบบการบริหารจัดการที่คล่องตัว และเป็นอิสระในกรอบกฎหมาย แต่ในปัจจุบัน ยังขาดกลไกในการบริหารการปกครองที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและตรวจสอบความรับผิดชอบขององค์กรตำรวจในระบอบประชาธิปไตย (Accountability) ในรูปแบบคณะกรรมการบริหาร (Supervisory Board) เช่นเดียวกับระบบการตำรวจในประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงมีความจำเป็นที่จำต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายให้มีคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ประธานกรรมการตำรวจสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการ โดยให้ ก.ต.ช. มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ เช่นการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติราชการของข้าราชการตำรวจ การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตำรวจ การเสนอแนะให้ตราพระราชกฤษฎีกาโอนอำนาจหน้าที่ของตำรวจ และการกระจายอำนาจไปให้ตำรวจภูธรจังหวัดและราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้น และในอนาคต หากจังหวัดที่มีความพร้อมได้รับการพัฒนาให้เป็น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ตามมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กลไกการดำเนินการของ ก.ต.ช. จะเป็นหลักประกันความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันของระบบการตำรวจแห่งชาติและระบบการตำรวจท้องถิ่น<sup>22</sup>

คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้ปรับแก้ไขร่างตามเจตนารมณ์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผลการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการกึ่งกรงของคณะรัฐมนตรี และสภาผู้แทนราษฎรปรากฏโครงสร้างอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

เมื่อปี พ.ศ. 2549 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจเพื่อปฏิรูปการบริหารงานตำรวจ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 โดยคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจเห็นว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นองค์กรขนาดใหญ่ มีโครงสร้างการบริหารงานหลายระดับ มีบุคลากรจำนวนมาก ทำให้การบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรตำรวจส่วนกลาง ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพื่อเป็นการกระจายอำนาจในการบริหารราชการตำรวจ จึงมีข้อเสนอปรับปรุงองค์กรประกอบ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.)<sup>23</sup> ดังนี้

#### 1) รูปแบบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.)

จัดตั้งสำนักงานพัฒนาระบบงานตำรวจให้เป็นหน่วยงานรองรับการทำงานของ ก.ต.ช. โดยให้เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อ ก.ต.ช. และมีความอิสระอย่างเด็ดขาดจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีเลขานุการซึ่งมาจากการสรรหาของ ก.ต.ช. เป็นผู้รับผิดชอบในการทำงานของสำนักงาน และปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขานุการของ ก.ต.ช. อีกตำแหน่งหนึ่ง สำนักพัฒนาระบบงานตำรวจจะมีหน้าที่ที่สำคัญในการศึกษารวบรวมข้อมูลต่างๆ ในการพัฒนาระบบงานตำรวจ เสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมที่ดีเกี่ยวกับระบบคุณธรรมและจริยธรรม รวมถึงการสร้างระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลขององค์กรตำรวจ เพื่อเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ข้าราชการตำรวจ

<sup>22</sup> คณะอนุกรรมการฝ่ายวิชาการ. (2544, 22 มิถุนายน). เอกสารการปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ข้อมูลประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับกิจการตำรวจ (Workshop on Policing) ด้านกฎหมาย. หน้า 3-4.

<sup>23</sup> คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ. (2550). ข้อเสนอเบื้องต้นในการพัฒนาระบบงานตำรวจ. หน้า 41.

## 2) องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.)

(1) นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ

(2) กรรมการ โดยตำแหน่ง ดังต่อไปนี้

ก. ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ข. กรรมการซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการบริหาร

ศาลยุติธรรมจำนวนหนึ่งคน

ค. กรรมการซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ

ข้าราชการอัยการ จำนวนหนึ่งคน

ง. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งเลือกกันเองหนึ่งคน

จ. ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ฉ. ปลัดกระทรวงมหาดไทย

ช. ปลัดกระทรวงยุติธรรม

ฌ. เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ

ญ. นายกสภานายความ

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนแปดคน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลดังต่อไปนี้

ก. ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คนซึ่งบุคคลตาม (1) และ (2) คัดเลือกจากผู้ซึ่งทำการสอนในระดับปริญญาในสถาบันอุดมศึกษา

ข. ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งได้รับการยอมรับนับถือจากประชาชน และเป็นທີ່ประจักษ์ว่ามีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือสิทธิมนุษยชน และมีความซื่อสัตย์สุจริต

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (3) (ข) อย่างน้อยสามคนต้องทำงานเต็มเวลา

ให้เลขาธิการสำนักงานพัฒนาระบบงานตำรวจ เป็นเลขานุการ ก.ต.ช. และให้ประธานกรรมการโดยคำแนะนำของเลขาธิการสำนักงานพัฒนาระบบงานตำรวจ แต่งตั้ง

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (3) (ข) ให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบ ก.ต.ช. ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

ให้นายกรัฐมนตรีประกาศรายชื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม  
(3) ในราชกิจจานุเบกษา<sup>24</sup>

องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.ต.ช.” (มาตรา 16) และ ให้ ก.ต.ช. ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรีและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้รับการสรรหาโดย กรรมการ (มาตรา 17) ประกอบด้วย

1. นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ
2. กรรมการโดยตำแหน่งซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการภายใน และภายนอกที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายการบริหารราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อีกจำนวน 5 คน คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

3. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 4 คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้รับการสรรหาโดยกรรมการ โดยตำแหน่ง กำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องมีความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ในด้านกฎหมาย การงบประมาณ การพัฒนาองค์กร การวางแผน หรือการบริหารและจัดการ และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- ก. มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- ข. มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์
- ค. ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือเป็นที่ปรึกษาของข้าราชการการเมือง หรือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ไม่ว่าจะมียศตอบแทนหรือไม่ก็ตาม
- ง. ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดๆ ในพรรคการเมือง
- จ. ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ คนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ
- ฉ. ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

<sup>24</sup> แหล่งเดิม. หน้า 46.



ข. ไม่เป็นผู้เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษ สำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ข. ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ

ฉ. ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะรื้อรายผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

ญ. ไม่เป็นกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีและอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้ ,

#### 2.2.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ก.ต.ช.

ดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่าคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติถูกกำหนดให้มีขึ้นครั้งแรกในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ผ่านกระบวนการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการกฤษฎีกา สภาผู้แทนราษฎร และหน่วยงานราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง กำหนดหลักการร่วมกันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของ ก.ต.ช. ได้แก่ เป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารราชการตำรวจเพื่อกำหนดทิศทางการบริหารราชการและการดำเนินงานของข้าราชการตำรวจ พิจารณาดำเนินการคัดเลือกเพื่อกำหนดทิศทางการบริหารราชการและการดำเนินงานของข้าราชการตำรวจ พิจารณาดำเนินการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ ตรวจสอบการปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้เป็นไปตามนโยบาย ระเบียบ แบบแผน มติคณะรัฐมนตรีและกฎหมาย รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่กำหนดกระบวนการขั้นตอนในการกระจายอำนาจระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับตำรวจภูธรจังหวัดและราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อกระจายอำนาจไปสู่ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นให้เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น จึงเป็นที่มาของอำนาจหน้าที่ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มีรายละเอียดดังนี้

ก.ต.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการตำรวจ และกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ปฏิบัติตามนโยบาย ระเบียบแบบแผน มติคณะรัฐมนตรี และกฎหมาย นอกจากอำนาจหน้าที่ข้างต้นแล้ว ก.ต.ช. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ออกระเบียบ ประกาศ หรือมีมติในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการตำรวจ และวิธีปฏิบัติราชการของข้าราชการตำรวจ ให้เป็นไปตามแบบแผนและนโยบายที่ ก.ต.ช. กำหนด

(2) เสนอแนะให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 วรรคสอง

(3) พิจารณาดำเนินการคัดเลือกข้าราชการตำรวจเพื่อดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ

(4) กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการกระจายอำนาจระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับตำรวจภูธรจังหวัด และราชการส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่ ก.ต.ช. เห็นว่ามีความจำเป็นและเหมาะสม

(5) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่ ก.ต.ช. มอบหมาย

(6) ตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบาย การบริหารราชการตำรวจให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น ในการนี้ ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบ และติดตามการบริหารงานตำรวจกรุงเทพมหานคร จังหวัด และสถานีตำรวจต่างๆ เพื่อตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจ ในเขตพื้นที่ดังกล่าว แล้วรายงาน ก.ต.ช. เพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป องค์กรประกอบ การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.ต.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(7) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายหรือตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ ของ ก.ต.ช. ระเบียบหรือประกาศตาม (1) เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ และมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการดังต่อไปนี้<sup>25</sup>

1) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของ ก.ต.ช. และปฏิบัติงานอื่นใดตามที่ ก.ต.ช. มอบหมาย

2) ดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการบริหารราชการตำรวจ และการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

3) ดำเนินการเกี่ยวกับการออกระเบียบ ประกาศ หรือมีมติในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการตำรวจ และวิธีปฏิบัติราชการของข้าราชการตำรวจให้เป็นไปตามแบบแผนและนโยบายที่ ก.ต.ช. กำหนด

4) ดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอแนะให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาโอนอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา การรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร หรือการปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ หรือ

<sup>25</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 122 ตอนที่ 51 ก วันที่ 30 มิถุนายน 2548.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดทางอาญาดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วน ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่น

5) คำเนิการเกี่ยวกับการพิจารณาคัดเลือกข้าราชการตำรวจเพื่อ  
คำเนิการแต่งตั้ง ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ

6) คำเนิการเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการกระจาย  
อำนาจระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับตำรวจภูธรจังหวัดและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นใน  
กรณีที ก.ต.ช. เห็นว่ามีความจำเป็นและเหมาะสม

7) คำเนิการเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่  
ก.ต.ช. มอบหมาย

8) คำเนิการเกี่ยวกับการตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบายการบริหาร  
ราชการตำรวจ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติและกฎหมายอื่น

9) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่  
เกี่ยวข้องหรือ ที่ได้รับมอบหมาย

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติที่สำคัญและเป็น  
เจตนารมณ์หลักของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือการกำหนดนโยบายสำนักงานตำรวจแห่งชาติ  
ร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการอื่นที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกัน และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่เชี่ยวชาญใน  
สาขาต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงาน ซึ่งกรรมการประเภทนี้ถือเป็นตัวแทนจากภาค  
ประชาชนตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมบริหารประเทศ และเป็นหลักการสำคัญ  
ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และอีกอำนาจหน้าที่หนึ่งซึ่งอาจไม่สำคัญเท่า  
อำนาจอื่นแต่กลับเป็นประเด็นปัญหาเกิดขึ้นมากมาย คือ อำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งผู้บัญชาการ  
ตำรวจแห่งชาติ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานเป็นผู้เสนอชื่อรองผู้  
บัญชาการคนหนึ่งเพื่อให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติพิจารณาแต่งตั้ง การใช้อำนาจของ  
คณะกรรมการในวาระแรกไม่มีปัญหามากนัก เนื่องจากนายรัฐมนตรีมาจากอดีตตำรวจ และ  
กรรมการโดยตำแหน่งอื่นมาจากพรรคการเมืองเดียวกัน ทั้งยังเป็นผู้เสนอชื่อแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ  
ด้วย คณะกรรมการชุดนี้จึงมีความเป็นเอกภาพมากในวาระแรก แต่ต่อมาเมื่อเกิดปัญหาความขัด  
แย้งภายในฝ่ายการเมืองเอง จากการคัดเลือกรองผู้บัญชาการมิได้มีอาวุโสสูงสุดและไม่มีความ  
เหมาะสมในสายตาข้าราชการตำรวจและนักการเมืองพรรคเดียวกัน ทำให้ไม่อาจแต่งตั้งผู้บัญชาการ  
ตำรวจแห่งชาติได้ นายกรัฐมนตรีจึงใช้อำนาจโดยลำพังในการแต่งตั้งรักษาการผู้บัญชาการตำรวจ  
แห่งชาติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยที่คณะ  
กรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติไม่มีอำนาจทั้งตั้งแต่อย่างใดเลย ซึ่งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ

ถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายซึ่งยังไม่มีข้อยุติ จึงสมควรต้องปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติในประเด็นนี้ให้เหมาะสม สอดคล้องกับแนวคิดการ ตรวจสอบถ่วงดุล เพื่อสร้างความเป็นกลางในทางการเมืองให้เกิดขึ้นในการทำหน้าที่ของ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติได้กำหนดเรื่องการประชุมของ ก.ต.ช. ไว้แตกต่างจากกฎหมายอื่น โดยการให้ประธานกรรมการและกรรมการโดยตำแหน่ง จะมอบหมายบุคคลใดให้มาประชุมแทนไม่ได้ ด้วยเหตุผลว่าต้องการคุณสมบัติของคณะกรรมการที่ ได้รับการคัดสรรให้ทำหน้าที่ด้วยตนเองในการบริหารนโยบายบริหารราชการสำนักงานตำรวจ แห่งชาติให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

## 2.3 แนวคิดการจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)

### 2.3.1 ความเป็นมา เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ หรือเรียกโดยย่อว่า ก.ตร เป็นองค์กรกลางบริหารงาน บุคคลของข้าราชการตำรวจ ได้รับการจัดตั้งตามกฎหมายครั้งแรก ตาม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการ ตำรวจ พ.ศ. 2521 หลักการและเหตุผลสำคัญเพื่อต้องการแยกการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ ตำรวจออกจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เนื่องจากข้าราชการตำรวจมีลักษณะ แตกต่างจากข้าราชการพลเรือน แต่มีลักษณะคล้ายคลึงกับทหาร มียศ มีอำนาจหน้าที่ในการรักษา ความสงบเรียบร้อย การใช้กำลังอาวุธต่อสู้ในการปราบปรามโจรผู้ร้าย การจัดอัตรากำลัง การ ปกครองบังคับบัญชา การรักษาวินัยจึงแตกต่างจากข้าราชการพลเรือนอื่น ดังนั้น การจัดอัตรากำลัง ต้องให้เหมาะสมกับภารกิจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจที่ต้องการความรวดเร็ว คล่องตัว มี ประสิทธิภาพสูงสุด สามารถสั่งการได้ทันทั่วถึงเพื่อรักษาความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้อง เครื่องครัดในการรักษาวินัย รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้เสนอกฎหมายกำหนดตำแหน่งอัตรารับเงินเดือน การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนเงินเดือน การรักษาวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์ และการ อุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจไว้โดยเฉพาะ<sup>26</sup> โดยให้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2521 ให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) มีหน้าที่ ในการออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ ตลอดจนแนวทางในการบริหารงานบุคคลของกรม ตำรวจ กระทรวงมหาดไทยให้เป็นมาตรฐานเดียวกันโดยยึดหลักระบบคุณธรรม (Merit System)

<sup>26</sup> รุจิเรก สุนทรहितานนท์. (2522, 1 เมษายน). “ประวัติและบทบาทของ ก.ตร. ในที่ระลึกครบรอบ 50 ปี แห่งการใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน.” สำนักงาน ก.พ. หน้า 245.

ตลอดจนควบคุม ตรวจสอบการบริหารงานบุคคลของตำรวจในฐานะเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม ให้เกิดความเป็นธรรมในการบริหารงานตำรวจ และส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจให้เกิดประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ยิ่งขึ้น

สืบเนื่องมาจนปัจจุบัน และมีวิวัฒนาการและการพัฒนาต่อเนื่องมาตามลำดับ โดยคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร) จะรับผิดชอบเน้นหนักทางด้านกำหนดยุทธศาสตร์ ระเบียบหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการบริหารงานบุคคลเรื่องต่างๆ และกำกับดูแล ตรวจสอบ แนะนำสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการถือปฏิบัติตามนโยบาย กฎหมาย ระเบียบหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และความเหมาะสมในการบริหารงานบุคคลเรื่องต่างๆ เพื่อให้ตำรวจนำไปเป็นแนวทางการใช้อำนาจดุลยพินิจสั่งการในเรื่องต่างๆ ให้เป็นไปตามนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขต่างที่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร)

เมื่อเปรียบเทียบการบริหารองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานต่างๆ อาทิ เช่น ก.พ. ของข้าราชการพลเรือน ก.ค. ของข้าราชการครู ก.ต. ของข้าราชการฝ่ายตุลาการ ได้จัดตั้งหน่วยงานที่รองรับการปฏิบัติหน้าที่ให้องค์กรกลางดังกล่าว ขึ้นเป็นส่วนราชการที่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.ค. เป็นต้น และเมื่อพิจารณาย้อนกลับมาที่ข้าราชการตำรวจที่มีจำนวนประชากร มากกว่า 230,000 นาย จำนวนข้าราชการตำรวจในความรับผิดชอบอยู่เป็นจำนวนมากเฉกเช่นเดียวกับ ก.พ. และ ก.ค. จึงสมควรที่จะจัดตั้ง สง.ก.ตร. เป็นส่วนราชการที่ถูกต้องตามกฎหมายและเป็นอิสระจาก สกพ. เพื่อรองรับการปฏิบัติงานดังกล่าว

สำนักงานพัฒนาระบบงานตำรวจ ได้เสนอให้ปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ทั้งในระดับชาติและให้มีคณะกรรมการ ก.ตร. ในหน่วยงานระดับรอง คือระดับภาคและนครบาล เพื่อให้มีส่วนร่วมจากองค์กรในกระบวนการยุติธรรมและจากประชาชนมากยิ่งขึ้น เพราะการมี ก.ตร. ในหลายระดับและมีบุคคลจากหลายฝ่ายมาดูแลเรื่องการโยกย้ายแต่งตั้ง ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญอีกประการหนึ่งของการพัฒนาระบบงานตำรวจ และตรงตามความต้องการของประชาชน<sup>27</sup> ทั้งนี้การจัดตั้งสำนักงาน ก.ตร. ขึ้นเป็นการภายในเพื่อทำหน้าที่ด้านธุรการของเลขานุการของ ก.ตร. โดยมีเลขานุการ ก.ตร. เป็นผู้ควบคุมดูแล การปฏิบัติงานและผู้ช่วยเลขานุการ ก.ตร. เป็นผู้ช่วยควบคุมการปฏิบัติงานอีก 2 ท่าน ในระยะแรกเจ้าหน้าที่ซึ่งมาช่วยเหลือการประกาศต่างๆ การปฏิบัติงานของ ก.ตร. ใช้วิธียืมตัวจากหน่วยต่างๆ ในกรมตำรวจมาช่วย ปฏิบัติราชการ ภายหลังได้มีมติ ก.ตร. ครั้งที่ 6/2526 เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2526 กำหนดหน้าที่การงานพร้อมทั้งอัตรากำลังในระดับกองกำกับการขึ้น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายวินัยและ

<sup>27</sup> คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ. (2550). หน้า 59.

อุทธรณ์ และฝ่ายตรวจสอบและทะเบียนประวัติ เพื่อให้เป็นเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของสำนักงาน ก.ตร. โดยตรง โดยฝากการปกครองบังคับบัญชาไว้กับกองกำลังพล (ปัจจุบันคือสำนักงานกำลังพล) ส่วนการปฏิบัติงานให้อยู่ในความควบคุมดูแลของเลขานุการ ก.ตร.

### 2.3.2 โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)

2.3.2.1 โครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 มาตรา 13

“ให้มีคณะกรรมการข้าราชการตำรวจคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.ตร” ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง

- 1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน
- 2) อธิบดีกรมตำรวจเป็นรองประธาน
- 3) เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- 4) รองอธิบดีกรมตำรวจ
- 5) ผู้บัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 8 คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจาก

6) ข้าราชการตำรวจซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้บัญชาการหรือเทียบผู้บัญชาการขึ้นไป และมีได้เป็นกรรมการข้าราชการตำรวจโดยตำแหน่งอยู่แล้ว 4 คน โดยในจำนวนนี้ให้มีผู้บัญชาการตำรวจภูธรรวมอยู่ด้วยอย่างน้อย 1 คน

7) ผู้ซึ่งได้รับบำเหน็จบำนาญ และเคยรับราชการเป็นข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่ผู้บังคับการหรือเทียบผู้บังคับการขึ้นไปมาแล้ว 4 คน เลขานุการ

- 8) ให้ ก.ตร แต่งตั้งข้าราชการตำรวจคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ก.ตร

2.3.2.2 โครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร) ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534

ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 ข้อ 1 ให้อยกเลิกความในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ด้วยเหตุผลว่าพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีบทบัญญัติบางเรื่องไม่เหมาะสม โดยเฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวกับ ก.ตร ซึ่งฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงได้ง่าย และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานตำรวจ จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร) ดังนี้

กรรมการโดยตำแหน่ง

- 1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน
- 2) อธิบดีกรมตำรวจเป็นรองประธาน
- 3) เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- 4) รองอธิบดีกรมตำรวจ



กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 9 คน

5) ผู้ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการตำรวจในตำแหน่งตั้งแต่ รองผู้บัญชาการหรือตำแหน่งที่เทียบเท่าขึ้นไปมาแล้วและมีได้เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกรัฐสภา กรรมการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง จำนวน 6 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่ผู้กำกับการหรือเทียบผู้กำกับการขึ้นไป

6) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 คน ซึ่งได้รับเลือกโดยกรรมการข้าราชการตำรวจโดยตำแหน่งและผู้ทรงคุณวุฒิตาม (5)

เลขานุการ

7) ให้ก.ตร แต่งตั้งข้าราชการตำรวจคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ก.ตร และผู้ช่วยเลขานุการ ก.ตร 2 คน

2.3.2.3 โครงสร้างคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร) ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 30

กรรมการโดยตำแหน่ง

- 1) นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน
- 2) เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- 3) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
- 4) จเรตำรวจแห่งชาติ
- 5) รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ซึ่งได้รับการเลือกตามมาตรา 35 ดังต่อไปนี้

6) ผู้ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการตำรวจในตำแหน่งตั้งแต่ ผู้บัญชาการหรือเทียบผู้บัญชาการขึ้นไป จำนวน 5 คน แต่ต้องเป็นผู้พ้นจากความเป็นข้าราชการตำรวจไปแล้วเกินหนึ่งปี

7) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นข้าราชการตำรวจจำนวน 6 คน ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ อาชญวิทยาและงานยุติธรรม หรือสาขาอื่นตามที่

ก.ตร. กำหนด สาขาละไม่เกินหนึ่งคน เว้นแต่ในกรณีที่มีรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งเพิ่มขึ้น ก็ให้มีกรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอีกตามจำนวนของรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่เพิ่มขึ้นนั้น บุคคลซึ่งเคยเป็นข้าราชการตำรวจ หากได้พ้นจากความเป็นข้าราชการตำรวจไปเกิน 10 ปี และมีอายุไม่เกิน 65 ปี อาจได้รับการสรรหาเป็นผู้ทรงคุณวุฒิได้ แต่ต้องมีจำนวนไม่เกิน 1 คน

เลขานุการ

8) ให้ผู้บัญชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นเลขานุการ ก.ตร. และรองผู้บัญชาการสำนักงานข้าราชการตำรวจเป็นผู้ช่วยเลขานุการ ก.ตร. 2 คน

**2.3.2.4 โครงสร้างคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร) ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 17 และฉบับที่ 18**

เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 เกิดการทำรัฐประหารขึ้น โดยกลุ่มบุคคลที่เรียกตนเองว่า คณะปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การรัฐประหารดังกล่าวมีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายหลายฉบับ โดยการออกประกาศคณะปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาใช้บังคับแทน ซึ่งรวมถึงในส่วนของคณะกรรมการข้าราชการ (ก.ตร.) ด้วย เพื่อการแต่งตั้งโยกย้ายวาระประจำปีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยกำหนดในประกาศคณะปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 17 ลงวันที่ 22 กันยายน 2549 เรื่องมอบอำนาจบริหารราชการแผ่นดิน ให้ พล.ต.อ. โกวิท วัฒนะ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในขณะนั้น มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ในส่วนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติทั้งในอำนาจหน้าที่ของนายรัฐมนตรี และรัฐมนตรี อีกทั้งยังมีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 18 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 22 กันยายน 2549 ปรับปรุงระบบการบริหารงานตำรวจให้มีความเป็นอิสระเกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ยิ่งขึ้นและมีให้มีอิทธิพลทางการเมืองก้าวผ่านการดำเนินกระบวนการยุติธรรมขั้นต้น อันจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน โดยส่วนรวมยิ่งขึ้น โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่ประกาศนี้ใช้บังคับพ้นจากตำแหน่ง ปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) และให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

1) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นประธานกรรมการ

2) จเรตำรวจแห่งชาติ หรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนด จำนวน 2 คน

3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน ซึ่งได้รับการสรรหาจากประธานและกรรมการตาม (2)

ให้ผู้บัญชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นเลขานุการ ก.ตร. และรองผู้บัญชาการสำนักงานข้าราชการตำรวจเป็นผู้ช่วยเลขานุการ ก.ตร

ประกาศคณะปฏิรูปฯ กำหนดให้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ให้แล้วเสร็จในหนึ่งปี นับแต่วันที่ประกาศมีผลใช้บังคับ และเมื่อครบหนึ่งปีหรือมีพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ให้ประกาศคณะปฏิรูปฯ ดังกล่าวเป็นอันยกเลิกต่อมากคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เห็นสมควรให้การบริหารราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติดำเนินการไปตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เดิม จึงได้มีประกาศฉบับที่ 28 เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2549 ยกเลิกประกาศคณะปฏิรูปฯ ฉบับที่ 17 และ 18 และให้พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กลับมามีผลใช้บังคับเช่นเดิม อันเป็นผลให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ชุดเดิมในขณะนั้นดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ต่อไป โดยบทบัญญัติดังกล่าวยังคงมีผลบังคับต่อไปจนถึงปัจจุบัน

### 2.3.2.5 โครงสร้างคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร) ตามแนวคิดการปฏิรูประบบงานตำรวจ

นับแต่ปี พ.ศ. 2549 มีแนวคิดการปฏิรูประบบงานตำรวจโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติตั้งที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 2.2.1 สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจเพื่อปฏิรูปการบริหารงานตำรวจ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ผลการดำเนินการของคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจมีแนวคิดในการแบ่งรูปแบบตามโครงสร้างขององค์กรตำรวจ ตามหลักการดังนี้<sup>28</sup>

- 1) รูปแบบการปกครอง คือแบบรวมอำนาจ หรือแบบกระจายอำนาจ
- 2) จำนวนกองกำลังที่ปกครองบังคับบัญชา คือ จำนวนหน่วยกำลังที่ปกครองแบบหน่วยเดียว หรือแบบหลายหน่วย

<sup>28</sup> Reichel, P.L. (2002). *Comparative Criminal Justice Systems: A Topical Approach*. pp 151-153.

ขณะที่ Barker<sup>29</sup> ได้แบ่งรูปแบบขององค์กรตำรวจออกเป็น 3 รูปแบบ คือ

- 1) องค์กรตำรวจที่เป็นลักษณะ โครงสร้างตำรวจแห่งชาติ เป็นการจัดองค์กรตำรวจแบบศูนย์รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เช่น ประเทศฝรั่งเศส ไทย นิวซีแลนด์ อิตาลี เป็นต้น
- 2) องค์กรตำรวจที่เป็นลักษณะ โครงสร้างท้องถิ่น เป็นการจัดองค์กรตำรวจให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ ดังนั้นองค์กรตำรวจจึงขึ้นอยู่กับการปกครองของผู้บริหารในระดับนั้นๆ ทำให้มีหน่วยงานตำรวจอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ สวิสเซอร์แลนด์ เป็นต้น
- 3) องค์กรตำรวจแบบผสม เป็นการจัดองค์กรมีลักษณะผสมผสานกันระหว่าง องค์กรตำรวจที่เป็นลักษณะ โครงสร้างท้องถิ่น คือ มีคณะกรรมการระดับตำรวจแห่งชาติดูแลองค์กรตำรวจส่วนกลางและกำหนดนโยบายระดับประเทศ และมีคณะกรรมการตำรวจระดับท้องถิ่นและเขตเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติงานของตำรวจท้องถิ่น เช่น ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี บราซิล เยอรมัน ออสเตรเลีย และอังกฤษ เป็นต้น

โดยระบบตำรวจของประเทศไทยมีลักษณะ โครงสร้างเป็นแบบ “ตำรวจแห่งชาติ” เป็นหน่วยงานเดียวและขึ้นตรงต่อผู้สั่งการคนเดียวที่มีรูปแบบรวมอำนาจ คือขึ้นตรงต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ<sup>30</sup>

จากหลักการกระจายอำนาจและเพิ่มกลไกการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน เพื่อให้คณะกรรมการตำรวจแห่งชาติ (ก.ตร.) ปฏิบัติหน้าที่การบริหารงานบุคคลได้อย่างอิสระ เป็นกลางและเที่ยงธรรม ไม้ออนเอียงตามอำนาจแทรกแซงจากองค์กรภายในและองค์กรภายนอก สำนักงานตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจจึงมีข้อเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ปรับปรุงองค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ดังนี้

กรรมการโดยตำแหน่ง

- 1) นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ
- 2) เลขาธิการ ก.พ.
- 3) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
- 4) จเรตำรวจแห่งชาติ และ

<sup>29</sup> วัฒนา สักกวัตร. (2543). การบริหารงานสถานีตำรวจ. หน้า 20-22.

<sup>30</sup> พงษ์ธร ธีบุญสุริ. (2551). แนวคิดการจัดตั้งองค์กรควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ โดยการรับเรื่องร้องทุกข์. หน้า 26.

- 5) รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
  - 6) อธิบดีตำรวจนครบาล
  - 7) อธิบดีตำรวจภาคซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน
  - 8) อธิบดีตำรวจอื่นซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
- 9) ผู้ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ 5 คน

10) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นข้าราชการตำรวจ 7 คน ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในสาขา นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ อาชีววิทยาและงานยุติธรรม หรือสาขาอื่นตามที่ ก.ตร. กำหนด สาขาละไม่เกินหนึ่งคน เว้นแต่ในกรณีที่มิรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่งเพิ่มขึ้น ก็ให้มีกรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้น อีกตามจำนวนของรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่เพิ่มขึ้นนั้น

เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ

11) ผู้บัญชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นเลขานุการ ก.ตร. และรองผู้บัญชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นผู้ช่วยเลขานุการ ก.ตร. 2 คน

แม้ว่าแนวคิดของคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจยังอยู่ในกระบวนการเสนอพิจารณาปรับหลักการร่างกฎหมายก็ตาม แต่ก็เป็นแนวคิดที่น่านำมาศึกษาวิเคราะห์อย่างยิ่ง เนื่องจากมีแนวคิดการกระจายอำนาจให้ชัดเจนเป็นรูปธรรม ให้มีคณะกรรมการข้าราชการตำรวจระดับสำนักงานและระดับภาค เพื่อทำหน้าที่การบริหารงานบุคคลเช่นเดียวกับ ก.ตร. เพียงแต่จำกัดเขตพื้นที่เฉพาะแต่ละกองบัญชาการ อันเป็นการลดบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ลงอย่างชัดเจน ซึ่งรูปแบบนี้หากมีผลบังคับใช้ในอนาคตคงต้องติดตามประเมินผลต่อไปว่าจะแก้ปัญหาการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางและปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายที่ไม่เที่ยงธรรม อันเกิดจากการแทรกแซงจากองค์กรภายในภายนอกได้เพียงไร รูปแบบโครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ตามที่คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจเสนอนั้นเปลี่ยนสัดส่วนไปจากเดิม คือ เพิ่มองค์ประกอบจำนวนข้าราชการตำรวจในราชการ

อธิบดีตำรวจนครบาล อธิบดีตำรวจภาคซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน อธิบดีตำรวจอื่นซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน เพื่อให้สอดคล้องกับการปรับ โครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติทั้งระบบ

### 2.3.2.6 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)

บทบาทหน้าที่หลักของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) คือ ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการรักษากฎหมาย ระเบียบ และมาตรฐานควบคุมดูแลให้การปฏิบัติในการ

บริหารงานบุคคลตำรวจให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้ ตลอดจนศึกษาค้นคว้า หาแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน<sup>31</sup>

แนวความคิดจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2521 คือ การแยกการบริหารงานบุคคลของตำรวจออกจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งบังคับใช้กับข้าราชการทุกประเภทยกเว้นทหาร โดยมีแนวคิดหลักให้การบริหารงานบุคคลตำรวจมีความเป็นอิสระ คล่องตัว และเหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ของตำรวจ อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรคณะกรรมการบริหารงานบุคคลทุกส่วนราชการก็มีความคล้ายคลึงกัน ไม่ว่าจะเป็น คณะกรรมการ ก.พ. คณะกรรมการ ก.ค. ต่างกันเพียงอำนาจเฉพาะของเจ้าหน้าที่แต่ละประเภทหรือวัฒนธรรมของแต่ละองค์กร สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีภารกิจหลักที่ต่างไปจากข้าราชการพลเรือนประเภทอื่นคือ ภารกิจในการรักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ ดูแลควบคุมและกำกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจ ป้องกันและปราบปรามอำนาจความยุติธรรมทางอาญา รักษาความสงบเรียบร้อยความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร ดังนั้น การใช้อำนาจหน้าที่ของตำรวจจึงมีผลกระทบต่อประชาชนบ้างหรือในบางครั้งอาจต้องออกกฎระเบียบ คำสั่งอันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร จึงเป็นที่มาของการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจให้สอดคล้องกับภารกิจตามกฎหมายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติจึงกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 กำหนดนโยบายและมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ และจัดระบบราชการตำรวจ รวมตลอดทั้งการอบรมและพัฒนาข้าราชการตำรวจ ในการนี้หาก ก.ต.ช. ได้กำหนดระเบียบแบบแผนและนโยบายไว้เป็นการทั่วไป การกำหนดในเรื่องดังกล่าว ของ ก.ตร. ต้องสอดคล้องกับระเบียบแบบแผนและนโยบายของ ก.ต.ช. และให้ ก.ตร. แจ้งการดำเนินการนั้นให้ ก.ต.ช. ทราบด้วยโดย

<sup>31</sup> ครุฑ โสคติพันธุ์ ก (2534). บทบาทของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ต่อการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจ. หน้า 27.

1) ออกกฎ ก.ตร. ระเบียบข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ หรือมีมติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

2) กำกับดูแล ตรวจสอบ และแนะนำเพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกระเบียบให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติรายงานเกี่ยวกับการตรวจสอบ

3) การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการและการปฏิบัติการอื่นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

4) รายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาปรับปรุงเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มค่าครองชีพ สวัสดิการ หรือประโยชน์เกื้อกูลอื่นสำหรับข้าราชการตำรวจให้เหมาะสม

5) กำหนดชั้นยศที่ควรบรรจุแต่งตั้งและอัตราเงินเดือนที่ควรได้รับสำหรับวุฒิปริญญาหรือประกาศนียบัตรต่างๆ

6) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

7) พิจารณานุมัติแก้ไขทะเบียนประวัติเกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิด และการควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการตำรวจ

8) ในกรณีที่พิจารณาเห็นว่าการปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ไม่มีมติลงการให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติปฏิบัติการให้ ถูกต้องเหมาะสม ถ้าสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ปฏิบัติการตามมติดังกล่าว ให้รายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและสั่งการต่อไป

9) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่ ก.ตร. มอบหมาย

10) ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตราอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น กฎ ก.ตร. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ (มาตรา 31)

ข้อ 2 เพื่อรักษาความเที่ยงธรรมในการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจให้ ก.ตร. ออกกฎ ก.ตร. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้ง และโยกย้ายข้าราชการตำรวจไว้ให้ชัดเจนแน่นอน กฎ ก.ตร. ดังกล่าวให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 32)

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16) บัญญัติไว้ว่า “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ” หมายถึง เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ฯลฯ นอกจากนั้น ในมาตรา 17, 18, 19, 20, 21, ยังกำหนดให้ตำรวจมีอำนาจและหน้าที่ในการสืบสวนและสอบสวนคดีอาญาทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ ยังมีพระราชกำหนด กฎหมาย และระเบียบข้อบังคับอื่นๆ เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล งานวิชาการและการจัดการ ตลอดจนการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของตำรวจไว้อีก ประกอบกับในปัจจุบันนี้ตำรวจมีหน้าที่ต้องปฏิบัติราชการในหลายสถานะด้วยกัน จึงมีอำนาจและหน้าที่กว้างขวาง แต่หากจะกล่าวโดยสรุปแล้ว ตำรวจมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้<sup>32</sup>

1) ตำรวจในฐานะเป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนภายในราชอาณาจักร

2) ตำรวจในฐานะเป็นผู้รักษากฎหมายมีหน้าที่ป้องกันมิให้มีผู้ละเมิดกฎหมายมหาชน และถ้ามีผู้ใดละเมิดก็มีอำนาจและหน้าที่สืบสวนจับกุม ตรวจค้นและปราบปราม นำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีตามสมควรแก่ความผิด

(1) ตำรวจในฐานะข้าราชการพลเรือน นอกจากจะต้องปฏิบัติราชการตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดและมอบหมายไว้แล้ว ยังจะต้องปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ไปดุษเดียวกับการข้าราชการพลเรือนทุกประการ และต้องรักษาความสามัคคีช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในระหว่างข้าราชการทหารและพลเรือน

(2) ตำรวจในฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง มีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน

(3) ตำรวจเมื่ออยู่ในฐานะตำรวจสนาม มีหน้าที่ป้องกันและต่อสู้กับข้าศึกทั้งในเขตที่ทำการยุทธ และมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยตามระเบียบที่ทางราชการมอบหมายและกำหนดเป็นครั้งคราว

กระทรวงมหาดไทยจึงกำหนดอำนาจหน้าที่ของตำรวจในส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาไว้ดังต่อไปนี้

1. ตำรวจที่ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นเกี่ยวกับความผิดในกรณีคดีอาญา ในเขตพื้นที่ตามที่กำหนดไว้ให้ แล้วให้ปฏิบัติงานตามอำนาจและหน้าที่ของตนโดยเคร่งครัด

2. ตำรวจโดยทั่วไปแม้ตามปกติจะไม่มีเขตอำนาจหรือเขตพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบในการระงับปราบปรามผู้กระทำความผิดคดีอาญาโดยตรง หรือเป็นการปฏิบัติงานนอกเขตอำนาจหรือเขตพื้นที่ซึ่งตนรับผิดชอบโดยตรงก็ตาม หากมีเหตุเกิดขึ้นซึ่งอยู่ในลักษณะที่จะต้อง

<sup>32</sup> แหล่งเดิม. หน้า 19.

รับระงับปราบปราม ก็ต้องปฏิบัติตามความจำเป็นแก่กรณี เช่น รับระงับหรือป้องกันมิให้เหตุนั้น ลุกลามร้ายแรงขึ้น หรือ เมื่อมีเหตุขึ้นซึ่งหน้าก็ต้องรีบติดตามตัวผู้กระทำความผิดเพื่อจับกุม โดยกระชั้น ชิดเป็นต้น ตำรวจทุกคนต้องรีบดำเนินการในเรื่องนั้นๆ ตามอำนาจหน้าที่โดยทันที จะละเว้นเสียหา ได้ไม่

ส่วนอำนาจและหน้าที่ในประการอื่นๆ นั้นให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับที่ว่าด้วยการนั้นๆ<sup>33</sup>

จากความคิดเห็นดังกล่าวพอสรุปได้ว่า ปัจจัยที่ทำให้ข้าราชการตำรวจ เป็นตำรวจที่ดี มีอยู่หลายปัจจัยด้วยกันซึ่งพอสรุปได้ดังนี้<sup>34</sup>

1. การเลือกสรรคนดี มีความรู้ความสามารถเข้าเป็นตำรวจ
2. ปรับปรุงหลักสูตรการฝึกอบรมเน้นคุณธรรม จริยธรรมตำรวจและความสำนึกในหน้าที่
3. มีการฝึกอบรมที่มีประสิทธิภาพ สามารถเปลี่ยนแปลงทัศนคติและค่านิยมที่ดีแก่ตำรวจ เช่น สร้างค่านิยมให้ยกย่องนับถือคนดี แทนการยกย่องคนมีเงิน เลิกการเคารพยกย่องคนร่ำรวยที่มีหลังฉากสกปรก เป็นต้น
4. แก้ไขการบรรจุแต่งตั้งและการบำเหน็จความดีความชอบให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม เน้นความรู้ความสามารถ ตามหลัก PUT THE RIGHT MAN ON THE RIGHT JOB
5. ส่งเสริมสวัสดิการและผลประโยชน์แก่กุล
6. ตำรวจต้องสามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความอิสระ ปลอดจากการการก้าวก่าย แทรกแซงจากนักการเมือง และผู้บังคับบัญชา เว้นแต่เป็นการกำกับดูแลควบคุมและตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่
7. บำรุงขวัญและกำลังใจในการทำงาน
8. จัดเครื่องมืออุปกรณ์ และค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ
9. ก.ตร. ซึ่งเป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจจะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระ มีประสิทธิภาพ และสามารถเป็นหลักประกันการรับราชการของตำรวจตามระบบคุณธรรม

<sup>33</sup> ครุฑ โสทธิพันธุ์ ข (2524). ประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ฉบับมาตรฐาน เล่ม 1. หน้า 5-6.

<sup>34</sup> ครุฑ โสทธิพันธุ์ ก เล่มเดิม. หน้า 26.

## 10. ส่งเสริมให้ตำรวจเป็นตำรวจของประชาชน

### 2.4 แนวคิดการจัดตั้งคณะกรรมการอัยการในประเทศไทย

#### 2.4.1 ความเป็นมา เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการอัยการ

ในทางประวัติศาสตร์ เป็นที่ยอมรับกันว่าองค์กรอัยการนั้นก่อกำเนิดขึ้นครั้งแรกในประเทศฝรั่งเศส เป็นสถานบันที่ชาวฝรั่งเศสภูมิใจเป็นอย่างยิ่งว่าเป็นของฝรั่งเศสโดยแท้<sup>35</sup> โดยในระยะแรกมิได้ทำหน้าที่ดำเนินคดีอาญา แต่เป็นที่ปรึกษากฎหมายให้แก่พระมหากษัตริย์ (Procureur du Roi) มีหน้าที่ดูแลจัดการด้านเศรษฐกิจ คือ รักษารายได้ผลประโยชน์ของแผ่นดินโดยทั่วไป<sup>36</sup>

สำหรับประเทศไทย เริ่มมีการก่อตั้งระบบอัยการขึ้นในประเทศ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กรมอัยการในขณะนั้นสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม ได้มี “กฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม” อันเป็นข้อบังคับสำหรับราชการในกรมอัยการ กระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 112 (กฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมในขณะนั้นเป็นกฎหมายชนิดหนึ่ง ใช้บังคับทั้งกิจกรรมศาลยุติธรรมและกรมอัยการ)<sup>37</sup> มีข้อความว่า

“ในการปฏิบัติราชการ อธิบดีมีอำนาจเลือกผู้รู้พระราชกำหนดกฎหมาย ขำนิชำนาญแม่นยำดีมาตั้งแต่เป็นราชมนตรี และเนติบัณฑิต ให้เป็นที่ปรึกษาของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของราชาธิปไตย เป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของราชาธิปไตยเป็นทนายความในนามของราชาธิปไตย”

ระบบอัยการของไทยแต่เดิมก่อนปี พ.ศ. 2478 เลียนแบบจากระบบอัยการในประเทศภาคพื้นยุโรป ซึ่งพนักงานอัยการรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาตั้งแต่การสอบสวนการฟ้องคดี การดำเนินคดีในศาลชั้นต้นตลอดจนศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา รวมถึงชั้นบังคับคดีดังปรากฏจากข้อบังคับการปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 ตามสารตราที่ 36534 เรื่องส่งข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ลงวันที่ 17 เดือนกุมภาพันธ์ ร.ศ. 116 ข้อ 78 ความว่า “พนักงานรักษาพระอัยการมีอำนาจแลหน้าที่จะต้องสืบสวนเอาตัวโจรผู้ร้ายแลสมัครพรรคพวก ซึ่งล่วงพระราชอาญาตามอุกฉกรรจ์แลได้สวนเอาหลักฐานพยานให้เห็นเท็จจริงในข้อพิพาทของคนเหล่านั้น และฟ้องร้องต่อศาลให้พิพากษาโทษผู้ล่วงพระราชอาญาตามกฎหมาย ทั้งคอยตรวจตราการลงพระราชอาญาแก่ผู้ผิดให้ต้อง

<sup>35</sup> โกเมน ภัทรภิรมย์ ก (2526). “อัยการฝรั่งเศส.” ระบบอัยการสากล. หน้า 6.

<sup>36</sup> แหล่งเดิม. หน้า 2.

<sup>37</sup> โกเมน ภัทรภิรมย์ ก (2534). บทบาทองค์กรอัยการในทศวรรษหน้า. หน้า 1.

ตามคำพิพากษาแลมีอำนาจที่จะอุทธรณ์คำพิพากษาเมื่อเห็นว่าศาลตัดสินไม่ถูกต้อง”<sup>38</sup> แต่เมื่อมีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาออกใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2478 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไทยในคดีอาญาได้ลดลงเหลือเพียงอำนาจหน้าที่ในการฟ้องร้องและดำเนินคดีในศาลเท่านั้น

อัยการ ได้ปรากฏพบตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาในกฎ มนเทียรบาล รัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ตราไว้เมื่อวันเสาร์ เดือนห้า ขึ้นหกค่ำ พ.ศ.1901 ว่า “จึงต้องพระราชอาญาอัยการ ทหาร พ่อเรือน ชายหญิง สมณพรมณ์จารย์” และในสมัยรัชกาลที่ 1 ได้มีพระราชปรารภทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการจัดผู้ที่มีสติปัญญาได้ 11 คน ชำระพระราชกำหนดบทพระอาการอันมีอยู่ในหอหลวง และยังมี การเรียกอัยการอีกอย่างหนึ่งว่า “ยกระบัตร” คำว่า “ยกระบัตร” ได้เปลี่ยนมาเรียกชื่อว่า “อัยการ” เมื่อมีประกาศรวมพนักงานอัยการเป็นทางราชการ เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2459 (ร.ศ.135) จึงมีความบัญญัติว่า “อัยการ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2459 สืบไป ฯลฯ ให้เปลี่ยนนามตำแหน่งยกระบัตรมณฑลและยกระ บัตรเมืองผู้มีหน้าที่เป็นพนักงานใหญ่ของอัยการในมณฑลและหัวเมือง นั้นเสียให้เรียกว่าอัยการมณฑลและอัยการเมืองสืบไป” ส่วนความเป็นมาของ อัยการ ผู้เป็นทนายแผ่นดิน เพิ่งจะปรากฏในถ้อยคำ ตามพระราชบัญญัติจัดการในสนามสถิตยุดิธรรม ร.ศ. 111 ในข้อ 12 ซึ่งบัญญัติถึงเจ้าพนักงานกรมอัยการฟ้องความไม่ต้องสาบาล และตามประกาศกฎกระทรวงยุดิธรรม ว่าด้วยคนอนาถายากจนฟ้องความลงวันที่ 29 มีนาคม ร.ศ. 111 ข้อ 12 ความว่า “เจ้าพนักงานกรมอัยการอาจขอให้ ศาลสั่งห้ามมิให้โจทก์ว่าความอย่างคนอนาถาได้ ถ้าปรากฏว่าโจทก์มิได้ เป็นคนอนาถาจริง”<sup>39</sup>

นับตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2465 งานของอัยการได้ขึ้นอยู่กับกรมอัยการ สังกัดกระทรวงมหาดไทย และไม่มีกฎหมายใดกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมอัยการ ไว้อย่างแจ่มชัดหน้าที่ของอัยการคงมีอยู่ตามกฎหมายต่างๆ ที่ได้กำหนดหน้าที่ไว้ระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ แม้เมื่อมี พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 แล้วก็ยังไม่มีการระบุหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 ต่อมาได้ ถูกยกเลิกโดย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521) ในหลายประเทศองค์กรอัยการได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ให้เป็นส่วนหนึ่งงานยุดิธรรม เช่นเดียวกับองค์กรตุลาการ เช่น ประเทศพม่า ประเทศอินเดีย สาธารณรัฐประชาชนจีน (จีนแดง)

<sup>38</sup> สำนักงานอัยการจังหวัดตราด. “ทนายแผ่นดิน.” สืบค้นเมื่อ มกราคม 2553 จาก

<sup>39</sup> แหล่งเดิม.

เม็กซิโก เวเนซุเอลา เปรู ปานามา เอลซัลวาดอร์ โคลัมเบีย อีเวคเตอร์ โดมินีกัน คิวบา ฯลฯ และ แม้แต่ในกลุ่มประเทศสังคมนิยม เช่น สหภาพโซเวียต ก่อนแยกเป็นรัฐอิสระหลายประเทศในปัจจุบัน หรือประเทศสวีเดน เป็นต้น<sup>40</sup>

## 2.4.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอัยการ

### 2.4.2.1 ความหมายของอัยการ

อัยการ หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่สังกัดสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งเป็น “ส่วนราชการ ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง” มีฐานะเป็นกรมและอยู่ในบังคับของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม บางครั้งเรียกอัยการว่า “ทนายแผ่นดิน” อาจกล่าวได้ว่ามีหน้าที่หลัก คือดัดสินว่าจะสั่งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลหรือไม่ หลังจากที่ได้รับสรุปสำนวนจากตำรวจแล้ว อัยการถือว่าเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา<sup>41</sup>

ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493 ให้คำจำกัดความว่า “ชื่อกรมหนึ่งซึ่งมีหน้าที่ฟ้องความแผ่นดิน, เจ้าหน้าที่ของกรมนี้”<sup>42</sup>

เมื่อพิจารณาหลักทั่วไปของสถาบันอัยการแล้ว อาจจำแนกลักษณะของการจัดองค์กรได้เป็น 5 ลักษณะ<sup>43</sup>

- 1) เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและตุลาการ
- 2) ศูนย์รวมอำนาจหน้าที่อยู่ที่อัยการสูงสุด
- 3) มีการปกครองบังคับบัญชาตามลำดับชั้น
- 4) ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่แทนกันได้
- 5) เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจะแบ่งแยกมิได้

<sup>40</sup> สำนักงานอัยการสูงสุด. ประวัติความเป็นมา “อัยการไทยยุคสังกัดกระทรวงมหาดไทย.” สืบค้นเมื่อ มกราคม 2553. จาก [www.ago.go.th](http://www.ago.go.th).

<sup>41</sup> วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. “กระบวนการยุติธรรมกับการบริหารราชการไทย.” สืบค้นเมื่อ มกราคม 2553 จาก <http://www.wiruch.com/article.htm>.

<sup>42</sup> พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525. หน้า 896.

<sup>43</sup> สิริรัชต์ เชิญตระกูล. (2539). คณะกรรมการอัยการ : หลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ. หน้า 42.

#### 2.4.2.2 โครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการ กอ.

นับตั้งแต่ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 47 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 ให้แยกกรมอัยการออกจากกระทรวงมหาดไทย ไปเป็นหน่วยงานราชการอิสระไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงใด แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ของนายกรัฐมนตรีโดยตรง โดยเปลี่ยนชื่อจาก “กรมอัยการ” เป็น “สำนักงานอัยการสูงสุด” และเปลี่ยนชื่อตำแหน่ง “อธิบดีกรมอัยการ” และ “รองอธิบดี” กรมอัยการ เป็น “อัยการสูงสุด” และ “รองอัยการสูงสุด” สำนักงานอัยการสูงสุดจึงนับเป็น ส่วนราชการระดับกรม แม้จะอยู่ในบังคับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม แต่ก็มีอิสระ ป้องกันมิให้อิทธิพลทางการเมืองก้าวล่วงการดำเนินคดี นอกจาก คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ มีการจัดตั้ง สำนักงานอัยการสูงสุดแล้วยังได้มีการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างทางการบริหารงานบุคคลตามที่แต่เดิม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 กำหนดให้ประธานคณะกรรมการอัยการ ที่เป็นตำแหน่งของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ จึงได้มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ข้อ 5 ให้แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 โดยกำหนดให้ประธานคณะกรรมการอัยการเป็นตำแหน่งที่เลือกตั้งจากผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการอัยการมาแล้ว ในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีกรมอัยการ หรือ รองอัยการสูงสุด หรือผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย ซึ่งเป็นผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบ เท่าขึ้นไป ทั้งนี้ต้องไม่เคยเป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองในระยะเวลา สิบปีที่ผ่าน มาและไม่เป็นข้าราชการการเมืองหรือสมาชิกรัฐสภาหรือทนายความ เมื่อผลการเลือกเป็นประการใด ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

##### องค์ประกอบของคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.)

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 15 แก้ไขโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติให้ คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ประกอบด้วย

1) ประธานกรรมการ ได้แก่ ผู้ซึ่งรับการเลือกตั้งจากผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วย บำเหน็จบำนาญข้าราชการซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการอัยการมาแล้วใน ตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีกรมอัยการหรืออัยการสูงสุด หรือผู้ทรงคุณวุฒิในทาง กฎหมาย ซึ่งเป็นผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือ

เทียบเท่าขึ้นไป ทั้งนี้ ต้อง ไม่เคยเป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองในระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมาและ ไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกรัฐสภาหรือทนายความ

2) รองประธาน ได้แก่ อัยการสูงสุด

3) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ รองอัยการสูงสุด อัยการพิเศษฝ่ายปรึกษาอัยการพิเศษฝ่ายคดี และอัยการพิเศษฝ่ายวิชาการ

4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนหกคนซึ่งได้แก่ข้าราชการอัยการที่ได้รับเงินเดือน ตั้งแต่ชั้น 2 ขึ้นไปเป็นผู้เลือกจาก

(1) ข้าราชการอัยการซึ่งรับเงินเดือนตั้งแต่ชั้น 4 ขึ้นไป และมีได้เป็นกรรมการอัยการ โดยตำแหน่งอยู่แล้ว 3 คน

(2) ผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการอัยการมาแล้ว และต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกรัฐสภา กรรมการพรรคการเมือง เจ้าหน้าที่พรรคการเมือง หรือทนายความ สามคน

เลขานุการ ก.อ. แต่งตั้งจากข้าราชการฝ่ายอัตรา 1 คน

โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553

องค์ประกอบของคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) พนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 ดังนี้

กำหนดให้มีคณะกรรมการอัยการ มีองค์ประกอบคือ อัยการสูงสุด เป็นประธาน รองอัยการสูงสุดตามลำดับอาวุโสจำนวนไม่เกินสี่คน เป็นกรรมการอัยการ โดยตำแหน่ง กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งข้าราชการอัยการชั้น 2 ขึ้นไปเป็นผู้เลือกจากข้าราชการอัยการชั้น 6 ขึ้นไป และมีได้เป็นกรรมการอัยการ โดยตำแหน่งอยู่แล้วสามคน และเลือกจากผู้รับบำเหน็จหรือบำนาญซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการอัยการมาแล้วสามคน

กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาจำนวนสองคน คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนหนึ่งคน และกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการงบประมาณ ด้านการพัฒนาองค์กร หรือด้านการบริหารจัดการ ซึ่งประธานและกรรมการอัยการทุกคน เป็นผู้เลือกจากบุคคลซึ่งไม่เป็น หรือเคยเป็นข้าราชการฝ่ายอัยการจำนวนหนึ่งคน (มาตรา 18 วรรคหนึ่ง)

#### 2.4.2.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอัยการ

คณะกรรมการ กอ. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาทั้งปวงดำเนินคดีแพ่งและให้คำปรึกษา ด้านกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยกำหนดให้มีฐานะเป็นกรมอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

ยุติธรรม แม้จะมีการกำหนดมีอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดไว้แต่ก็ไม่ได้บัญญัติรวบรวมหน้าที่ของอัยการไว้ทั้งหมด โดยสามารถสรุปหลักในการทำหน้าที่ของอัยการได้เป็น 3 ด้านหลัก<sup>44</sup> คือ 1) หน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรม 2) หน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน 3) หน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการอัยการมีความเป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองโดยสิ้นเชิง เพราะไม่มีผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมืองมาเป็นกรรมการอัยการด้วย องค์ประกอบในลักษณะนี้เป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติภารกิจ และอำนาจหน้าที่ของอัยการให้ปลอดจากการครอบงำของฝ่ายบริหาร และการแทรกแซงจากจากฝ่ายการเมือง นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบสำนักอัยการสูงสุด และต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา แต่นายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจหน้าที่หรือเกี่ยวข้องกับการบริหารบุคคลของอัยการ และไม่มีอำนาจการสั่งการอัยการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินคดีทางอาญาได้<sup>45</sup>

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และพนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม โดยมาตรา 255 วรรคห้า ได้บัญญัติให้องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงจำเป็นต้องกำหนดให้มีองค์กรอัยการ และให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยธุรการขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญ โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว

องค์กรอัยการประกอบด้วย คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) อัยการสูงสุด และพนักงานอัยการอื่น โดยมีสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยธุรการ สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนราชการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น และเป็นนิติบุคคล โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาและเป็นผู้แทนนิติบุคคลให้ข้าราชการฝ่ายอัยการสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด

<sup>44</sup> สำนักอัยการสูงสุด. “ภารกิจสำนักงานอัยการสูงสุด.” สืบค้นเมื่อ มกราคม 2550. จาก [www.ago.go.th](http://www.ago.go.th).

<sup>45</sup> พิพัฒน์ จ่างแก้ว. (2546). โครงสร้างที่เหมาะสมของพนักงานสอบสวนสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ. หน้า 55.



การแบ่งหน่วยงาน การจัดตั้งและกำหนดห้องของกอง และการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด ให้ทำเป็นประกาศ ก.อ. (มาตรา 7) การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและหลักนิติธรรม (มาตรา 8)

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 แก้ไขเพิ่มเติม โดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 เรื่องแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการอัยการ (ก.อ.) ไว้ดังนี้

- 1) ให้ความเห็นชอบ การออกใช้บังคับกฎหมายกระทรวงว่าด้วยตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น (มาตรา 23)
- 2) พิจารณาคุณสมบัติ และทดสอบความรู้เพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย (มาตรา 25 และมาตรา 35)
- 3) กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและอัตราส่วนผู้สอบคัดเลือก เพื่อบรรจุเข้ารับราชการ (มาตรา 25)
- 4) พิจารณาผลการอบรมของอัยการผู้ช่วย ว่าเหมาะสมที่จะเป็นอัยการจังหวัดผู้ช่วย (มาตรา 26)
- 5) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งข้าราชการอัยการ ให้ดำรงตำแหน่ง นอกจากตำแหน่งอัยการผู้ช่วย (มาตรา 27)
- 6) ให้ความเห็นชอบในการเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการอัยการ (มาตรา 28)
- 7) กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการเลื่อนเงินเดือน โดยให้ออกเป็นกฎกระทรวง (มาตรา 28)
- 8) ให้ความเห็นชอบการโอนข้าราชการอัยการ ไปแต่งตั้งดำรงตำแหน่งข้าราชการตุรกร (มาตรา 29 และมาตรา 30)
- 9) ให้ความเห็นชอบในการบรรจุข้าราชการอัยการกลับเข้ารับราชการ (มาตรา 31 และมาตรา 32)
- 10) กำหนดระเบียบเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพทางกฎหมายในการสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการ (มาตรา 33)
- 11) กำหนดระเบียบการตรวจสอบคุณสมบัติ ของผู้สมัครสอบคัดเลือกก่อนที่จะรับสมัคร (มาตรา 33)

- 12) กำหนดหลักสูตรและวิธีการสอบคัดเลือก รวมทั้งวางเงื่อนไขในการสมัคร (มาตรา 34)
- 13) จัดให้มีการสอบคัดเลือก (มาตรา 34)
- 14) ให้ความเห็นชอบในการให้ออกจากราชการ เพราะขาดคุณสมบัติก่อนเข้ารับราชการ (มาตรา 37) และให้ออกเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนในกรณีต่างๆ (มาตรา 39)
- 15) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัย (มาตรา 54)
- 16) พิจารณามีความเห็นลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ (มาตรา 54)
- 17) กำหนดกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง โดยไม่ต้องสอบสวน (มาตรา 56)
- 18) ให้ความเห็นชอบการสั่งลงโทษ กรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง โดยไม่ต้องสอบสวนก่อน (มาตรา 56)
- 19) พิจารณาการลงโทษกรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง (มาตรา 63)
- 20) อนุมัติการแก้ไข เปลี่ยนแปลงคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ได้ส่งไปโดยผิดหลง ให้เป็นคุณแก่ผู้ถูกลงโทษ (มาตรา 65)

## 2.5 แนวทางการควบคุมตรวจสอบจริยธรรมของข้าราชการการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 279 ได้กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยกำหนดให้มีกลไกและระบบในการดำเนินการเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ การควบคุมจริยธรรมของข้าราชการการเมืองนั้น ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมที่กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หากเป็นการกระทำผิดร้ายแรงให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งตาม มาตรา 270 ในบทบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดอีกว่า การพิจารณา สรรหา กลั่นกรอง หรือแต่งตั้งบุคคลใด เข้าสู่ตำแหน่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษบุคคลนั้นจะต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรม และคำนึงถึงพฤติกรรมการ จริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วย<sup>46</sup> โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง

<sup>46</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 279.

ราชอาณาจักรไทย มาตรา 279 สำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ.2551<sup>47</sup> กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการใช้อำนาจหน้าที่ด้วยความยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ มีข้อกำหนดมาตรฐานจริยธรรมว่า<sup>48</sup>

1) ข้าราชการต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นข้าราชการการเมืองเข้าไปก้าวท้าวหรือแทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง ย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนขึ้นเงินเดือน ของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีไม่ใช่ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

2) ข้าราชการการเมืองต้องยึดมั่นในกฎหมายและค่านิยมถึงระบบคุณธรรมในการแต่งตั้งผู้สมควรดำรงตำแหน่งต่างๆ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวยังกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่กำกับดูแลการประพฤติของรัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองอื่น ในกรณีที่พบการปฏิบัติตนไม่ถูกต้องตามมาตรฐานจริยธรรมที่บัญญัติไว้ให้นายกรัฐมนตรีลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ

ระบบคุณธรรมเป็นคำที่ใช้มากในการบริหารงานบุคคล หมายความว่า ความดีงามของ คนมีความรู้ดี ความสามารถดี ความประพฤติดี ทำให้คนมีคุณภาพ ใช้เป็นคุณสมบัติในการเลือกคนให้ทำงาน ซึ่งมีหลักการสำคัญคือ<sup>49</sup>

- (1) หลักสมรรถนะ (Competency)
- (2) ความเสมอภาคทางโอกาส (Equality Of Opportunity)
- (3) ความมั่นคงในอาชีพ (Security Of Tenure)
- (4) ความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality)

จริยธรรม (Ethics) หมายความว่า ความเป็นผู้มีจิตใจสะอาด บริสุทธิ์ เสียสละ หรือ ประพฤติดีงาม จริยธรรมมีการใช้งานใน 3 ลักษณะคือ จัดทำเป็นประมวล กฎหมายยอมรับเป็นแนว ควบคุมความประพฤติ เป็นปรัชญาสาขาหนึ่งว่าด้วยความประพฤติและการครองชีวิต ว่าอะไรดี อะไรชั่ว อะไรถูก อะไรผิด หรืออะไรควร อะไรไม่ควร และลักษณะสุดท้ายเป็นกฎเกณฑ์ความ

<sup>47</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนพิเศษ 141 ง วันที่ 22 สิงหาคม 2551.

<sup>48</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2551. ข้อ 15 และข้อ 19.

<sup>49</sup> สืบค้นจาก <http://www.charuaypontorranin.com>.

ประพุดิของมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นจากธรรมชาติของมนุษย์เอง ได้แก่ ความเป็นผู้มีปัญญา และเหตุผล หรือ ปรีชาญาณทำให้มนุษย์มีมโนธรรมและ รู้จักไตร่ตรองแยกแยะความดี - ความชั่ว, ถูก - ผิด, ควร - ไม่ควร เป็นการควบคุมตัวเอง และเป็นการควบคุม กันเองในกลุ่ม หรือเป็นศีลธรรมเฉพาะกลุ่ม จะเห็นได้ว่าควบคุมตรวจสอบจริยธรรมของข้าราชการการเมืองเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการ บริหารราชการให้เจริญก้าวหน้า สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการหนึ่งที่ จำเป็นต้องสร้างระบบการบริหารงานบุคคลที่ประกอบไปด้วยระบบคุณธรรม การทำหน้าที่ของ ผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลต้องอยู่ภายใต้หลัก นิติธรรมทางบริหาร เพื่อให้การบริหารงานและการดำเนินการต่างๆ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ชอบด้วยกฎหมาย และต้องส่งเสริมการสร้างจริยธรรมให้เกิดขึ้นในตัวข้าราชการตำรวจ เพื่อให้ ปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายอย่างเที่ยงธรรม อันเป็นการรักษาไว้ซึ่งศักดิ์ศรี และเกียรติศักดิ์ต่อ วิชาชีพ เพื่อสร้างศรัทธาและความเชื่อมั่นกับประชาชน