



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์
โครงการวิจัยเรื่อง

ตำรวจกับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของไทย

โดย

พันตำรวจเอก ดร. ปรีดา สถาวร

๒๕๕๘

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง

สำรวจกับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของไทย

โดย

พันตำรวจเอก ดร. ปรีดา สถาวร

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

๒๕๕๘

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย

สกว.และหน่วยงานต้นสังกัดไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่อง

ตำรวจกับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของไทย

ผู้วิจัย

พันตำรวจเอก ดร.ปรีดา สถาวร

ในรัฐสมัยใหม่ที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ตำรวจมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ และเป็นเครื่องมือของรัฐที่สามารถใช้กำลังบังคับต่อพลเมืองที่ฝ่าฝืนกฎหมายได้อย่างชอบธรรม โดยการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ถือเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นซึ่งถึงความจำเป็นประชาธิปไตยที่สำคัญประการหนึ่ง การศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับสถาบันทางการเมืองที่เกี่ยวข้อง ในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย (democratization) ของไทย การปรับตัวของสถาบันตำรวจในช่วงเปลี่ยนผ่านการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่ระบอบประชาธิปไตย และการปรับตัวของสถาบันตำรวจสู่งานตำรวจแบบประชาธิปไตยของไทย ใช้วิธีการศึกษาเปรียบเทียบเชิงประวัติศาสตร์ จากปรากฏการณ์ในแต่ละช่วงเวลาตามประเด็นที่กำหนดไว้เก็บข้อมูลด้วยวิธีการเชิงคุณภาพ จากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก

ผลการศึกษาพบว่ากระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทย มิได้เป็นกระบวนการแบบเส้นตรง แต่มีลักษณะแกว่งไปมา อันเป็นผลมาจากการต่อสู้ทางการเมืองที่ยังไม่ลงตัว สถาบันตำรวจสมัยใหม่ถูกสถาปนาขึ้นตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยในยุคแรกนั้น กองกำลังตำรวจสมัยใหม่เกิดขึ้นเพื่อจัดการกับปัญหาอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้น และเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ และสร้างความทันสมัย เพื่อให้เกิดการยอมรับจากชาติตะวันตกในยุคการค้าอาณานิคม อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา สถานการณ์การเมืองไทยกลับยังไม่สามารถหาข้อยุติของความสัมพันธ์เชิงอำนาจได้อย่างลงตัว และยังไม่สามารถบรรลุสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่เข้มแข็งได้ สถาบันตำรวจจึงกลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองอย่างหนึ่งในการแสวงหาและรักษาฐานอำนาจ โดยฝ่ายการเมืองสามารถควบคุมสถาบันตำรวจได้ผ่านการควบคุมผู้นำสูงสุดขององค์กรและมีอำนาจแทรกแซงการบริหารงานบุคคลขององค์กรตำรวจมาโดยตลอด

ในช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย สถาบันตำรวจมีการปรับตัวในเชิงโครงสร้างให้เป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญ (specialization) ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การปรับตัวในการพัฒนาสู่ความเป็นวิชาชีพตำรวจ (professionalism) การปรับตัวในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม (rule of law) การปรับตัวด้านความสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน และการปรับตัวในด้านงานตำรวจระหว่างประเทศ (international policing) อย่างไรก็ตาม แม้องค์กรตำรวจจะมีการปรับตัวตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าว แต่การปฏิบัติงานของตำรวจ ก็ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในการเป็นตำรวจแบบประชาธิปไตย (democratic policing) ได้ ปัญหาที่พบคือ การที่ตำรวจเป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่อยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ ส่งผลให้เกิดการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง มีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เสมอภาคและเป็นธรรม ความเห็นต่างจากประชาชนและปัญหาด้านภาพลักษณ์ขององค์กร ดังนั้น ในการแก้ปัญหาเหล่านี้ จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการปฏิรูปโครงสร้างองค์กร การบริหารจัดการ การบังคับใช้กฎหมาย การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานตำรวจ ตลอดจนการพัฒนาด้านงานตำรวจระหว่างประเทศ รวมทั้งการจัดกระบวนการและกลไกที่จะทำให้การปฏิรูปตำรวจ เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

Abstract

Research: Police and Transitional Democracy in Thailand

Researcher: Police Colonel Preeda Sataworn, Ph. D.

In a democratic state, the police are one of the main law enforcement tools utilized to ensure peace and order within the state, and they serve as a tool which the state can use to legitimately enforce laws against unlawful citizens. Law enforcement which is based on the rule of law is an indicator of democracy. This study aims to investigate the interactions between the police and the political institutions of Thailand, the police's self-adaptation during the transition from absolute monarchy to democracy, as well as the police's self-adaptation to the democratic policing of Thailand. The research tool used in this study was the technique of a historical comparative study of different phenomena during different periods of time based on the topics. Data collection was conducted using the qualitative method, which involved data from documents and in-depth interviews.

The study revealed that the democratization of Thailand has not been a linear process, but it has gone back and forth several times and has involved inconclusive political struggles. The modern police organization was established before the political reform in 1932. Apart from dealing with increasing crimes, the modern Thai police force was formed to serve as part of a modernization program which would lead to the acceptance of Thailand by western countries during the colonialist period, and it served as a tool for tightening the state power. When the Thai political regime changed while power negotiations had not been completed, and a consolidated democracy had not yet been achieved, the police then became a political tool which was used for seeking and maintaining the state power base. The political side of the Thai state has been able to control the police by exercising influence over the organization's top leaders and those with authority in personnel administration.

The police have adjusted themselves structurally to serve as an organization with a specialization in maintaining internal peace and order. In addition, they have adapted themselves in terms of professionalism, law enforcement based on the rule of law, relations with local communities and public participation, as well as international policing. Despite self-adaptation during the period of transitional democracy, political contexts as well as both internal and external factors within the police organization resulted in the persistence of many problems related to police operations. The problems originate from the fact that the police are part of patronage society and are influenced by political power, corruption, the abuse of power, ineffective law enforcement, estrangement from the general public, and a poor image. These issues have stemmed from the organization structure, their administration, the quality of law enforcement, public participation, and international policing. Therefore, the researcher had proposals for solving each of these issues and suggested guidelines for process of police reform to achieve tangible results.

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ชื่อเรื่อง	สำรวจกับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของไทย
ผู้วิจัย	พันตำรวจเอก ดร. ปรีดา สถาวร
ปีที่พิมพ์	พ.ศ. ๒๕๕๘
แหล่งทุน	สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

๑. กล่าวนำ

ในรัฐสมัยใหม่ที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ตำรวจมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ และเป็นเครื่องมือของรัฐที่สามารถใช้กำลังบังคับต่อพลเมืองที่ฝ่าฝืนกฎหมายได้อย่างชอบธรรม โดยการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ถือเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นซึ่งถึงความเป็นประชาธิปไตยที่สำคัญประการหนึ่ง การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของไทย ได้ดำเนินมาเป็นเวลานานพอสมควร แต่ประชาธิปไตยของไทยก็ยังไม่สามารถลงหลักปักฐานได้อย่างมั่นคง สถาบันตำรวจก็เช่นเดียวกัน แม้ว่าการสถาปนาองค์กรตำรวจสมัยใหม่ จะเกิดขึ้นตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง องค์กรตำรวจก็ยังมีปัญหาในการปฏิบัติงานหลายประการ ภายใต้บริบททางการเมืองที่ยังไม่สามารถสร้างประชาธิปไตยที่เข้มแข็งได้ กับสถานะของสถาบันตำรวจที่ยังไม่อยู่ในสถานะที่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย การศึกษาเรื่องนี้ จึงมีวัตถุประสงค์ คือ

๑) เพื่อศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับสถาบันทางการเมืองที่เกี่ยวข้อง ในกระบวนการเป็นประชาธิปไตยของไทย

๒) เพื่อศึกษาการปรับตัวของสถาบันตำรวจในช่วงเปลี่ยนผ่านการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่ระบอบประชาธิปไตยของไทย

๓) เพื่อศึกษาการปรับตัวของสถาบันตำรวจสู่การตำรวจแบบประชาธิปไตยของไทย ปัญหาและข้อเสนอแนะ

การศึกษาครั้งนี้ มีหน่วยในการวิเคราะห์ คือ สถาบันตำรวจไทยในภาพรวม มีขอบเขตการศึกษา ตั้งแต่การจัดตั้งองค์กรตำรวจสมัยใหม่ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๔ สู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. ๒๔๗๕ และการเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นประชาธิปไตยในห้วงเวลาต่อมา จนถึง พ.ศ. ๒๕๕๗ ใช้การศึกษาเปรียบเทียบเชิงประวัติศาสตร์ โดยการเปรียบเทียบปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาตามประเด็นที่กำหนดไว้ในกรอบแนวความคิด ด้วยวิธีการเชิงคุณภาพ (qualitative research) ใช้ข้อมูลจากการศึกษาวิจัยเอกสาร (documentary research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ผู้เชี่ยวชาญผู้เกี่ยวข้องด้านต่างๆ ผู้บริหารสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำนวน ๓๒ คน โดยกรอบแนวความคิดในการศึกษาแบ่งออกเป็น ๖ ประเด็น ดังนี้

๑) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับสถาบันการเมืองในกระบวนการเป็นประชาธิปไตย

๒) การปรับตัวเชิงโครงสร้างให้เป็นองค์กรเชี่ยวชาญเฉพาะ (specialization)

๓) การพัฒนาสู่ความเป็นวิชาชีพของตำรวจ (professionalism)

๔) การบังคับใช้กฎหมายและอำนวยความสะดวกตามหลักนิติธรรม (rule of law)

๕) ความสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน

๖) งานตำรวจระหว่างประเทศ (international policing)

การศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับสถาบันทางการเมืองที่เกี่ยวข้อง ในกระบวนการเป็นประชาธิปไตยของไทย และการศึกษาการปรับตัวของสถาบันตำรวจในช่วงเปลี่ยนผ่านการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่ระบอบประชาธิปไตยของไทย ได้แบ่งการศึกษาเปรียบเทียบออกเป็น ๕ ช่วงเวลา คือ ช่วงที่ ๑ ตำรวจในช่วงพัฒนาการสร้างชาติสมัยใหม่ (พ.ศ.๒๔๐๓-๒๔๗๕) ช่วงที่ ๒ ตำรวจภายใต้การต่อสู้เชิงอำนาจของชนชั้นนำและการครอบงำของทหาร (พ.ศ.๒๔๗๕-๒๕๑๖) ช่วงที่ ๓ ตำรวจกับบทบาทของขบวนการนิสิตนักศึกษาและชนชั้นกลาง (พ.ศ.๒๕๑๖-๒๕๒๓) ช่วงที่ ๔ ตำรวจในยุคการกลับมาของประชาธิปไตย (พ.ศ. ๒๕๒๓-๒๕๓๕) และช่วงที่ ๕ ตำรวจกับการสร้างความมั่นคงของประชาธิปไตยที่ยังไม่บรรลุผล: วิฤติความขัดแย้งทางการเมือง (พ.ศ.๒๕๓๕-๒๕๕๗)

๒. ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับสถาบันทางการเมืองที่เกี่ยวข้อง ในกระบวนการเป็นประชาธิปไตยของไทย

ผลการศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับสถาบันทางการเมือง สรุปได้ ดังนี้

๒.๑ กระบวนการเป็นประชาธิปไตยของไทยเริ่มต้นด้วยการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของชาติ (national unity) ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๐๓ ภายในบริบทของลัทธิล่าอาณานิคมจากชาติตะวันตก ทำให้ไทยต้องปรับตัวเพื่อสร้างความมั่นคง ความทันสมัยและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ส่งผลให้เกิดการปฏิรูปงานรักษาความสงบเรียบร้อยภายในราชอาณาจักร ซึ่งเริ่มต้นอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ.๒๔๐๓ เมื่อ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๔ โปรดเกล้าฯ ให้ กับตันแซมวอล โจเซฟ เบิร์ด เอ็มส์ (Captain Samuel Joseph Bird Ames) ชาวอังกฤษ จัดตั้งกองกำลังตำรวจขึ้นเป็นครั้งแรก เรียกว่า “กองโปลิศคอนสเทเบิล” ทำหน้าที่ตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยในเขตพระนคร จากเดิมที่งานรักษาความสงบเรียบร้อย การจับกุมผู้กระทำความผิด อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนต่างๆ แยกกันออกไป

เหตุผลที่ทำให้เกิดการปฏิรูปกิจการตำรวจ เนื่องจากปัญหาโจรผู้ร้ายและความไม่สงบเรียบร้อยที่เกิดขึ้นตามการขยายตัวของย่านการค้า ซึ่งมีชาวต่างชาติเข้ามาค้าขายในพื้นที่พระนคร ระบบยุติธรรมทางอาญาแบบเดิมไม่ได้รับการยอมรับจากชนชาติตะวันตก จนเกิดสิทธิสภาพนอกอาณาเขตตามสนธิสัญญาเบาว์ริง ทำให้ไทยต้องปรับปรุงกระบวนการยุติธรรม ซึ่งการจัดตั้งกองกำลังตำรวจก็เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูป ต่อมาการปฏิรูปกิจการตำรวจในสมัยรัชกาลที่ ๕ มีการขยายหน่วยงานออกไปทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการที่รวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง กองกำลังตำรวจที่จัดตั้งขึ้นในกรมตำรวจภูธร ทำหน้าที่ช่วยเหลือการปกครองระบบเทศาภิบาล ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การปฏิรูปกิจการตำรวจในส่วนภูมิภาคทำให้อำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการจับกุมผู้กระทำความผิด ได้ถูกถ่ายโอนจากส่วนท้องถิ่น คือ เจ้าเมืองในระบบเดิม มาเป็นอำนาจของส่วนกลางในระบบเทศาภิบาล มีสมุหเทศาภิบาล ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง เป็นผู้รับผิดชอบ

๒.๒ การเปลี่ยนแปลงระบอบจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญในปี พ.ศ.๒๔๗๕ หลังการยึดอำนาจของคณะราษฎร ยังมีการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนกษัตริย์กับฝ่ายคณะราษฎร และการต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่างๆ ภายในคณะราษฎร ผู้มีอำนาจทางการเมืองพยายามอาศัยตำรวจเป็นส่วนหนึ่งในการรักษาอำนาจทางการเมือง โดยอาศัยเครือข่ายงานด้านการข่าวของตำรวจ รวมทั้งอำนาจตามกฎหมายในการจับกุมปราบปรามฝ่ายตรงข้าม ฝ่ายการเมืองเข้าควบคุมตำรวจโดยการเปลี่ยนตัวผู้นำองค์กร รวมทั้งส่งนายทหารเข้ามารับราชการตำรวจ ในแง่หนึ่งคือการควบคุมทางอำนาจ ในอีกแง่หนึ่งเป็นผลให้เกิดความก้าวหน้าในเชิงการบริหารจัดการที่รับมาจากสถาบันทหาร ในช่วงนี้ตำรวจได้แสดงบทบาทในด้านความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งการควบคุมและจัดระเบียบทางสังคม ในช่วงที่สถานการณ์ไม่ปกติจากสภาวะสงคราม เช่น การควบคุมคนต่างด้าว ระเบียบทางการค้า การกักตุนสินค้า แหล่งอบายมุข เป็นต้น

๒.๓ การสิ้นสุดอำนาจของรัฐบาลทหารที่อยู่ในอำนาจมาเป็นเวลานาน หลังปี พ.ศ.๒๕๑๖ ขนชั้นกลางและกลุ่มนิสิตนักศึกษาได้มีบทบาทสำคัญที่ทำให้รัฐบาลทหารออกจากอำนาจ แต่ประชาธิปไตยก็ยังไม่สามารถเข้มแข็งขึ้นได้ กระแสเรียกร้องสิทธิเสรีภาพและการชุมนุมประท้วงของกลุ่มต่างๆ เกิดขึ้นภายใต้ระบบการเมืองที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการและความเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้ อิทธิพลของทหารในทางการเมืองคลายตัวลงไป รวมทั้งอิทธิพลของทหารที่มีต่อองค์กรตำรวจ สถาบันตำรวจที่เคยอยู่ภายใต้อำนาจการเมืองแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด จึงยังไม่คุ้นเคยกับกระแสความเปลี่ยนแปลงของสังคมที่มีกลุ่มชนชั้นนำและนิสิตนักศึกษาเป็นพลังผลักดันกลุ่มใหม่ และการรับมือกับการชุมนุมประท้วงที่เกิดขึ้นจำนวนมากเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

๒.๔ การกลับมาของประชาธิปไตยในปี พ.ศ.๒๕๒๓ เป็นประชาธิปไตยครึ่งใบที่พรรคการเมืองและรัฐสภามีบทบาทมากขึ้น อำนาจทางการเมืองระหว่างกลุ่มต่างๆ มีดุลยภาพ ผู้มีอำนาจการเมืองไม่จำเป็นต้องอาศัยตำรวจแสวงหาและรักษาอำนาจทางการเมือง การสลายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ทำให้การใช้กำลังของรัฐเพื่อควบคุมสังคมคลายตัวลงไปด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อดุลอำนาจทางการเมืองสูญเสียไปในเวลาต่อมา ตำรวจได้กลับมาถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองพลเรือน และประชาธิปไตยได้สะดุดลงอีกครั้งจากการรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๓๔ แม้ประชาชนจะไม่ได้ต่อต้านการรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ.๒๕๓๔ แต่เกิดการต่อต้านอำนาจรัฐเมื่อ พลเอกสุจินดา คราประยูร รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ด้วยความกลัวการสืบทอดอำนาจของฝ่ายทหาร จนเกิดเหตุการณ์รุนแรงในเดือนพฤษภาคม ๒๕๓๕ การจัดการเหตุการณ์ชุมนุมในครั้งนี้ รัฐบาลได้มอบหมายหน้าที่ให้ฝ่ายทหารเข้าควบคุมสถานการณ์ ตำรวจมีบทบาทน้อยลงเมื่อเปรียบเทียบการเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ หรือ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ องค์กรตำรวจจึงไม่ได้รับผลกระทบหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ

๒.๕ การสร้างประชาธิปไตยเริ่มต้นอีกครั้งในการปฏิรูปการเมืองหลังเหตุการณ์ พ.ศ.๒๕๓๕ และมีผลผลิตเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.๒๕๔๐ ในช่วงแรกดูเหมือนประเทศไทยกำลังจะมีประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง แต่หลังจากใช้รัฐธรรมนูญได้ ๙ ปี ก็ได้เกิดการรัฐประหารขึ้นอีกครั้ง วิฤติความขัดแย้งทางการเมืองมีสาเหตุจากกลไกที่ยังไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมในสังคมได้ แนวคิดพลเมืองที่กระตุ้นความตื่นตัวทางการเมืองผนวกด้วยปัจจัยนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลในขณะนั้น และการเคลื่อนไหวของทั้งกลุ่มต่อต้านและกลุ่มสนับสนุน ได้นำไปสู่ความรุนแรงทางการเมือง วิฤติทางการเมืองครั้งนี้ ตำรวจมิได้ถูกจัดวางให้อยู่ฝ่ายอำนาจรัฐเผด็จการที่ประชาชนต่อต้านเช่นในอดีต แต่ตำรวจถูกคู่ขัดแย้งฝ่ายหนึ่งจัดวางให้อยู่ฝ่ายตรงข้าม พร้อมกับสร้างวาทกรรมความเกลียดชังให้เกิดขึ้นกับสถาบันตำรวจ ในขณะที่คู่ขัดแย้งอีกฝ่ายหนึ่งก็รับตำรวจเข้าเป็นแนว

ร่วมเพื่อประโยชน์ในการเคลื่อนไหว วิฤติความขัดแย้งครั้งนี้ ลงลึกถึงหน่วยงานของรัฐและแบ่งแยกเจ้าหน้าที่ของรัฐออกเป็นฝ่ายเช่นเดียวกับการแบ่งแยกมวลชน

สถาบันตำรวจในช่วงการสร้างรัฐชาติ ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่ไม่มีปัญหาการต่อสู้เชิงอำนาจ ตำรวจไม่ใช่องค์กรที่ใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาและรักษาอำนาจทางการเมืองและไม่ได้รับผลกระทบจากอำนาจการเมือง ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงของการสร้างและพัฒนาองค์กรให้มีความเข้มแข็ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงแห่งการปฏิรูประบอบราชการโดยรัชกาลที่ ๕ กิจการตำรวจไทยได้รับการพัฒนาให้มีความก้าวหน้าเป็นอย่างมาก เมื่อการเปลี่ยนผ่านมาสู่ระยะการต่อสู้ทางการเมืองที่ยังไม่สามารถตกลงกันได้ ตำรวจถูกใช้เพื่อความได้เปรียบทางการเมือง โดยมีรูปแบบที่แตกต่างกัน ช่วงการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจของชนชั้นนำทางการเมืองที่มีความรุนแรง ชนชั้นนำทางการเมืองได้อาศัยตำรวจควบคุมทางสังคมรวมทั้งจัดการกับฝ่ายตรงข้ามโดยตรง แต่เมื่อระบบพรรคการเมือง การเลือกตั้งและสถาบันรัฐสภามีบทบาทมากขึ้น ฝ่ายการเมืองได้ใช้ตำรวจเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อคะแนนเสียง หรือสนับสนุนการผลักดันนโยบายในพื้นที่ ส่วนการดำเนินการต่อฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง มีลักษณะที่ซับซ้อนแยบยลมากขึ้นโดยอาศัยกระบวนการทางกฎหมาย ทั้งในอำนาจของตำรวจและหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่นๆ ที่เกิดขึ้นในหลัง

การหลุดพ้นจากสภาวะดังกล่าวยากที่จะเป็นไปได้ หากการต่อสู้ทางการเมืองยังไม่ยุติและการตกลงในกติกาย่อยร่วมกันยังไม่เกิดขึ้นในสังคมการเมืองไทย กล่าวในอีกแง่หนึ่ง การที่สถาบันตำรวจตกอยู่ในสภาวะดังกล่าว ก็เป็นสิ่งบ่งชี้ให้เห็นว่าการเป็นประชาธิปไตยของไทย ยังไม่เป็นประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง การหลุดพ้นจากสภาวะดังกล่าวเกิดขึ้นได้ ๒ กรณี กล่าวคือ กรณีที่หนึ่ง การเมืองฝ่ายต่างๆ สามารถตกลงในกติกาย่อยร่วมกันได้ มีกติกาย่อยร่วมกันเข้าสู่อำนาจที่ยอมรับร่วมกัน การต่อสู้ทางการเมืองยุติลง ทุกฝ่ายแข่งขันในทางการเมืองโดยไม่จำเป็นต้องแทรกแซงองค์กรตำรวจเพื่อใช้ประโยชน์ทางการเมือง หรือกรณีที่สอง หากกระบวนการเมืองไทยยังไม่สามารถพัฒนาไปถึงระดับดังกล่าวได้ ก็จำเป็นต้องสร้างเกราะป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองใช้ตำรวจเพื่อสนับสนุนการเข้าสู่และรักษาอำนาจทางการเมือง หรือใช้ตำรวจเพื่อต่อสู้แย่งชิงอำนาจ ทำให้สถาบันตำรวจมีความเข้มแข็งในการปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาค

๓. การปรับตัวของสถาบันตำรวจในช่วงเปลี่ยนผ่านการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่ระบอบประชาธิปไตยของไทย

ผลการศึกษาการปรับตัวของสถาบันตำรวจในช่วงเปลี่ยนผ่านการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่ระบอบประชาธิปไตยของไทย พบว่าในช่วงเวลาดังกล่าว ตำรวจได้มีการปรับตัวในเชิงสถาบัน อำนาจหน้าที่ สรุปได้ดังนี้

๓.๑ การปรับตัวเชิงโครงสร้างให้เป็นองค์กรเชี่ยวชาญด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน
การจัดองค์กรตำรวจในระยะเริ่มแรก โครงสร้างมีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งทหาร มีช่วงชั้นและสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน รวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง การแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของตำรวจปรับเปลี่ยนไปตามบริบททางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจ ในช่วงแรกตำรวจมีบทบาทที่ค่อนข้างกว้างขวาง หน้าที่ความรับผิดชอบมีมากกว่าการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ได้แก่ การควบคุมและจัดระเบียบทางสังคม งานด้านการรักษา

ความมั่นคงภายใน ทั้งพื้นที่ขึ้นใน พื้นที่ห่างไกล และพื้นที่ตามแนวชายแดน การจัดโครงสร้างองค์กรในยุคต่อมา มีการปรับช่วงการควบคุมและระดับการบังคับบัญชาของหน่วยงาน ปรับปรุงและขยายหน่วยงาน เพื่อสนับสนุน การปฏิบัติงานตามนโยบายรัฐบาลและสถานการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจในแต่ละยุค การปรับโครงสร้าง องค์กรในบางครั้งเพื่อตอบสนองความต้องการทางการเมืองและการรวมอำนาจ

จากโครงสร้างองค์กรแบบกึ่งทหารที่มีการรวมศูนย์อำนาจ เป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่ส่งผลให้อำนาจ ทางการเมืองสามารถเข้าแทรกแซงการปฏิบัติงานของตำรวจได้ง่าย ดังนั้น จึงมีความพยายามกระจายอำนาจ การบริหารลงไปในหน่วยงานระดับล่าง และปรับโครงสร้างองค์กรเพื่อลดอิทธิพลทางการเมือง โดยโอน กรมตำรวจ มาจัดตั้งเป็น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัติก็ยังไม่สามารถลด การแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้แต่อย่างใด

๓.๒ การพัฒนาสู่ความเป็นวิชาชีพตำรวจ ในยุคแรกของการจัดตั้งกองกำลังตำรวจ การสรรหาบุคคล เข้ามาเป็นตำรวจ ต้องอาศัยคนต่างชาติเชื้อสายมลายูและอินเดียเข้ามาเป็นตำรวจ เนื่องจากคนไทยไม่นิยมเข้า มาเป็นตำรวจซึ่งเรียกว่าพลตระเวนในสมัยนั้น การฝึกอบรมตำรวจใช้รูปแบบของทหาร รวมทั้งมีการจ้าง นายทหารต่างชาติเข้ามารับราชการเพื่อบริหารหน่วยงานตำรวจและการโอนนายทหาร จากกระทรวงกลาโหม มารับราชการในกรมตำรวจภูธร เพื่อควบคุมกองกำลังตำรวจในยุคแรก ต่อมาหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ระบบการบริหารงานบุคคลของตำรวจ ถูกผนวกไว้กับระเบียบข้าราชการพลเรือน ในระยะต่อมามีการพัฒนา ด้านวิทยาการตำรวจ และการพัฒนาบุคลากรให้มีความเป็นวิชาชีพเฉพาะ ผ่านสถาบันการศึกษาและฝึกอบรม ของตำรวจ การบริหารงานตำรวจในยุคเริ่มต้นเน้นการควบคุมบังคับบัญชาตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ต่อมา ได้มีพัฒนาการบริหารงานโดยจัดทำแผนกรมตำรวจแม่บท เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการบริหารของกรมตำรวจ ให้มีทิศทางที่ชัดเจน และพัฒนาเป็นการบริหารตามแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ในเวลาต่อมา ในด้านการปฏิบัติงานป้องกันปราบปราม พบว่าการปฏิบัติงานของตำรวจจากอดีต ยึดถือตัวแบบการควบคุม อาชญากรรม (Crime Control Model) เน้นการป้องกันเหตุด้วยการแสดงกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจ การติดตาม จับกุมคนร้ายให้ได้ การบริหารจัดการภายในสถานตำรวจเน้นการแบ่งงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบ

ปัญหาที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาสู่ความเป็นวิชาชีพตำรวจ คือ ปัญหาการบริหารงานบุคคล ตั้งแต่ขั้นตอนการสรรหา การพัฒนา การแต่งตั้งโยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง การสร้างเส้นทางการเจริญเติบโต เนื่องจากการแต่งตั้งโยกย้ายพิจารณาจากหลักความไว้วางใจ มากกว่าการพิจารณาความรู้ความสามารถ โดย เป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและผู้มีอิทธิพลนอกองค์กร ซึ่งต้องการมีอิทธิพลเหนือ ตำรวจผ่านการบริหารงานบุคคล ทั้งการแต่งตั้งผู้นำสูงสุด และการแต่งตั้งตำแหน่งในระดับรองลงมา แม้ว่าจะมี การปรับปรุงกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจโดยการสร้างกลไกถ่วงดุล และตั้งองค์กรกลางการบริหารงาน บุคคล คือ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) และการแบ่งอำนาจการบริหารงานบุคคลลงไปยัง ผู้บังคับบัญชาระดับรอง แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่หมดไป

ลักษณะการปฏิบัติงานของตำรวจมีความแตกต่างจากงานอื่น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็น เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม ที่ต้องปฏิบัติงาน ๒๔ ชั่วโมง ทำให้ต้องใช้กำลังพลจำนวนมากกว่า หน่วยงานอื่นที่ปฏิบัติงานเฉพาะวันเวลาราชการ และงานการบังคับใช้กฎหมายในหน้าที่ของตำรวจ เป็นงานซึ่ง เจ้าหน้าที่ตำรวจระดับล่าง จะเป็นผู้ใช้วิจารณญาณ (Police Discretion) ในการปฏิบัติหน้าที่มากกว่าเจ้าหน้าที่ ระดับสูง เนื่องจากเป็นผู้ที่ประสบเหตุและติดตอสัมผัสกับประชาชนโดยตรง ต้องใช้วิจารณญาณในการเผชิญเหตุ

การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ภายใต้เวลาอันจำกัดและมีความเสี่ยงอันตราย สภาวะแวดล้อมทางอาชีพ และ สภาวะแวดล้อมขององค์กร ทำให้ตำรวจมีลักษณะวัฒนธรรมทางอาชีพที่แตกต่างจากอาชีพอื่น เรียกว่า วัฒนธรรมตำรวจ (Police Culture)

๓.๓ การบังคับใช้กฎหมายและอำนวยความสะดวกตามหลักนิติธรรม ในช่วงเริ่มจัดองค์กรตำรวจ สมัยใหม่ สิทธิภาพนอกอาณาเขตเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบังคับใช้กฎหมายให้เสมอภาคกัน กองกำลังตำรวจที่ตั้งขึ้นในระยะแรก ในเขตพระนคร มีอำนาจหน้าที่ทั้งการตรวจตราป้องกันเหตุ การจับกุมผู้กระทำความผิด และการไต่สวนเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดส่งฟ้องต่อศาล โดยอยู่ในความรับผิดชอบของกรมกองตระเวน สำหรับในส่วนภูมิภาค พลตระเวนในสังกัดกรมตำรวจภูธร มีอำนาจหน้าที่เฉพาะการตรวจตราป้องกันเหตุและการจับกุมผู้กระทำความผิดเท่านั้น ส่วนการไต่สวนจะส่งให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองคือฝ่ายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการ

อำนาจการสอบสวนคดีอาญา หรือการไต่สวนในยุคก่อน มีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานที่รับผิดชอบระหว่างฝ่ายตำรวจกับฝ่ายปกครอง การเปลี่ยนแปลงผู้ใช้อำนาจสอบสวน แม้ว่าโดยเหตุผลจะเป็นไปเพื่อประสิทธิภาพและความสะดวกในการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน แต่การโอนอำนาจการสอบสวนแต่ละครั้ง เกิดขึ้นภายใต้บริบททางการเมืองที่ต้องการเพิ่มหรือลดอำนาจทางการเมือง

การพัฒนาการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม มีการจำกัดอำนาจการจับ การค้น การควบคุมตัวผู้ถูกจับ ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.๒๕๔๐ และการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในเวลาต่อมา ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการจับกุม ตรวจค้น มีการตรวจสอบถ่วงดุลโดยอำนาจศาล เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

๓.๔ ความสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาด้านความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับชุมชนท้องถิ่นในยุคแรก เป็นปัญหาด้านการติดต่อสื่อสารกับประชาชน เนื่องจากพลตระเวนเป็นชาวต่างชาติที่มีปัญหาด้านภาษา ประกอบระบอบการปกครองที่พระมหากษัตริย์มีอำนาจแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่จิงขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ที่รับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์โดยตรง นอกจากนี้ โครงสร้างองค์กรราชการแบบดั้งเดิม เป็นอุปสรรคในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับประชาชน จนกระทั่งในยุคภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ กรมตำรวจเริ่มเห็นความสำคัญของงานมวลชนสัมพันธ์ เพื่อการแย่งชิงมวลชนจากฝ่ายตรงข้าม และมีการพัฒนาสู่งานตำรวจชุมชนสัมพันธ์ (Police-Community Relations) ในยุคต่อมา อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาอาชญากรรมภายใต้บริบททางสังคมที่มีความซับซ้อน ปัญหาอาชญากรรมที่ไม่สามารถแก้ไขได้โดยตำรวจเพียงฝ่ายเดียว แนวคิดตำรวจชุมชน (Community Policing) จึงได้รับความสำคัญมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเป็นหุ้นส่วนระหว่างตำรวจกับภาคส่วนต่างๆ ในสังคม ให้เกิดการทำงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมที่สาเหตุของปัญหา

๓.๕ งานตำรวจระหว่างประเทศ การจัดองค์กรตำรวจสมัยใหม่ครั้งแรก ได้นำรูปแบบจากประเทศตะวันตก คือ อังกฤษและฝรั่งเศส มาวางรากฐานระบบงานตำรวจ ทั้งการจัดองค์กร การผลิตและพัฒนาบุคลากร มีการจ้างชาวต่างประเทศมาบริหารองค์กรตำรวจในยุคแรก ความร่วมมือระหว่างประเทศในยุคแรกมีเพียงความร่วมมือปราบปรามโจรผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างประเทศที่มีพรมแดนติดกันเท่านั้น การสนับสนุนจากต่างประเทศ มีมากขึ้นในช่วงการต่อสู้กับลัทธิคอมมิวนิสต์และการปราบปรามยาเสพติดอันเป็นผลจากนโยบายด้านการต่างประเทศ ของประเทศที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าว กลไกความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม เริ่มต้นอย่างเป็นทางการเมื่อไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกของ องค์การตำรวจ

สากล (INTERPOL) และงานตำรวจระหว่างประเทศในด้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย มีบทบาทมากขึ้นหลังกระแสโลกาภิวัตน์ รวมทั้งความจำเป็นที่จะต้องเตรียมพร้อมเมื่อไทยเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในสิ้นปี พ.ศ.๒๕๕๘

๔. การปรับตัวของสถาบันตำรวจสู่การตำรวจแบบประชาธิปไตยของไทย

ผลการศึกษาการปรับตัวของสถาบันตำรวจสู่การตำรวจแบบประชาธิปไตย (democratic policing) ของไทย พบว่าในกระบวนการเป็นประชาธิปไตยของไทย แม้ว่าอำนาจภายนอกองค์กรตำรวจจะพยายามให้เกิดการปฏิรูปกิจการตำรวจมาหลายครั้ง แต่การปฏิรูปตำรวจในอดีต มีทั้งเกิดผลและไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ โดยปัจจัยแห่งความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ ผู้นำทางการเมือง เสถียรภาพทางการเมือง ผู้นำองค์กรตำรวจ สารและกระบวนการที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และแม้ว่าองค์กรตำรวจจะพยายามปรับตัวให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างหน้าที่ในบางประการแล้วก็ตาม สถาบันตำรวจก็ยังไม่สามารถเป็นองค์กรตำรวจแบบประชาธิปไตย ที่ประชาชนเกิดความพึงพอใจและเชื่อมั่นได้อย่างแท้จริง บริบททางสังคมและเศรษฐกิจ เป็นปัจจัยส่วนหนึ่งของปัญหาการปฏิบัติงาน บริบททางการเมืองที่ยังมีวิกฤติความขัดแย้งก็เป็นสภาวะแวดล้อมที่ส่งผลต่อปัญหาการปฏิบัติงาน ปัญหาต่างๆ ได้แก่ การถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง วิกฤติศรัทธาจากปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ความเสมอภาคและความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบฝ่าฝืนกฎหมาย ความเห็นต่างระหว่างตำรวจกับประชาชน ปัญหาด้านภาพลักษณ์ของตำรวจที่ถูกสื่อมวลชนทั้งกระแสหลักและสื่อสังคมออนไลน์ ขยายความ ตอกย้ำและผลิตซ้ำภาพพจน์ในทางลบที่เกิดจากพฤติกรรมเบี่ยงเบนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ปัญหาการปฏิบัติงานดังกล่าว นอกจากจะมีสาเหตุในด้านโครงสร้าง บทบาทอำนาจหน้าที่ และการบริหารจัดการ แล้ว ยังมีปัจจัยที่อยู่ภายในจิตใจซึ่งส่งผลต่อพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ได้แก่ ค่านิยม ทศนคติ และวัฒนธรรมตำรวจ เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่ได้รับอิทธิพลจากค่านิยม และความเชื่อของสังคม และเมื่อเข้ามาอยู่ในองค์กรก็ได้รับการกล่อมเกลாதาสังคมจากกลุ่มบุคคลต่างๆ ภายในองค์กร เกิดการเปลี่ยนแปลงค่านิยมและทศนคติ กลายเป็นแบบแผนของพฤติกรรมที่เป็นวัฒนธรรมตำรวจ ซึ่งส่วนหนึ่งส่งผลให้เกิดพฤติกรรมในเชิงบวก แต่อีกด้านหนึ่งก็ส่งผลในเชิงลบ กระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน

ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งทำให้สถาบันตำรวจยังไม่สามารถบรรลุการเป็นตำรวจแบบประชาธิปไตยได้ สรุปได้ ดังนี้

๔.๑ ปัญหาด้านโครงสร้าง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของตำรวจ แม้ว่าปัจจุบันอำนาจหน้าที่ของตำรวจตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ มาตรา ๖ จะกำหนดไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติสังคมยังมีความคาดหวังอย่างสูงต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ทำให้ตำรวจต้องแบกรับภารกิจที่หลากหลาย ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของตำรวจ คือ ความไม่ชัดเจนในนโยบาย เป้าหมายและบาทของตัวเอง เนื่องจากประชาชนมีความต้องการและความคาดหวังการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ อย่างมากมาย ทั้งด้านการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) การรักษาความสงบเรียบร้อย (order maintenance) และการให้บริการ (service) ซึ่งการตอบสนองทั้งสามเรื่องในเวลาเดียวกันเป็นเรื่องที่ยากลำบาก อันเนื่องมาจาก

สภาพความจำกัดของทรัพยากร ดังนั้น งานตำรวจจึงมีเป้าหมายที่คลุมเครือ ไม่สามารถวัดประสิทธิภาพงานตำรวจได้อย่างแท้จริง รัฐบาลหรือนักการเมือง ก็มักไม่กล้าตัดสินใจเลือกกำหนดเป้าหมายและนโยบายของตำรวจอย่างเปิดเผย เพราะเมื่อเกิดปัญหาขึ้นจะกลายเป็นความกดดันทางการเมือง แนวทางแก้ไขปัญหาคือ การสร้างกลไกให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและเป้าหมายร่วมกัน การกำหนดบทบาทหน้าที่ของตำรวจ จึงมิใช่เพียงการกำหนดขึ้นตามกฎหมาย แต่ต้องคำนึงถึงบทบาท หน้าที่ ที่สังคมหรือประชาชนคาดหวังให้ตำรวจต้องปฏิบัติด้วย

นอกจากนี้ รัฐ ก็อาศัยองค์กรตำรวจเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนนโยบายในพื้นที่ แม้ว่าจะเป็นการปฏิบัติที่มีใช้ภารกิจด้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมในความรับผิดชอบของตำรวจโดยตรง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นส่วนราชการที่ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี มีสถานตำรวจกระจายอยู่ในทุกพื้นที่ จึงง่ายต่อการสั่งการและถ่ายทอดนโยบายลงสู่การปฏิบัติในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างในระดับสถานตำรวจ ยังจัดรูปแบบที่ไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับปริมาณงานในแต่ละพื้นที่ ขาดแคลนทรัพยากรการบริหาร

โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน มีความทับซ้อนกันระหว่างสถานตำรวจ ที่ขึ้นกับราชการบริหารส่วนกลาง อำเภอ/จังหวัด ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นหน่วยงานขนาดใหญ่ ที่โครงสร้างในลักษณะรวมศูนย์อำนาจ ขาดการกระจายอำนาจการบริหารลงไปยังหน่วยงานระดับพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจการบริหารงานบุคคลและด้านงบประมาณ การปรับปรุงโครงสร้างที่ผ่านมา มุ่งขยายหน่วยงานฝ่ายอำนวยการ และหน่วยงานสนับสนุนการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม

๔.๒ ปัญหาด้านการบริหารจัดการ ปัญหาด้านอาชญากรรม เปลี่ยนแปลงไปจากอดีต จากอาชญากรรมพื้นฐาน เป็นอาชญากรรมที่มีเครือข่ายการกระทำผิดร่วมกันเป็นองค์กรอาชญากรรม การกระทำผิดที่ไม่จำกัดเขตแดน การเพิ่มขึ้นของปริมาณคดีและความซับซ้อนของปัญหา ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง การสร้างความเป็นวิชาชีพสำหรับตำรวจจะเกิดขึ้นได้ ต้องเริ่มตั้งแต่กระบวนการสรรหาบุคลากรเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติ ทักษะ สมรรถนะ ค่านิยมและทัศนคติที่เหมาะสมกับงานตำรวจ ระบบการฝึกอบรมพัฒนา การสร้างเส้นทางเจริญเติบโตที่ทำให้เกิดความเชี่ยวชาญงานที่รับผิดชอบ การบริหารองค์กรอย่างมีทิศทางที่ชัดเจน ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ข้าราชการตำรวจและผู้ที่เกี่ยวข้อง เห็นว่าปัญหาสำคัญของบริหารงานตำรวจ คือ ปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ตั้งแต่การแต่งตั้งผู้นำสูงสุด คือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับรองลงมา การแต่งตั้งโยกย้ายพิจารณาโดยยึดหลักคนที่ไว้วางใจได้ มากกว่าพิจารณาความรู้ความสามารถ ปัญหาดังกล่าวเชื่อมโยงกับปัญหาทางการเมือง โครงสร้างองค์กร และระบบอุปถัมภ์ของสังคม ทำให้มีอำนาจภายนอกองค์กรตำรวจเข้าแทรกแซงการบริหารงานบุคคล กระบวนการแต่งตั้งที่รวมอำนาจ ฝ่ายการเมืองจึงสามารถควบคุมองค์กรตำรวจได้อย่างเด็ดขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะทางการเมืองที่มีการต่อสู้ชิงอำนาจ ผู้มีอำนาจทางการเมือง สามารถเข้าแทรกแซงองค์กรตำรวจผ่านการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ และอาศัยข้าราชการตำรวจปฏิบัติหน้าที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ตน ในอีกด้านหนึ่ง ก็มีตำรวจบางส่วนเปิดโอกาสให้การเมืองเข้าแทรกแซงเพื่อผลประโยชน์จากผู้มีอำนาจทางการเมือง

อุปสรรคสำคัญในการปฏิบัติงานให้ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน คือ การขาดแคลนเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นประทวน รวมทั้งกำลังพลที่มีอยู่ก็มีสมรรถนะไม่เหมาะสม มีอายุเฉลี่ยสูงขึ้น ทำให้

ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานลดลง นอกจากนี้ งานของตำรวจยังมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากงานอื่นๆ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นประทวนซึ่งปฏิบัติหน้าที่ติดต่อกับประชาชนโดยตรง มียศและค่าตอบแทนน้อยที่สุด แต่เป็นผู้ที่ใช้วิจารณ์งานในการปฏิบัติงานมากที่สุด และเป็นการใช้วิจารณ์งานตัดสินใจที่มีผลต่อตัวผู้ปฏิบัติและองค์กร เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นประทวนขาดประสิทธิภาพ ความเสียหายจะเกิดขึ้นกับประชาชนโดยตรง

ปัญหาด้านการบริหารจัดการที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การขาดแคลนงบประมาณ ซึ่งส่งผลกระทบทำให้การพัฒนาบุคลากรที่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเพียงพอ ทำให้ขาดแคลนวัสดุ อุปกรณ์และค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันปราบปราม และการสืบสวนสอบสวน เป็นปัจจัยเอื้อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเรียกร้องผลประโยชน์โดยมิชอบเพื่อนำมาใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาด้านนโยบายของผู้บริหารระดับสูงที่กลายเป็นการสร้างภาระงานให้แก่สถานีตำรวจเกินความจำเป็น

ภายใต้สังคมประชาธิปไตย การชุมนุมแสดงความคิดเห็นและการเรียกร้องของประชาชน เป็นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย ในขณะที่สภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไป การรับรู้ของประชาชนมีเพิ่มขึ้น พร้อมกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ทำให้รูปแบบของการชุมนุมเปลี่ยนแปลงไป ประชาชนสามารถติดต่อสื่อสารระดมคนเข้าร่วมชุมนุมเป็นจำนวนมาก มีการบริหารจัดการชุมนุมที่มีประสิทธิภาพ มีกลยุทธ์ในการเคลื่อนไหวมวลชน แสวงหาแนวร่วม แต่สำหรับการปฏิบัติงานของภาครัฐ ยังมีข้อจำกัดต่างๆ มากมาย

๔.๓ ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมายและอำนวยความยุติธรรม ในช่วงเวลาของการต่อสู้ทางการเมืองที่ยังไม่ลงตัวในอดีต การบังคับใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือประการหนึ่งในการต่อสู้ทางการเมือง ตำรวจซึ่งมีอำนาจการจับกุม สอบสวน กลายเป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมือง รวมทั้งในยุคแห่งวิกฤติความขัดแย้งทางการเมือง แต่การใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์ในทางการเมืองก็มีรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงไป มีหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่นๆ เพิ่มขึ้นจากในอดีต นอกจากนี้ การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยทุจริตเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ ก็ยังเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของตำรวจ ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจ มีทั้งสาเหตุจากภายนอกองค์กร ซึ่งมีอำนาจทางการเมืองหรือผู้มีอิทธิพลภายนอก กดดันให้ใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง รวมทั้งปัจจัยด้านวัฒนธรรมพวกพ้อง ระบบอุปถัมภ์ของสังคมไทย และสาเหตุภายในองค์กร แรงกดดันจากผู้บังคับบัญชา ปัญหาด้านจริยธรรมของปัจเจกบุคคล

๔.๔ ปัญหาด้านความสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน แม้ว่าตำรวจจะมีการพัฒนาการทำงานร่วมกับชุมชนท้องถิ่นที่ดีขึ้นกว่าในอดีต มีกลไกอย่างเป็นทางการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานตำรวจ คือ คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ (กต.ตร.) ในทุกสถานีตำรวจ ทุกตำรวจภูธรจังหวัด และกองบัญชาการตำรวจนครบาล แต่อย่างไรก็ตาม ข้อขัดข้องสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการตำรวจ ก็คือ การมีส่วนร่วมยังจำกัดอยู่เฉพาะการสนับสนุนการปฏิบัติงาน สนับสนุนทรัพยากรการบริหาร แต่ยังขาดการมีส่วนร่วมแบบร่วมคิดและทำงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในพื้นที่ ในด้านประชาชนยังขาดความเข้าใจบทบาทของตนเองในการมีส่วนร่วม บางคนอาศัยโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์สำหรับตนเอง ในด้านตำรวจ ยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการปฏิบัติงานและแก้ไขปัญหาในชุมชนท้องถิ่นอย่างจริงจัง มุ่งเน้นเฉพาะการแสวงหาการมีส่วนร่วม ในการสนับสนุนทรัพยากรการบริหารเท่านั้น และเจ้าหน้าที่

ตำรวจยังปฏิบัติงานโดยรับผิดชอบต่ออำนาจส่วนกลาง โดยขาดความรับผิดชอบ (accountability) ต่อชุมชนท้องถิ่น ซึ่งการทำงานร่วมกันระหว่างตำรวจกับประชาชน จะช่วยลดความหวาดระแวงและทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจ เห็นถึงข้อจำกัดและลดความคาดหวังลงได้

๔.๕ ปัญหาด้านงานตำรวจระหว่างประเทศ งานตำรวจระหว่างประเทศ มีความจำเป็นมากขึ้นในโลกยุคปัจจุบัน ซึ่งอาชญากรรมไม่มีข้อจำกัดด้านเขตแดนในการกระทำความผิด แม้ว่าองค์กรตำรวจของประเทศต่างๆ จะมีกลไกความร่วมมือในระดับต่างๆ แต่การรับมือกับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมิใช่มีเฉพาะองค์กรตำรวจฝ่ายเดียว ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการทำงานเป็นเครือข่ายร่วมกับหน่วยอื่นด้วย นอกจากนี้ ปัญหางานตำรวจระหว่างประเทศ คือช่องว่างระหว่างระดับนโยบาย กับหน่วยปฏิบัติ ที่จะต้องรับนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและทำให้ข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศสามารถนำไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรม ข้อเสนอสำหรับงานด้านตำรวจระหว่าง

๕. ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาในแต่ละด้าน ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะแนวทางเพื่อพัฒนาสถาบันตำรวจให้สอดคล้อง ส่งเสริมและสนับสนุนหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย รวมทั้งการผนวกความเป็นประชาธิปไตย ไว้ในงานตำรวจ โดยมีข้อเสนอแนะทั้งด้านโครงสร้าง บทบาทและอำนาจหน้าที่ ด้านการบริหารจัดการ ด้านการอำนวยความสะดวก ยุติธรรมและการบังคับใช้กฎหมาย ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน และด้านงานตำรวจระหว่างประเทศ แต่เนื่องจากมีข้อเสนอแนะที่ควรดำเนินการหลายประการ ภายใต้ข้อจำกัดด้านทรัพยากร ระยะเวลาดำเนินการความเป็นไปได้ รวมทั้งข้อจำกัดด้านนโยบายและการบริหาร จึงจัดลำดับความเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาได้ โดยแบ่งออกเป็น ๓ ระยะ ดังนี้

๕.๑ ประเด็นที่ควรดำเนินการให้เสร็จสิ้นในระยะเร่งด่วน (ระยะเวลา ๒ ปี)

- ๑) ทบทวนและกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตำรวจให้ชัดเจน
- ๒) จัดโครงสร้างองค์กรเพื่อลดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง และเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงาน โดยการกระจายอำนาจการบริหาร
- ๓) ปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานของสถานีตำรวจ
- ๔) ลดการแทรกแซงการบริหารงานบุคคลจากอำนาจภายนอก โดยปรับปรุงการแต่งตั้งผู้บริหาร
- ๕) ปรับปรุงการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับต่างๆ
- ๖) พัฒนาระบบตรวจสอบการใช้อำนาจการบริหารภายในองค์กรตำรวจ
- ๗) พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- ๘) พัฒนาพนักงานสอบสวนให้มีสมรรถนะที่เหมาะสม
- ๙) ปรับปรุงระบบงานสอบสวน จัดส่วนสนับสนุนงานสอบสวนให้เพียงพอ
- ๑๐) พัฒนาระบบการควบคุมงานอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญาของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ
- ๑๑) ปรับบทบาทอำนาจหน้าที่และกระบวนการสรรหาคัดเลือก กต.ตร. ทุกระดับ

๕.๒ ประเด็นที่ควรดำเนินการให้เสร็จสิ้นในระยะปานกลาง (ระยะเวลา ๕ ปี)

- ๑) จัดองค์กรและระบบการบริหารงานเป็นระบบเปิด เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม
- ๒) พัฒนาความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้วิจารณ์ญาณที่เหมาะสม
- ๓) จัดระบบการพัฒนาบุคลากรให้ครอบคลุมทั้งองค์กรและต่อเนื่อง
- ๔) จัดงบประมาณค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานด้านสืบสวนสอบสวน รวมทั้งด้านอื่นๆ อย่าง

เพียงพอ

- ๕) เพิ่มเงินเดือน ค่าตอบแทน ให้เพียงพอต่อการดำรงชีพอย่างมีศักดิ์ศรี
- ๖) พัฒนางานควบคุมฝูงชน จัดให้มีหน่วยงานควบคุมฝูงชนรับผิดชอบงานโดยเฉพาะ
- ๗) กำหนดมาตรฐานวิชาชีพสอบสวน
- ๘) พัฒนากลไกการบริหารและจัดองค์กรให้เกิดการทำงานร่วมกับระหว่างตำรวจกับชุมชน
- ๙) พัฒนากลไกความร่วมมือระหว่างองค์กรตำรวจของประเทศต่างๆ

๕.๓ ประเด็นที่ควรดำเนินการให้เสร็จสิ้นในระยะยาว (ระยะ ๑๐ ปี)

- ๑) ทบทวนความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- ๒) ส่งเสริมการปรับเปลี่ยนทัศนคติ และค่านิยมเชิงบวก
- ๓) พัฒนาระบบงานนิติวิทยาศาสตร์ กระจายงานไปส่วนภูมิภาคให้มากขึ้น
- ๔) ปรับแนวคิดของเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งระดับปฏิบัติและผู้บริหารเกี่ยวกับงานการมีส่วนร่วม
- ๕) ทำให้ตำรวจต้องรับผิดชอบต่อชุมชนท้องถิ่นผ่านระบบการบริหารงานบุคคลและ

งบประมาณ

๖) ปรับปรุงพัฒนาองค์กร การบริหารจัดการภายใน เพื่อให้หน่วยปฏิบัติการพื้นที่มีความสามารถในการงานต่างประเทศ

- ๗) จัดการองค์ความรู้เกี่ยวกับงานตำรวจและการบังคับใช้กฎหมายจากต่างประเทศ

จากการศึกษาเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับองค์กรตำรวจไทย พบว่าการเปลี่ยนแปลงที่บรรลุผลในอดีต มีปัจจัยแห่งความสำเร็จ ได้แก่ สถานการณ์ทางการเมืองที่มีเสถียรภาพ และผู้นำการเมืองที่มีเจตจำนงทางการเมืองชัดเจน ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรตำรวจ ดังนั้น การจะปฏิรูปให้เกิดการเปลี่ยนแปลงองค์กรตำรวจได้ จำเป็นต้องมีการประสานร่วมมือและมีเจตจำนงร่วมกันระหว่างผู้นำทางการเมืองและผู้นำองค์กรตำรวจ จัดกระบวนการ กลไก ที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมคิดร่วมทำในการปฏิรูป จากฝ่ายการเมือง องค์กรตำรวจ ภาคประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีการกำหนดเป้าหมาย แนวทาง จัดลำดับความเร่งด่วน และกรอบระยะเวลาที่ชัดเจน และกระบวนการปฏิรูปควรอยู่ภายใต้บรรยากาศทางการเมืองที่ไม่มีความหวาดระแวงจากความขัดแย้งทางการเมือง และสถานะรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาภาพรวมในเชิงสถาบัน เพื่อให้ครอบคลุมประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันตำรวจกับกระบวนการเป็นประชาธิปไตยของไทย ภายในบริบทของสังคมการเมืองในยุคต่างๆ ดังนั้นในการศึกษาขั้นต่อไป ควรมีการเจาะลึกในบางประเด็น รวมทั้งการศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาในแต่ละประเด็น นอกจากนี้ การศึกษาครั้งนี้ ใช้แนวทางการศึกษาเชิงสถาบัน โดยยังไม่ได้เน้นมุมมองด้านค่านิยม ทัศนคติและวัฒนธรรมตำรวจ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดพฤติกรรมการปฏิบัติหน้าที่ในวงกว้าง จึงควรมีการศึกษาในแนวทางดังกล่าวโดยเฉพาะต่อไป

คำนำ

งานวิจัยเรื่อง “ตำรวจกับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของไทย” เป็นงานวิจัยเรื่องหนึ่งในชุดโครงการ Redesigning Political Institution ซึ่งดำเนินการภายใต้โครงการศูนย์ประสานงานโครงการวิจัยเชิงนโยบาย ด้านสถาบันการเมืองและนโยบายต่างประเทศ (Coordinating Center for Policy Research - CCPR) และได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ผู้วิจัยจึงขอขอบคุณ สกว. และโครงการดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รองศาสตราจารย์ ดร. ศิริพร วัชชวัลคุ ผู้ประสานงานโครงการ และ รองศาสตราจารย์ ดร. ไชยันต์ ไชยพร ที่ให้ออกาสในการทำงานวิจัยครั้งนี้ รวมทั้งสนับสนุนและให้คำปรึกษาแนะนำมาโดยตลอด

ขอขอบคุณ ศาสตราจารย์ ดร.สมบัติ จันทรวงศ์ ที่ให้การสนับสนุนและเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในการอ่านและวิพากษ์งานวิจัย ตั้งแต่เริ่มจัดทำข้อเสนอโครงการจนกระทั่งเสร็จสิ้นงานวิจัย รวมทั้ง ศาสตราจารย์ ดร. ยศ สันตสมบัติ รองศาสตราจารย์ ดร. ไชยันต์ รัชชกุล คุณสมเกียรติ บุญชู พันตำรวจโท ดร.พงษ์ธร ัญญสิริ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พันตำรวจโท ดร. กฤษณพงศ์ พุตระกูล และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พันตำรวจโท ดร.เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์ ในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิที่กรุณาให้ความเห็นและคำชี้แนะจนงานวิจัยนี้เสร็จสมบูรณ์

งานวิจัยนี้สำเร็จได้ ก็ด้วยความกรุณาจากบุคคลหลายท่าน และงานวิจัยนี้ มิใช่เป็นเพียงผลลัพธ์จากการศึกษาวิจัยในช่วงระยะเวลาตามโครงการเท่านั้น แต่ถือเป็นองค์ความรู้เกี่ยวกับงานตำรวจที่ผู้วิจัยได้เรียนรู้จากองค์กรและเพื่อนข้าราชการตำรวจ ตลอดเวลาการรับราชการ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง บุคคลที่เป็นแรงบันดาลใจในการทำงานด้านวิชาการตำรวจ รวมทั้งถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ให้แก่ผู้วิจัยจนสั่งสมเป็นองค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยครั้งนี้ และยังส่งเสริมและให้การสนับสนุนการทำงานตลอดระยะเวลาของการวิจัย คือ พลตำรวจโท ดร.ปิยะ อุทาโย ผู้วิจัยจึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้ นอกจากนี้ ขอขอบคุณผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติทุกท่าน ที่กรุณาสละเวลาเพื่อให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ ทั้งที่ปรากฏและไม่ปรากฏนาม

ทั้งนี้ ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า “ตำรวจกับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของไทย” จะก่อเกิดประโยชน์ทั้งในเชิงวิชาการ ในการพัฒนาองค์ความรู้ด้านวิชาการตำรวจของไทย และอาจเป็นประโยชน์สำหรับการพิจารณาปรับปรุงหรือปฏิรูปกิจการตำรวจของไทย เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่องค์กรตำรวจแบบประชาธิปไตย ที่ประชาชนเชื่อมั่นและศรัทธาต่อไป

พันตำรวจเอก ดร. ปรีดา สถาวร

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ (ไทย)	
บทคัดย่อ (อังกฤษ)	
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก
คำนำ	ฎ
สารบัญ	ฐ
สารบัญตาราง	ณ
สารบัญแผนภูมิ	ต
บทที่ ๑ บทนำ	
๑.๑ ที่มาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย	๔
๑.๓ ขอบเขตการวิจัย	๕
๑.๔ ทฤษฎีและกรอบแนวคิดของการวิจัย	๕
๑.๕ ระเบียบวิธีการศึกษา (methodology)	๒๗
๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๒๙
บทที่ ๒ ดำรงใน ช่วงพัฒนาการ สร้างรัฐชาติสมัยใหม่ (พ.ศ.๒๔๐๓ – ๒๔๗๕)	
๒.๑ การปรับตัวต่อกระแสความทันสมัยและยุคล่าอาณานิคม	๓๐
๒.๒ การทำให้ดำรงเป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (specialization)	๓๕
๒.๓ การสร้างดำรงให้มีความเป็นวิชาชีพ (professionalism)	๕๕
๒.๔ การบังคับใช้กฎหมายตามหลักนิติธรรม (rule of law)	๕๙
๒.๕ ความสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน	๖๖
๒.๖ งานดำรงระหว่างประเทศ	๖๗
บทที่ ๓ ดำรงภายใต้การต่อสู้เชิงอำนาจของชนชั้นนำและการครอบงำของทหาร (พ.ศ.๒๔๗๕ – ๒๕๑๖)	
๓.๑ ผลกระทบทางการเมืองต่อสถาบันดำรงและการสร้างฐานอำนาจ	๗๑
๓.๒ การเปลี่ยนผ่านเชิงโครงสร้างองค์กรดำรง	๘๐
๓.๓ การเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นวิชาชีพดำรง	๙๒
๓.๔ ดำรงกับกระบวนการยุติธรรมยุคหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง	๑๐๑
๓.๕ ดำรงกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและความสัมพันธ์กับประชาชน หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง	๑๐๕
๓.๖ ความสัมพันธ์กับต่างประเทศ	๑๐๗

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ ๔	ตำรวจกับบทบาทของขบวนการนิสิตนักศึกษาและชนชั้นกลาง (พ.ศ.๒๕๑๖ – ๒๕๒๓)	
๔.๑	บริบททางการเมืองของการเกิดขบวนการนิสิตนักศึกษาและชนชั้นกลาง	๑๑๑
๔.๒	การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรตำรวจ	๑๒๓
๔.๓	การปรับตัวสู่การเป็นวิชาชีพตำรวจ	๑๒๗
๔.๔	การอำนวยความสะดวกเพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม	๑๔๗
๔.๕	ความสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของประชาชนกับตำรวจ	๑๕๑
๔.๖	งานตำรวจระหว่างประเทศ	๑๕๕
 บทที่ ๕	 ตำรวจในยุคการกลับมาของประชาธิปไตย (พ.ศ.๒๕๒๓ – ๒๕๓๕)	
๕.๑	การกลับมาสู่กระบวนการเป็นประชาธิปไตย	๑๖๑
๕.๒	การจัดโครงสร้างองค์กรและการเสนอปฏิรูปตำรวจ	๑๖๖
๕.๓	การพัฒนาการบริหารงานตำรวจ	๑๗๐
๕.๔	การสอบสวนคดีอาญากับการปรับเปลี่ยนกระบวนการวิธีพิจารณาความอาญา	๑๘๖
๕.๕	การมีส่วนร่วมของประชาชนกับงานตำรวจชุมชนและมวลชนสัมพันธ์	๑๘๙
๕.๖	งานตำรวจระหว่างประเทศ	๑๙๓
 บทที่ ๖	 ตำรวจกับการสร้างความมั่นคงของประชาธิปไตยที่ยังไม่บรรลุผล : วิฤตความขัดแย้งทางการเมือง (พ.ศ.๒๕๓๕ – ๒๕๕๗)	
๖.๑	ตำรวจภายใต้วิฤตความขัดแย้งทางการเมือง	๑๙๘
๖.๒	การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างองค์กรตำรวจ	๒๑๑
๖.๓	การพัฒนาสู่ความเป็นวิชาชีพและการกระจายอำนาจการบริหาร	๒๑๗
๖.๔	งานอำนวยความสะดวกทางอาญา	๒๓๔
๖.๕	งานตำรวจชุมชนและมวลชนสัมพันธ์กับการพัฒนาสู่งานตำรวจชุมชน (Community Policing)	๒๓๘
๖.๖	งานตำรวจระหว่างประเทศในกระแสโลกาภิวัตน์	๒๔๒

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๗ บทสรุปปฏิสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับสถาบันทางการเมือง และการปรับตัวของสถาบันตำรวจในช่วงเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของไทย	
๗.๑ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับสถาบันการเมืองในกระบวนการเป็นประชาธิปไตย	๒๕๕
๗.๒ การปรับตัวเชิงโครงสร้างให้เป็นองค์กรเชี่ยวชาญเฉพาะ	๒๕๘
๗.๓ การปรับตัวสู่ความเป็นวิชาชีพของตำรวจ	๒๖๒
๗.๔ การปรับตัวด้านการบังคับใช้กฎหมายและอำนาจความยุติธรรมตามหลักนิติธรรม	๒๖๙
๗.๕ การปรับตัวด้านความสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน	๒๗๒
๗.๖ การปรับตัวในงานตำรวจระหว่างประเทศ	๒๗๓
 บทที่ ๘ การปรับตัวของสถาบันตำรวจสู่การตำรวจแบบประชาธิปไตยของไทย	
๘.๑ ความเป็นมาของแนวคิดการปฏิรูปกิจการตำรวจไทย	๒๗๙
๘.๒ การปรับตัวของสถาบันตำรวจสู่การตำรวจแบบประชาธิปไตยของไทย	๓๐๗
 บทที่ ๙ บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๓๒๓
 บรรณานุกรม	๓๓๘
ภาคผนวก	๓๕๖
- ประเด็นการเก็บข้อมูล	๓๕๗
- ประเด็นการสัมภาษณ์ข้าราชการตำรวจ และผู้เชี่ยวชาญ	๓๕๙
- หนังสือขอสัมภาษณ์	๓๖๑
- ตารางเปรียบเทียบรายพระนาม/รายนาม พระมหากษัตริย์/นายกรัฐมนตรี กับผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดของตำรวจ ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๐๓-๒๕๕๗	๓๖๒

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๑.๑	รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์เป็นข้อมูลในการศึกษา	๒๘
๒.๑	สถานภาพกำลังพล กองไต่สวนโทษหลวงและกองรักษา ในสังกัด กรมกองตระเวน	๔๒
๒.๒	สถิติเกี่ยวกับจำนวนตำรวจภูธรและจำนวนพลเมืองในทุกมณฑล ท้าว พระราชอาณาจักร	๔๙
๒.๓	พระมหากษัตริย์และรายชื่อผู้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชากองกำลังตำรวจ และ อธิบดีกรมตำรวจ	๕๓
๓.๑	รายชื่อนายกรัฐมนตรีและอธิบดีกรมตำรวจ ระหว่าง พ.ศ.๒๔๗๕ - ๒๕๑๖	๗๔
๓.๒	งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๓ - ๒๕๑๖ ของ กรมตำรวจ เปรียบเทียบกับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และ กองทัพบก	๑๐๐
๔.๑	สถิติเกี่ยวกับการนัดหยุดงานโดยเปรียบเทียบจากปี พ.ศ.๒๔๙๙ - ๒๕๑๙	๑๑๕
๔.๒	รายชื่ออธิบดีกรมตำรวจระหว่าง พ.ศ.๒๕๑๖ - ๒๕๒๓ และที่มาและการเข้าสู่ ตำแหน่ง	๑๒๑
๔.๓	จำนวนผู้ที่ผ่านการศึกษาอบรมจากสถานศึกษาของกรมตำรวจและสถานศึกษา นอกกรมตำรวจ ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๑๖ - ๒๕๒๓	๑๓๘
๔.๔	จำนวนข้าราชการตำรวจบรรจุใหม่ รับโอน ออกจากราชการและเสียชีวิต ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๑๖ - ๒๕๒๓	๑๔๐
๔.๕	งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๑๖ - ๒๕๒๓ ของ กรมตำรวจ เปรียบเทียบกับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และ กองทัพบก	๑๔๑
๔.๖	จำนวนการฝึกอบรมลูกเสือชาวบ้านตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๑๖ - ๒๕๒๓	๑๕๓
๕.๑	รายชื่ออธิบดีกรมตำรวจ/ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ระหว่าง พ.ศ.๒๕๒๓ - ๒๕๓๕	๑๖๕
๕.๒	เปรียบเทียบองค์ประกอบของ ก.ตร. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ ตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ กับองค์ประกอบ ก.ตร.ที่แก้ไขตามประกาศ รสช.ฉบับที่ ๓๘	๑๗๑
๕.๓	งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๒๓ - ๒๕๓๕ ของ กรมตำรวจ เปรียบเทียบกับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และ กองทัพบก	๑๗๙

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่		หน้า
๕.๔	จำนวนข้าราชการตำรวจและลูกจ้างประจำของกรมตำรวจ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๑ - ๒๕๔๐	๑๘๐
๖.๑	การชุมนุมของกลุ่มต่างๆ ในช่วงการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ระหว่างปี พ.ศ.๒๕๔๙ - ๒๕๕๗	๒๐๑
๖.๒	รายชื่ออธิบดีกรมตำรวจ/ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกับนายกรัฐมนตรี ระหว่าง พ.ศ.๒๕๓๕ - ๒๕๕๗	๒๑๐
๖.๓	อัตรากำลังพลข้าราชการตำรวจในปี พ.ศ.๒๕๕๗	๒๒๑
๖.๔	อัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจต่างประเทศเปรียบเทียบกับข้าราชการ พลเรือนทั่วไป	๒๒๓
๖.๕	งบประมาณค่าใช้จ่ายในการผลิตและฝึกอบรมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๓ - ๒๕๕๗	๒๒๓
๖.๖	งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๓๕ - ๒๕๕๗ ของ กรมตำรวจ/สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เปรียบเทียบกับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และกองทัพบก	๒๒๖
๖.๗	งบประมาณรายจ่ายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ เปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายประเทศ	๒๒๗
๗.๑	สรุปผลการศึกษาข้อมูลเปรียบเทียบตำรวจกับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย ของไทย ตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๐๓ - ๒๕๕๗	๒๗๕
๘.๑	เปรียบเทียบข้อเสนอการปฏิรูปตำรวจ โดยคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ สพช. สนช. และ คณะทำงานของ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	๒๙๖
๘.๒	เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงสำคัญที่เกิดขึ้นกับองค์กรตำรวจ	๓๐๓
๘.๓	ประเด็นรายละเอียดและปัญหาการปรับตัวของสถาบันตำรวจสู่การตำรวจแบบ ประชาธิปไตย	๓๑๖

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่		หน้า
๑.๑	สรุปกรอบแนวคิดในการศึกษา	๒๗
๒.๑	โครงสร้างหน่วยงานที่ทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในสมัย พระบรมไตรโลกนาถ	๓๒
๒.๒	โครงสร้างกรมกองตระเวน	๔๓
๒.๓	โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการกองรักษา กรมกองตระเวน ในสมัยรัชกาลที่ ๕	๔๔
๒.๔	โครงสร้างกรมตำรวจ ในสมัยรัชกาลที่ ๕	๔๘
๓.๑	โครงสร้างกรมตำรวจ หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.๒๔๗๕	๘๒
๓.๒	โครงสร้างกรมตำรวจ เมื่อปี พ.ศ.๒๔๘๕	๘๗
๓.๓	โครงสร้างกรมตำรวจในช่วงปี พ.ศ.๒๕๐๓	๙๑
๓.๔	จำนวนข้าราชการตำรวจระหว่างปี พ.ศ.๒๕๐๐ - ๒๕๑๖	๙๘
๔.๑	โครงสร้างกองบัญชาการตำรวจภูธร ๑ - ๔	๑๒๕
๔.๒	โครงสร้างกองบัญชาการตำรวจนครบาล ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่ง ส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.๒๕๑๙	๑๒๖
๔.๓	จำนวนกองกำลังติดอาวุธที่เข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.)	๑๔๕
๔.๔	จำนวนเหตุปะทะระหว่างตำรวจตระเวนชายแดนกับกองกำลังแนวร่วม คอมมิวนิสต์ ระหว่างปี พ.ศ.๒๕๑๖ - ๒๕๒๓	๑๔๖
๕.๑	กราฟแสดงการเปรียบเทียบปริมาณของกลางยาเสพติดประเภทฝิ่น เฮโรอีน และเมทแอมเฟตามีน (ยาบ้า) ที่จับกุมได้ ระหว่างปี พ.ศ.๒๕๒๐ - ๒๕๓๕	๑๙๔
๖.๑	โครงสร้างกรมตำรวจ เมื่อปี พ.ศ.๒๕๓๙	๒๑๒
๖.๒	โครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๘	๒๑๕
๖.๓	โครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๒	๒๑๖
๗.๑	โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นและกระบวนการยุติธรรม	๒๖๑
๗.๒	การปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย	๒๗๐
๘.๑	ความจำเป็นในการปฏิรูปกิจการตำรวจ การเปลี่ยนแปลงในอดีตสู่ปัจจุบัน	๓๐๖
๙.๑	สรุปปฏิสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับสถาบันการเมืองและการปรับตัวของตำรวจ ในระยะเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของไทย	๓๒๕
๙.๒	สรุปปัญหาการปฏิบัติงานของตำรวจ ปัญหาการปรับตัวสู่การตำรวจแบบ ประชาธิปไตยและข้อเสนอแนะ	๓๓๖

๑.๑ ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ตามทฤษฎีการเมืองแนวสัญญาประชาคม สังคมการเมืองเกิดขึ้นด้วยฉันทานุมัติของมนุษย์ที่ต้องการอยู่ร่วมกันโดยมีรัฐทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิตามธรรมชาติ อันประกอบด้วยสิทธิในชีวิต เสรีภาพและทรัพย์สิน และการใช้ชีวิตอยู่ในสังคมการเมือง มีรัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมือง ซึ่งเป็นอำนาจในการตรากฎหมายที่มีโทษทางอาญา ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ทำให้การคุ้มครองสิทธิดังกล่าว อำนาจทางการเมือง เป็นอำนาจที่สามารถใช้กำลังบังคับคนให้ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยอาศัยโทษทางอาญาเป็นสิ่งที่ควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคม จากแนวคิดดังกล่าว รัฐจึงต้องการเครื่องมือเพื่อบังคับให้ประชาชนในสังคมการเมือง ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ตำรวจ จึงเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิดังกล่าว

การรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมด้วยวิธีการบังคับใช้กฎหมาย เกิดขึ้นพร้อมกับการมีกฎหมายขึ้นในสังคม และกฎหมายที่ตราเป็นลายลักษณ์อักษรและมีการลงโทษทางอาญาที่เก่าแก่ที่สุด ก็คือประมวลกฎหมายฮัมมูราบี (The code of Hammurabi) ในยุคบาบิโลนโบราณ (Ancient Babylon) แต่ในยุคที่ยังไม่มีกองกำลังตำรวจ เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายมีลักษณะเป็นกองกำลังทหารเช่นเดียวกันในประวัติศาสตร์อารยธรรม สำหรับในช่วงเวลาก่อนหน้านี้จะมีประมวลกฎหมายดังกล่าวสันนิษฐานว่าการปฏิบัติงานรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม ซึ่งเป็นหน้าที่ของตำรวจในยุคปัจจุบัน น่าจะอยู่ในความผิดชอบแต่ละชนเผ่าเป็นเอกเทศ^๑ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในสังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในยุคแองโกลแซกซอน (Anglo-Saxon) เมื่อกษัตริย์อัลเฟรด (Alfred) ได้จัดตั้งระบบการดูแลความปลอดภัยในชุมชนระดับต่างๆ ในอังกฤษ โดยให้ประชาชนในสังคมมีข้อตกลงร่วมกันเพื่อดูแลซึ่งกันและกันที่เรียกว่าระบบ Frank-Pledge ระบบดังกล่าวมีรูปแบบการควบคุมทางสังคม โดยหากมีอาชญากรรมหรือเหตุการณ์รุนแรงเกิดขึ้นใกล้ตัว ประชาชนในชุมชนจะส่งเสียงร้องเพื่อขอความช่วยเหลือจากสมาชิกในชุมชน มีการแบ่งพื้นที่ชุมชน ๑๐ ครอบครัวรวมกันเป็นหน่วยเรียกว่าทิง (Tithing) มีผู้นำเรียกว่าทิงแมน (Tithingman) ชุมชนระดับถัดไป ประกอบด้วย ๑๐ ทิง (มี ๑๐๐ ครอบครัว) เรียกว่าฮันเดรด และเมื่อหลายฮันเดรดรวมกันเป็นหน่วยเรียกว่าเชอร์ (Shire) โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลโดยเชอร์รีฟ (shier-reeve) หรือในปัจจุบันคือ sheriff^๒ จุดเปลี่ยนสำคัญของการรักษาความสงบเรียบร้อยในหน้าที่ของตำรวจ เกิดขึ้นในศตวรรษที่ ๑๘ จากการปฏิวัติอุตสาหกรรมของอังกฤษทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมขนาดใหญ่ รวมทั้งปัญหาอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้น ระบบการรักษาความสงบเรียบร้อยแบบเดิมซึ่งอาศัยประชาชนในชุมชนมาปฏิบัติหน้าที่แบบสมัครใจ ไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เซอร์โรเบิร์ต พีล (Sir Robert Peel) จึงได้เสนอร่างกฎหมายเพื่อปรับปรุงกิจการตำรวจ ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๘๒๙ กฎหมายดังกล่าวได้บังคับใช้ เรียกว่าพระราชบัญญัติตำรวจนครบาล ค.ศ.๑๘๒๙ (Metropolitan Police Act of 1829) การปฏิรูปงานตำรวจในครั้งนั้น เป็น

^๑ Willard M. Oliver, *Community-Oriented Policing: A Systemic Approach to Policing* (New Jersey: Pearson Prentice, 2008), P. 3.

^๒ Ibid.

การจัดตั้งกองกำลังตำรวจที่ได้รับค่าจ้างและทำงานเต็มเวลา มีการจัดโครงสร้างลักษณะคล้ายทหาร การจัดองค์กรตำรวจลักษณะดังกล่าว ถือเป็นต้นแบบให้ระบบการบริหารกิจการตำรวจของประเทศต่างๆ ในเวลาต่อมา

ในรัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่ ตำรวจเป็นเครื่องมือสำคัญที่สามารถใช้กำลังบังคับต่อพลเมือง และถือเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของกระบวนการไปสู่ประชาธิปไตย ประชาธิปไตยไม่อาจงอกงามขึ้นได้โดยปราศจากเครื่องมือของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ใช้กำลังบังคับได้อย่างชอบธรรม และในรัฐประชาธิปไตยนั้น องค์ประกอบอย่างเดียวของรัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่จะสามารถใช้กำลังบังคับต่อพลเมืองของรัฐนั้นได้ ก็คือ ตำรวจ^๓ ตำรวจได้กลายเป็นองค์การสาธารณะที่มีความเป็นมืออาชีพ มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ และมีอำนาจหน้าที่ในการใช้กำลังบังคับเพื่อการบังคับใช้กฎหมาย^๔ รัฐไม่อาจเป็นประชาธิปไตยที่เข้มแข็งได้ หากไม่สามารถคุ้มครองสิทธิในชีวิต เสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่อาจเป็นประชาธิปไตยที่เข้มแข็งได้ หากตำรวจไม่แสดงบทบาทสำคัญในการธำรงรักษาหลักนิติธรรม และไม่อาจเป็นประชาธิปไตยที่เข้มแข็งได้ หากตำรวจในฐานะเป็นเครื่องมือของรัฐ ไม่มีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ และไม่มีความรับผิดชอบต่อประชาชน

ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับบทบาทของตำรวจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศประชาธิปไตย ก็คือ ความสมดุลระหว่างการควบคุมอาชญากรรมกับเสรีภาพและความยุติธรรม การควบคุมที่น้อยเกินไปส่งผลต่อการสูญเสียเสรีภาพของประชาชนอันเนื่องมาจากอาชญากรรมและความหวาดกลัวภัยอาชญากรรม การควบคุมที่มากเกินไปก็สูญเสียเสรีภาพของประชาชนอันเนื่องมาจากการแทรกแซงจากเจ้าหน้าที่รัฐและความหวาดกลัวการดำเนินคดี^๕

สำหรับกิจการตำรวจของไทยในอดีต ยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมาย ตรวจตราดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยเฉพาะ ผู้ที่ทำหน้าที่ดังกล่าวจะอยู่กระจัดกระจายกันไป ในสมัยกรุงสุโขทัย ปรากฏหลักฐานเกี่ยวกับการดูแลทุกข์สุขของราษฎร และการรับเรื่องราวร้องทุกข์ในการปกครองแบบพ่อปกครองลูก ในสมัยพ่อขุนรามคำแหง ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา มีการปกครองแบบจตุสดมภ์ จะมีกรมพระตำรวจ เป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่รับใช้องค์พระมหากษัตริย์โดยตรง และหากเกิดเหตุร้าย ก็จะมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ไปช่วยระงับเหตุ จนกระทั่งในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ จึงเริ่มมีการจัดตั้ง

^๓ Alfred Stepan and Arthur Costa, *Democratisation and the Police; Crafting in Five Democratic Arenas: "Civil Society", "Political Society", "Rule of Law", "Useable State", and "Economic Society,"* Paper prepared for the Conference on Democratic Transition and Consolidation, FRIDE and the Gorbachev Foundation, Madrid, October 18-21, 2001.

^๔ Joseph S. Tulchin, H. Hugo Frühling and Heather Golding, Eds., *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy, and the State* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2003), P. 18.

^๕ Thomas Barker, Ronald D. Hunter and Jeffery P. Rush, *Police Systems and Practices: An Introduction* (New Jersey: Prentice Hall Career & Technology, 1994), p. 28.

กองกำลังตำรวจแบบอังกฤษในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๔ โดยมอบหมายให้กับต้นแซมวอล โจเซฟ เบิร์ด เอ็มส์ (Captain Samuel Joseph Bird Ames) เป็นผู้ดำเนินการ^๖

การปรับปรุงองค์การตำรวจในสมัยรัชกาลที่ ๔ ดำเนินการไปพร้อมกับการปรับตัวไปสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ของไทย และเข้าสู่ยุคการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญในการปฏิวัติสยามเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ แม้ว่ากระบวนการเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยของไทย จะดำเนินมาแล้วเป็นเวลานาน แต่สถาบันทางการเมืองในระบอบการปกครองของไทย ก็ยังไม่มีความเป็นสถาบันการเมืองแบบประชาธิปไตยที่มั่นคงได้แต่อย่างใด รวมทั้งสถาบันตำรวจไทยก็ยังไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นตำรวจแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ดังที่ ประชัช เปี่ยมสมบูรณ์ ได้สรุปถึงปัญหาของสถาบันตำรวจยุคหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองไว้ว่า “ผู้บริหารประเทศต่างตระหนักถึงความสำคัญของกรมตำรวจ แต่ในแง่ของการเป็นฐานอำนาจทางการเมืองและผลประโยชน์ส่วนตัว อุดมการณ์ของตำรวจจึงถูกแปรเปลี่ยนไปจากการพิทักษ์สันติราษฎร์ มาเป็นการพิทักษ์คณะราษฎร หรือกลุ่มผู้กระทำการรัฐประหารในช่วงเวลาต่างๆ”^๗ นอกจากนี้ การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับการเมืองในช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๑๙ ชี้ให้เห็นว่าตำรวจตกอยู่ใต้อิทธิพลของนักการเมือง ใช้ตำรวจในการแสวงหาและพิทักษ์อำนาจในทางการเมือง สร้างความหวาดกลัว หาข่าว กำจัดศัตรูทางการเมือง โดยนักการเมืองใช้อำนาจหน้าที่ของตนเองแทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ และในอีกด้านหนึ่งตำรวจก็เข้าไปมีบทบาทในทางการเมืองเสียเอง^๘ อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาดังกล่าว ในแง่การพัฒนาองค์กรก็มีการพัฒนางานในด้านต่างๆ เช่น การก่อสร้างสถานที่ราชการ สถานีตำรวจ และบ้านพักข้าราชการตำรวจ มีการตั้งหน่วยงานใหม่ที่เสริมประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน พัฒนาสถาบันการศึกษาของตำรวจให้มีความเป็นวิชาชีพมากยิ่งขึ้น

จากการปกครองโดยรัฐบาลเผด็จการทหาร มาสู่รัฐบาลพลเรือนที่เคลื่อนเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แต่ปัญหาของตำรวจยังคงอยู่ในรูปแบบเดิมที่นักการเมืองได้เข้าแทรกแซงการบริหารงานตำรวจ อาศัยตำรวจเป็นประโยชน์ในทางการเมือง แม้ว่าในยุคที่กล่าวกันว่าประชาธิปไตยกำลังจะลงหลักปักฐานในสังคมไทยภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ใช้บังคับ ปัญหาของตำรวจก็ยังคงเป็นประเด็นสำคัญ เมื่อเกิดวิกฤติความขัดแย้งทางการเมือง ในช่วงทศวรรษ ๒๕๕๐ มีข้อกล่าวหาว่ารัฐบาลได้นำพาประชาชนในประเทศไปอยู่ใต้การปกครองระบอบรัฐตำรวจได้อย่างแยบยล รัฐบาลใช้อำนาจปราบปรามด้วยมาตรการที่รุนแรง และควบคุมกลไกการทำงานขององค์กรรัฐและองค์กรอิสระอย่างเข้มข้นซึ่งสอดคล้องกับลักษณะรัฐตำรวจสมัยใหม่ โดยมีองค์กรตำรวจเป็นส่วนหนึ่งของการเป็น

^๖ โปรดดูประวัติกิจการตำรวจไทยโดยสังเขปได้ใน ประชัช เปี่ยมสมบูรณ์, *การบริหารงานตำรวจ* (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, ๒๕๓๐), หน้า ๑๒๗-๑๕๓.

^๗ ประชัช เปี่ยมสมบูรณ์, *การบริหารงานตำรวจ*, หน้า ๑๕๓.

^๘ สิริวุฒิ พงษ์พานิช, *ตำรวจกับการเมืองไทย*, วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า ๒๒๓ และ พันธุ์ศักดิ์ ศาสนอนันต์, *การเมืองไทยกับการบริหารงานตำรวจ: ศึกษาเฉพาะกรณีสำคัญที่เกี่ยวข้อง*, วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๑, หน้า ๑๘๔.

รัฐตำรวจ^๙ ในอีกแง่หนึ่ง การบริหารงานตำรวจในห้วงเวลาดังกล่าว ก็มีการเปลี่ยนแปลงไปหลายประการ มีการตราพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ ซึ่งเป็นความพยายามในการปรับปรุงการบริหารงานบุคคลและการบริหารงานตำรวจในภาพรวม

แม้จะมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงองค์กรตำรวจอย่างไรก็ตาม แต่เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากการรัฐประหารในปี พ.ศ.๒๕๔๙ และปี พ.ศ.๒๕๕๗ หลังจากเปลี่ยนอำนาจทางการเมืองทั้งสองครั้ง ก็เกิดกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปองค์กรตำรวจทั้งสองครั้ง องค์กรตำรวจถูกกล่าวหาว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาขึ้นในบ้านเมือง มีข้อเสนอจากหลายฝ่ายเพื่อให้มีการปฏิรูปสถาบันตำรวจในหลายประเด็น แต่การมองปัญหาและการเสนอแก้ไขปัญหาดังกล่าว ควรพิจารณาปัญหาภายใต้กรอบแนวคิดอย่างไร ก็ยังเป็นปัญหา หากเป็นการมองปัญหาจากกรอบแนวคิดด้านกระบวนการยุติธรรม ตำรวจในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งเป็นงานที่ต้องการความเป็นกลาง มีอิสระในการใช้ดุลยพินิจ ปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจฝ่ายบริหาร แต่ตำรวจก็ยังมิพบภาพหน้าที่ที่แตกต่างจากศาลและอัยการ ในฐานะที่ตำรวจยังต้องเป็นหน่วยงานราชการที่ต้องตอบสนองนโยบายของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม หากเป็นการมองปัญหาจากกรอบแนวคิดด้านการบริการสาธารณะหรือการบริหารราชการ บทบาทอำนาจหน้าที่ของตำรวจก็แตกต่างจากข้าราชการพลเรือน ในลักษณะที่ตำรวจเป็นผู้มีอำนาจใช้กำลังบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น ขอบเขตของบทบาท หน้าที่ โครงสร้างสถาบัน ที่ถูกกำหนดให้ปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหาร จะเป็นอย่างไร ในขณะที่อีกด้านหนึ่งก็มีความคาดหวังให้ตำรวจจะต้องมีความเป็นอิสระในการใช้ดุลยพินิจในการบังคับใช้กฎหมาย ปราศจากการถูกแทรกแซง เป็นปัญหาสำคัญที่จะต้องได้รับการพิจารณา

การพิจารณาปัญหาของตำรวจจากกรอบแนวคิดเพียงด้านใดด้านหนึ่งดังกล่าว ทำให้ไม่เห็นความเชื่อมโยงของสาเหตุ ภายใต้ความสลับซับซ้อนที่เชื่อมโยงกับรูปแบบและสถาบันการเมืองอื่นๆ ความแตกต่างของชุดคุณค่าเชิงปทัสสถาน ส่งผลให้เกิดมุมมองต่อปัญหาของตำรวจอันแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะวิกฤติความแตกแยกทางความคิด ในบริบทการเมืองช่วงที่ผ่านมา ความพยายามปรับปรุงองค์กรตำรวจ ให้สอดคล้องกับกระบวนการไปสู่ประชาธิปไตยย่อมไม่อาจบรรลุได้โดยง่าย

การปรับตัวขององค์กรตำรวจภายใต้รัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่ จำเป็นต้องพิจารณาภายใต้กรอบแนวคิดในระบบการเมืองทั้งระบบ การศึกษาครั้งนี้ จึงมีคำถามการวิจัยว่าสถาบันตำรวจมีปฏิสัมพันธ์กับสถาบันทางการเมือง ในกระบวนการเป็นประชาธิปไตยของไทยอย่างไร และสถาบันตำรวจมีการปรับตัวในเชิงสถาบันและองค์การของตำรวจ ในลักษณะอย่างไร สอดคล้องให้เกิดตำรวจแบบประชาธิปไตยหรือไม่

๑.๒ วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับสถาบันทางการเมืองที่เกี่ยวข้อง ในกระบวนการเป็นประชาธิปไตยของไทย

๑.๒.๒ เพื่อศึกษาการปรับตัวของสถาบันตำรวจในช่วงเปลี่ยนผ่านการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่ระบอบประชาธิปไตยของไทย

๑.๒.๓ เพื่อศึกษาการปรับตัวของสถาบันตำรวจสู่การตำรวจแบบประชาธิปไตยของไทย

^๙ ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร, รัฐตำรวจสมัยใหม่ : ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมภายใต้รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๙, วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๙.

๑.๓ ขอบเขตการวิจัย

๑.๓.๑ การศึกษาครั้งนี้ มีหน่วยในการวิเคราะห์ (unit of analysis) คือ สถาบันตำรวจไทย ในภาพรวม

๑.๓.๒ การศึกษาการปรับตัวของสถาบันตำรวจภายใต้การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย เน้นศึกษาบทบาทหน้าที่ของตำรวจ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับสถาบันทางการเมืองที่เกี่ยวข้อง ในช่วงตั้งแต่การจัดองค์การตำรวจสมัยใหม่ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๔ สู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ.๒๔๗๕ และการเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นประชาธิปไตยในห้วงเวลาต่อมาจนถึง พ.ศ.๒๕๕๗

๑.๔ ทฤษฎีและกรอบแนวความคิดของการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ได้นำทฤษฎี แนวความคิดที่เกี่ยวข้องมาใช้สร้างกรอบแนวความคิดในการศึกษา ดังนี้

๑.๔.๑ การเป็นประชาธิปไตย (democratization) และประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง (consolidated democracy)

๑.๔.๑.๑ การเป็นประชาธิปไตย (democratization) เป็นกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่มากขึ้น อาจเป็นกระบวนการเปลี่ยนผ่านจากระบบการเมืองแบบเผด็จการ ไปสู่ระบบกึ่งประชาธิปไตย หรือเปลี่ยนผ่านจากระบบการเมืองกึ่งเผด็จการ ไปสู่ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ผลลัพธ์ของการเปลี่ยนผ่านอาจนำไปสู่ระบบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง (consolidated democracy) หรืออาจต้องเผชิญกับการย้อนกลับไปสู่ระบบเดิมก็ได้ การศึกษาเรื่องการเป็นประชาธิปไตย มีแนวทางการศึกษา ได้แก่ การศึกษาเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการเป็นประชาธิปไตย การดำรงรักษาประชาธิปไตย ตัวแสดงที่ทำให้เกิดประชาธิปไตย เป็นต้น การศึกษาปัจจัยด้านต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์กับระดับการเป็นประชาธิปไตย ได้แก่ การพัฒนาเศรษฐกิจ การศึกษา ความเท่าเทียมทางสังคม ชนชั้นกลาง สังคมประชา วัฒนธรรมการเมือง เป็นต้น

การศึกษาปัจจัยด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจกับการเป็นประชาธิปไตย เป็นประเด็นหนึ่งที่มีการศึกษาอย่างกว้างขวาง มุมมองเชิงทฤษฎีว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจกับการเป็นประชาธิปไตย อาจแบ่งได้เป็น ๒ แนวทาง ได้แก่ แนวทางแรก เป็นแนวทางเชิงเปรียบเทียบและเชิงประวัติศาสตร์ นักทฤษฎีในแนวทางนี้ ได้แก่ มาร์กซ (Marx) เวเบอร์ (Weber) และมัวร์ (Moore) เป็นต้น โดย มาร์กซ เป็นนักทฤษฎีที่เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาทางเศรษฐกิจ จะนำไปสู่การเกิดขึ้นของประชาธิปไตย ชนชั้นกลางในฐานะชนชั้นนักธุรกิจ ผู้ครอบครองทรัพย์สิน หรือผู้มีวิชาชีพด้านต่างๆ ในเขตเมือง ในเชิงประวัติศาสตร์บุคคลเหล่านี้เป็นตัวแสดงหลักในการเกิดขึ้นของประชาธิปไตยในสังคมตะวันตก นักทฤษฎีในกลุ่มนี้เห็นว่า การพัฒนาทุนนิยมขึ้นมาทำให้เกิดชนชั้นกลาง และพบว่าระบอบกษัตริย์ที่ดำรงอยู่ก่อนหน้าการเป็นประชาธิปไตยสามารถเข้าถึงอำนาจในทางเศรษฐกิจได้ ดังนั้น ชนชั้นกลางจึงหันไปสู่อำนาจประชาธิปไตยในฐานะระบอบทางเลือก กล่าวโดยสรุป ก็คือ ชนชั้นกลุ่มที่ต้องการทุนนิยม ดังนั้น ชนชั้นดังกล่าวจึงต้องการประชาธิปไตย^{๑๐}

^{๑๐} Anek Laothamatas, "Development and democratization: A theoretical introduction with reference to the Southeast Asian and East Asian cases," in

แนวทางที่สอง เป็นแนวทางการศึกษาที่พยายามสร้างกฎเกณฑ์ความเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจกับประชาธิปไตย หรือเรียกว่า สำนักความสัมพันธ์ของการเข้าสู่ความทันสมัย (modernization-correlation school) นักทฤษฎีแนวนี้ ใช้วิธีการเชิงปริมาณ และโครงสร้าง-หน้าที่ เพื่อค้นหาความสัมพันธ์ระหว่างระดับการพัฒนาเศรษฐกิจกับการเป็นประชาธิปไตย นักวิชาการในแนวทางนี้ได้แก่ เอส. เอ็ม. ลิปเซ็ต (S. M. Lipset), ฟิลิปส์ คัทไรท์ (Philips Cutright) และ เคนเน็ต โบลเลน (Kenneth Bollen)^{๑๑} อาทิเช่น การศึกษาการเป็นประชาธิปไตยของลิปเซ็ต (Lipset) พบความสัมพันธ์ในเชิงบวกระหว่างความเป็นประชาธิปไตยกับตัวบ่งชี้ด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูง มีความเป็นไปได้ที่จะเป็นประชาธิปไตย^{๑๒}

นอกจากนี้ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเป็นประชาธิปไตย นอกเหนือจากปัจจัยทางเศรษฐกิจแล้วยังมีปัจจัยทางด้านสังคม อาทิเช่น การแบ่งสรรกระจายทรัพยากร ดังที่ แวนฮานเนน (Vanhanen) ได้ศึกษาเงื่อนไขด้านการแบ่งสรรกระจายทรัพยากรทางอำนาจ โดยกำหนดตัวแปรที่ใช้อธิบายเงื่อนไขที่ทำให้เกิดประชาธิปไตย คือ การแบ่งสรรทรัพยากรทางอำนาจ มีตัวชี้วัด เช่น จำนวนนักศึกษาในมหาวิทยาลัยต่อประชากร อัตราผู้อ่านออกเขียนได้ ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP)ต่อประชากร เป็นต้น^{๑๓} หรือปัจจัยทางวัฒนธรรม เช่นที่ บาซแฮม (Basham) ได้กล่าวถึงการทำให้อิรักเป็นประชาธิปไตยโดยสรุปว่า การสร้างสถาบันทางการเมือง เช่น ระบบการเลือกตั้ง พรรคการเมือง และสภานิติบัญญัติ ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้เป็นประชาธิปไตย แต่จะต้องมีค่านิยมทางวัฒนธรรมมาสนับสนุนด้วย และวัฒนธรรมทางการเมืองเป็นตัวก่อรูปประชาธิปไตย มากกว่าที่ประชาธิปไตยจะเป็นสิ่งที่ก่อรูปวัฒนธรรมทางการเมือง^{๑๔}

การเป็นประชาธิปไตย เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องและยังไม่อาจกล่าวได้ว่าจะมีจุดสิ้นสุดอย่างไร บางประเทศอาจมีจุดสิ้นสุดที่มีประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง (consolidated democracy) บางประเทศกระบวนการเปลี่ยนอาจสะดุดหยุดลงหรือย้อนกลับไปสู่ระบบการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ดังนั้น นอกเหนือจากการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการเป็นประชาธิปไตยแล้ว ยังมีแนวทางการศึกษาการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยอีกแนวทางหนึ่งซึ่งเป็นการศึกษาลำดับขั้นตอนของการเป็นประชาธิปไตย ดังที่ รุสโทว์ (Rustow) ได้เสนอเส้นทางที่จะต้องผ่านไปสู่การเป็นประชาธิปไตย โดยเน้นที่ชนชั้นนำทางการเมืองที่เป็นตัวกระทำทางการเมือง ให้เกิดการเปลี่ยนผ่านเป็นประชาธิปไตย กระบวนการที่รุสโทว์ ใช้อธิบายมี ๔ ระยะคือ^{๑๕}

๑) เงื่อนไขที่เป็นพื้นฐาน (background condition) ตัวแบบการศึกษาการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยเริ่มต้นด้วยการย้อนกลับพิจารณาเงื่อนไขเบื้องต้นของกระบวนการ

Democratization in Southeast and East Asian, Anek Laothamatas, ed. (Institute of Southeast Asian Studies. Thailand: Silkworm Books), p. 2.

^{๑๑} Ibid.

^{๑๒} Tatu Vanhanen, *Democratization: A Comparative Analysis of 170 Countries* (London: Routledge, 2003)

^{๑๓} Ibid.

^{๑๔} Patrick Basham, "Can Iraq be Democratic?" *Policy Analysis* 505 (January 2004): 3.

^{๑๕} Dankwart A. Rustow, "Transitions to Democracy," *Comparative Politics* (April 1970): 350-361.

คือการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของชาติ (national unity) ภายในอาณาเขตที่กำหนด เนื่องจากประชาธิปไตยเป็นระบบการปกครองโดยเสียงส่วนใหญ่ ผู้ปกครองและนโยบายสามารถเปลี่ยนแปลงได้อย่างเสรี แต่เขตแดนจะต้องคงอยู่ ส่วนประกอบของความเป็นพลเมืองต้องมีความต่อเนื่อง ดังนั้น เงื่อนไขประการแรกของการเป็นประชาธิปไตย คือความเป็นหนึ่งเดียวของชาติ เป็นเงื่อนไขพื้นฐานในลักษณะที่จะต้องเกิดขึ้นก่อนการเปลี่ยนผ่านในระยะอื่นของการเป็นประชาธิปไตย ความเป็นหนึ่งเดียว มิได้เกิดขึ้นด้วยการเห็นพ้องต้องกันทั้งหมดของพลเมือง มิใช่เกิดขึ้นจากการมีทัศนคติหรือความคิดเห็นร่วมกันของพลเมือง แต่เป็นการมีความรับผิดชอบและการมีความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ ในชาติ แม้ว่าจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน โดยเสียงส่วนใหญ่เริ่มมีอัตลักษณ์ทางการเมืองอย่างหนึ่งร่วมกัน เช่น การเป็นชาวอังกฤษ เป็นชาวฝรั่งเศส เป็นต้น ระยะเวลาของการรวมชาติไม่จำเป็นต้องมีความสัมพันธ์ในเชิงระยะเวลากับการเปลี่ยนผ่านระยะต่อไป โดยอาจเกิดขึ้นในห้วงเวลาก่อนประวัติศาสตร์ หรือเกิดขึ้นก่อนระยะอื่นเป็นศตวรรษหรือทศวรรษก็ได้

๒) ช่วงระยะการเตรียมการ (preparatory phase) กระบวนการเป็นประชาธิปไตยอันเป็นพลวัตรเกิดขึ้นด้วยการต่อสู้ทางการเมืองที่ยังไม่ลงตัว (inconclusive political struggles) และมีระยะเวลาที่ยาวนานออกไป การต่อสู้ระหว่างคู่ต่อสู้คนสำคัญ จะต้องนำเสนอให้เห็นพลังของฝ่ายตนเอง รวมทั้งประเด็นที่มีการต่อสู้กันจะต้องเป็นเรื่องที่มีความหมายสำคัญสำหรับฝ่ายของตน การต่อสู้เป็นจุดเริ่มต้นในฐานะเป็นผลลัพธ์ของการเกิดขึ้นของชนชั้นนำใหม่ ซึ่งกระตุ้นกลุ่มทางสังคมที่ไร้ผู้นำก่อนหน้านี้ ให้เข้าสู่การต่อสู้ อาจเป็นกรณีที่ชนชั้นนำใหม่ต้องการมีบทบาทโดดเด่นในกระบวนการทำให้ประเทศเป็นไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง เช่น การพัฒนาสู่ประเทศอุตสาหกรรม และต้องการพื้นที่ทางการเมืองจากชนชั้นนำเดิม ในขณะที่ชนชั้นนำเดิมพยายามรักษาสถานภาพของตนเองไว้

ในขณะนี้เป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่มที่อยู่ตรงข้ามกัน มิใช่การต่อสู้ระหว่างกลุ่มที่มีลักษณะพหุนิยม เช่น ในสวีเดนในครั้งแรกเป็นการต่อสู้ของชาวนา และต่อมาเป็นการต่อสู้ของชนชั้นกลางระดับล่างในเมืองและชนชั้นแรงงานต่อพันธมิตรอนุรักษนิยมของข้าราชการ เจ้าของที่ดิน ขนาดใหญ่และกลุ่มอุตสาหกรรม ประเด็นที่ต่อสู้กันก็คือภาษีศุลกากร ภาษีเงินได้ การทหาร การออกเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น หรือในตุรกี มีการต่อสู้แข่งขันของชนบทกับเมือง หรือเป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่มชาวนาขนาดใหญ่และขนาดกลาง ต่อกลุ่มทหารและข้าราชการที่สืบทอดอำนาจจากบุคคลสำคัญของตุรกี คือ เคมาล อตังเติร์ก (Kamal Ataturk) ประเด็นในการต่อสู้เป็นเรื่องการทำให้ประเทศเป็นอุตสาหกรรมกับการพัฒนาเกษตรกรรม ตัวอย่างการต่อสู้ดังกล่าวมีประเด็นการต่อสู้เป็นเรื่องทางเศรษฐกิจ แต่ก็มี การต่อสู้ซึ่งประเด็นเรื่องเศรษฐกิจไม่ใช่เรื่องหลัก เช่น ในอินเดีย ฟิลิปปินส์ มีการต่อสู้ระหว่างกลุ่มชาตินิยมกับฝ่ายราชการ เกี่ยวกับประเด็นเรื่องการปกครองตนเอง ซึ่งไม่ใช่เรื่องความขัดแย้งระหว่างชนชั้น

การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะเป็นประชาธิปไตย มิใช่โดยการไปลอกเลียนกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือจัดระบบรัฐสภาให้เหมือนประเทศที่เป็นประชาธิปไตยไปก่อนหน้านี้แล้ว แต่จะต้องสามารถเผชิญกับความขัดแย้งได้อย่างยุติธรรม และโดยการคิดค้นหรือปรับใช้กระบวนการเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ การต่อสู้อาจดำเนินไปจนกว่าคู่ต่อสู้คนสำคัญจะเหนื่อยอ่อนหรือประเด็นที่มีการต่อสู้กันจะจางหายไป โดยปราศจากการเกิดขึ้นของการแก้ไขปัญหาแบบประชาธิปไตย หรืออาจจะมีกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอาจหาทางเอาชนะกลุ่มตรงข้ามได้

๓) ช่วงระยะตัดสินใจ (decision phase) เป็นขั้นแรกของการเปลี่ยนผ่านเป็นประชาธิปไตย เป็นการเคลื่อนไหวทางประวัติศาสตร์ เมื่อส่วนต่างๆ ที่กำลังต่อสู้ทางการเมืองและตกลงกันไม่ได้ ตัดสินใจที่จะประนีประนอมและยอมรับการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งทำให้แต่ละฝ่ายมีส่วนร่วม

ทางการเมือง ตัวอย่างเช่น การประนีประนอมอันยิ่งใหญ่ (Great Compromise) ของการเมืองสวีเดนในปี ๑๙๐๗ มีการยอมรับสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งทั่วไปผนวกด้วยตัวแทนแบบสัดส่วน หรืออาจมีการตัดสินใจในหลายประการ เช่น ในอังกฤษ ซึ่งยอมรับหลักการของรัฐบาลที่มีอำนาจจำกัด ในการประนีประนอมเมื่อปี ค.ศ.๑๖๘๘ การปกครองแบบคณะรัฐมนตรีมีวิวัฒนาการในช่วงศตวรรษที่ ๑๘ และการปฏิรูปการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในช่วงท้ายในปี ค.ศ.๑๘๓๒ หรือในสวีเดนเอง หลังจากปี ค.ศ.๑๙๐๗ แล้ว การเปลี่ยนแปลงก็ยังเกิดขึ้นต่อเนื่องมา โดยการปฏิรูปการลงคะแนนเสียงในปี ค.ศ.๑๙๑๘ ซึ่งเป็นการยืนยันหลักการปกครองแบบคณะรัฐมนตรี ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบทันที หรือแบบค่อยเป็นค่อยไป แต่ก็เกิดขึ้นโดยกระบวนการของการตัดสินใจที่ตั้งใจ อย่างน้อยก็อยู่ในส่วนของผู้นำการเมืองระดับบน

การตัดสินใจ หมายถึงการเลือก ในขณะที่การเลือกที่เป็นประชาธิปไตยจะไม่เกิดจนกว่าพื้นฐานและเงื่อนไขที่เตรียมมาแล้วจะเกิดขึ้น การเลือกที่จะเป็นประชาธิปไตยเป็นการเลือกอย่างชาญฉลาด และไม่ได้เลื่อนไหลไปโดยอัตโนมัติ การตัดสินใจเพื่อเป็นประชาธิปไตยเป็นผลลัพธ์จากการมีปฏิสัมพันธ์กันของพลังจำนวนมาก ในท่ามกลางกลุ่มที่มีการเจรจาต่อรองกันและทางกลางผู้นำกลุ่มต่างๆ อาจเป็นการต่อสู้ระหว่างคู่ต่อสู้ในช่วงการเตรียมความพร้อม ผู้ที่มีส่วนร่วมคนอื่นๆ อาจเข้ามาในกลุ่มซึ่งเป็นกลุ่มที่แยกตัวออกมาจากกลุ่มหนึ่ง หรืออีกฝ่ายหนึ่ง หรือเป็นกลุ่มใหม่ที่ได้อำนาจสู่เวทีทางการเมือง

ในขั้นการตัดสินใจ อาจเรียกได้ว่าเป็นการกระทำของตรรกะและการเห็นพ้องกันอย่างตั้งใจ ระยะต่อจากช่วงการต่อสู้ทางการเมืองที่ยังไม่ลงตัว เป็นช่วงของการเตรียมความพร้อม เป็นระยะของการตัดสินใจของผู้นำทางการเมืองเพื่อที่จะยอมรับการดำรงอยู่ของความแตกต่างหลากหลายในความเป็นหนึ่งเดียว และในที่สุดก็เพื่อที่จะสร้างความเป็นสถาบันให้กับมุมมองที่สำคัญของกระบวนการแบบประชาธิปไตย

๔) ช่วงระยะการอยู่ร่วมกัน (habitation phase) เป็นขั้นที่สองของการเปลี่ยนผ่าน ในการยอมรับการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น อาจเป็นการยอมรับด้วยความจำเป็นมากกว่าเป็นความต้องการที่จะประนีประนอม อย่างไรก็ตาม การปกครองดังกล่าวก็จะกลายเป็นความเคยชินและจะประสบความสำเร็จได้ในที่สุดก็ต่อเมื่อเกิดชนชั้นนำในช่วงคนยุคใหม่

ประชาธิปไตย โดยคำนิยามคือกระบวนการของการแข่งขันและการแข่งขันนี้ ทำให้เกิดความเข้มแข็งต่อผู้แข่งขันที่สามารถให้เหตุผลกับข้อมูลมัดต่อประชาธิปไตย และจะยิ่งเข้มแข็งมากขึ้นต่อผู้ที่เชื่อในประชาธิปไตยอย่างจริงจัง

อย่างไรก็ตาม การเมืองไม่ได้เพียงประกอบไปด้วยคู่แข่งเพื่อเข้าสู่อำนาจเพียงเท่านั้น ยังมีสิ่งที่อยู่เหนือกว่านั้น คือ กระบวนการสำหรับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งนั้นจะเกิดขึ้นจากการปะทะของผลประโยชน์หรือจากความไม่แน่นอนเกี่ยวกับอนาคตระบอบการปกครองแบบใหม่คือสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้นสำหรับเชื่อมต่อความเป็นไปได้บนสิ่งที่เราไม่รู้ ประชาธิปไตยเกี่ยวข้องกับกระบวนการของการทดลองและความผิดพลาด การเรียนรู้ประสบการณ์ การประนีประนอมที่สำคัญลำดับแรกซึ่งจะทำให้เกิดประชาธิปไตย คือ การพิสูจน์ของประสิทธิภาพของหลักการประนีประนอมและการอยู่ร่วมกัน ความสำเร็จอย่างแรกอาจสนับสนุนพลังทางการเมืองและบรรดาผู้นำทั้งหลายให้ยอมรับปัญหาสำคัญเพื่อที่จะหาทางออกโดยกระบวนการประชาธิปไตย

การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย อาจต้องการทัศนคติร่วมกันบางประการ และทัศนคติที่แตกต่างกันบางประการเกี่ยวกับส่วนของการเมืองและทัศนคติของประชาชนทั่วไป ในช่วงระยะของการอยู่ร่วมกัน เกิดขึ้นได้ด้วยแหล่งของกระบวนการ ๓ ประการ คือ

(๑) ทั้งนักการเมืองและประชาชน เรียนรู้จากการแก้ไขปัญหาบางประเด็นที่บรรลุผลสำเร็จ เพื่อที่จะแทนที่ความเชื่อเดิมด้วยกฎเกณฑ์แบบใหม่ และประยุกต์ใช้กฎเกณฑ์นั้นกับประเด็นใหม่อื่นๆ ต่อไป ความเชื่อดังกล่าวจะเติบโตอย่างรวดเร็วหากว่าแนวโน้มทางการเมืองสามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรม ทั้งโดยรัฐบาลร่วม หรือโดยการเป็นฝ่ายค้าน

(๒) ประสบการณ์กับเทคนิคประชาธิปไตย และการเข้าสู่การแข่งขันทางการเมือง จะยืนยันการปฏิบัติและความเชื่อแบบประชาธิปไตย ให้แก่นักการเมือง

(๓) ประชาชนโดยส่วนใหญ่ จะเปลี่ยนแปลงให้มีความเหมาะสมกับโครงสร้างใหม่ โดยการเดินหน้าเพื่อเชื่อมโยงกับองค์กรพรรคการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเชื่อมต่อกับนักการเมือง ด้วยการเลือกตั้งทั่วทั้งประเทศ

โดยสรุปตัวแบบกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยที่ รัสโว์ เสนอนี้ เริ่มต้นด้วยการมีความรู้สึกเป็นหนึ่งเดียวของความเป็นชาติ เกิดการต่อสู้ระหว่างกลุ่มคนต่างๆ จากความขัดแย้ง และพยายามปกป้องความขัดแย้งที่เกิดขึ้น จนเกิดการยอมรับกฎเกณฑ์แบบประชาธิปไตย และในระบอบท้ายสุด ทั้งนักการเมือง ประชาชนผู้เลือกตั้งจะต้องรับกฎเกณฑ์เหล่านี้ในการอยู่ร่วมกันในสังคมประชาธิปไตยนี้ อย่างไรก็ตาม กระบวนการนี้อาจเกิดขึ้นระยะหนึ่งระยะใดและย้อนกลับไปได้

๑.๔.๑.๒ ประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง (consolidated democracy) แม้ว่ากระบวนการสู่การเป็นประชาธิปไตยอาจจะไม่มีการสิ้นสุด แต่เป้าหมายสำคัญก็คือการนำไปสู่การเป็นรัฐประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง ในประเด็นนี้ นักรัฐศาสตร์อย่างลินซ์ (Juan J. Linz) และสเตพาน (Alfred Stepan) ได้อธิบายถึงประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง โดยแบ่งพื้นที่ออกเป็น ๕ ส่วน ในแต่ละส่วนนี้มีความเกี่ยวเนื่องและเป็นแรงสนับสนุนต่อการกันในการทำให้รัฐนั้นมีประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง ได้แก่

๑) สังคมประชา (civil society) คือ เวทีของรูปแบบการปกครอง ซึ่งกลุ่มต่างๆ ที่จัดรูปแบบองค์กรด้วยตนเอง ขบวนการ และปัจเจกบุคคล มีความอิสระจากรัฐ พยายามที่จะเชื่อมต่อซึ่งคุณค่า สร้างสมาคมและความเป็นหนึ่งเดียวกัน และทำให้ผลประโยชน์มีความก้าวหน้า สังคมประชา อาจรวมถึงขบวนการทางสังคมที่หลากหลาย (กลุ่มสตรี การรวมตัวของชุมชน การรวมกลุ่มทางศาสนา องค์กรปัญหาชน) และการรวมตัวกันของพลเมืองจากทุกชนชั้นทางสังคม (เช่น สหภาพการค้า กลุ่มผู้ประกอบการ สื่อมวลชน หรือนักกฎหมาย)^{๑๖}

หลักการที่จำเป็นสำหรับเวทีของสังคมประชา ก็คือ เสรีภาพในการรวมตัวกัน และการติดต่อสื่อสาร นอกจากนี้ เวทีสังคมประชาควรได้รับการสนับสนุนจากเวทีอื่นๆ อันได้แก่ เวทีของหลักนิติธรรม (the rule of law) โดยการสถาปนาหลักประกันทางกฎหมาย เวทีเครื่องมือของรัฐ (state apparatus) ที่จะบังคับต่อสิทธิของสังคมประชาหากว่าสิทธิเหล่านี้ถูกละเมิด เวทีสังคมเศรษฐกิจ (economic society) ที่ควรมีความหลากหลายเพื่อที่จะสนับสนุนการดำรงอยู่ของสังคมประชา

๒) สังคมการเมือง (Political society) คือ เวทีซึ่งรูปแบบการปกครอง จัดการตนเองเพื่อที่จะให้มีการแข่งขันให้ได้มาซึ่งสิทธิอันชอบธรรมในการใช้อำนาจ ควบคุมต่ออำนาจสาธารณะ และเครื่องมือของรัฐในเวทีดังกล่าว สังคมประชาสามารถที่จะทำลายระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยได้ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาธิปไตยที่

^{๑๖} Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Maryland: The John Hopkins University Press, 1996), P. 7.

มั่นคง จะต้องมีความเกี่ยวข้องกับสังคมการเมือง ส่วนประกอบและความมั่นคงของรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย จะต้องทำให้เกิดทั้งความคิดและการกระทำเกี่ยวกับการพัฒนาสถาบันหลักของสังคมการเมืองแบบประชาธิปไตย อันได้แก่ พรรคการเมือง การเลือกตั้ง กฎของการเลือกตั้ง ภาวะผู้นำทางการเมือง ความเป็นพันธมิตรระหว่างพรรคการเมือง และฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งสังคมสร้างตนเองขึ้นมาในเชิงการเมืองเพื่อที่จะเลือกและเฝ้าติดตามรัฐบาลประชาธิปไตยนั้น^{๑๗}

ในเวทีของการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองในเวทีสังคมการเมือง ต้องการกระบวนการเลือกตั้งที่แข่งขันได้อย่างเสรี ต้องการความชอบธรรมในมุมมองของสังคมประชา ต้องการหลักประกันในทางกฎหมาย และได้รับการธำรงรักษาโดยเครื่องมือของรัฐที่เป็นกลาง ไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

๓) หลักนิติธรรม (Rule of law) เพื่อที่จะบรรลุในการเป็นประชาธิปไตยที่มั่นคงระดับของความเป็นอิสระเป็นตัวของตัวเองและการไม่ต้องขึ้นอยู่กับใครของสังคมประชาและสังคมการเมือง จะต้องผูกติดเข้าไปและได้รับการสนับสนุนโดยหลักนิติธรรม ตัวแสดงที่สำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลและรัฐประชาธิปไตย จะต้องเคารพและยึดถือหลักนิติธรรม หลักนิติธรรมจะต้องฝังอยู่ในหลักการของรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องการมากกว่าการปกครองโดยเสียงข้างมาก ต้องการระดับขั้นของกฎหมายที่ชัดเจน มีการตีความโดยระบบศาลที่อิสระและได้รับการสนับสนุนโดยวัฒนธรรมทางกฎหมายที่เข้มแข็งในสังคมประชา^{๑๘} หลักการรัฐธรรมนูญ ต้องการวัฒนธรรมทางกฎหมายที่มีรากฐานที่แข็งแกร่งในสังคมประชา และได้รับการเคารพโดยสังคมการเมืองและเครื่องมือของรัฐ

๔) เครื่องมือของรัฐ (state apparatus) ประชาธิปไตยเป็นรูปแบบของการปกครองชีวิตในรัฐ (polis) ซึ่งพลเมืองมีสิทธิที่ได้รับการรับประกันและการปกป้อง เพื่อที่จะปกป้องสิทธิของพลเมืองและให้บริการพื้นฐานอื่นๆ ซึ่งประชาชนมีความต้องการ รัฐบาลประชาธิปไตยจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจในการใช้กำลังอย่างผูกขาดและชอบธรรม ให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพในดินแดนของรัฐนั้น จะต้องเก็บภาษีเพื่อใช้สำหรับตำรวจ ผู้พิพากษา และบริการพื้นฐานต่างๆ ดังนั้น ประชาธิปไตยสมัยใหม่จำเป็นต้องมีความสามารถอย่างมีประสิทธิภาพในการออกกฎระเบียบ คำสั่ง สำหรับสิ่งต่างๆ เหล่านี้ รัฐจำเป็นต้องมีสถานะที่สามารถทำงานได้ และมีหน่วยงานราชการที่สามารถใช้งานได้โดยรัฐบาลประชาธิปไตย^{๑๙}

ปทัสถานของระบบราชการที่มีเหตุผลและยึดหลักกฎหมาย ต้องการการสนับสนุนเชิงปทัสถานจากสังคมประชา สำหรับอำนาจหน้าที่ที่มีเหตุผลและเป็นไปตามกฎหมาย และการผูกขาดของการใช้กำลังอันชอบธรรม ต้องการการสนับสนุนทางการเมืองจากสังคมการเมือง

๕) สังคมเศรษฐกิจ (economic society) มีการกล่าวถึงประเด็นทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ๒ ประการ คือ ประการแรก คือ ในช่วงเวลาที่บ้านเมืองเป็นปกติปราศจากสงคราม ไม่เคยมีและไม่มีอาจที่จะเป็นประชาธิปไตยที่มั่นคงได้ภายใต้เศรษฐกิจที่ถูกบังคับโดยรัฐ (command economy) ประการที่สอง คือ ไม่เคยเป็นหรือเกือบจะไม่เคยเป็นประชาธิปไตยที่มั่นคงได้ในเศรษฐกิจแบบตลาดอันสมบูรณ์แบบ (pure market economy) ดังนั้น ประชาธิปไตยที่มั่นคงและทันสมัย ต้องมีชุดของปทัสถานที่ถูกสร้างขึ้น และได้รับการยอมรับในแบบของสังคม-การเมือง สถาบัน และกฎระเบียบ ซึ่งเรียกว่าสังคมเศรษฐกิจ

^{๑๗} Ibid., p. 8.

^{๑๘} Ibid., P. 10.

^{๑๙} Ibid., P. 11.

(economic society) ที่อยู่กึ่งกลางระหว่างรัฐกับตลาด^{๒๐} ส่วนที่เป็นการตลาดที่จะถูกทำให้มีความเป็นสถาบัน ต้องการกรอบในเชิงกฎระเบียบและกฎหมาย ที่เกิดขึ้นโดยสังคมการเมือง เคารพโดยสังคมประชา และบังคับโดยเครื่องมือของรัฐ

๑.๔.๒ บทบาทของตำรวจในกระบวนการเป็นประชาธิปไตย

ภายในกระบวนการเป็นประชาธิปไตย สถาบันตำรวจที่มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในสังคม บังคับใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญา จึงมีสถานะใน ๒ ลักษณะ คือ ลักษณะแรก เป็นบทบาทในฐานะเป็นสถาบันหนึ่งที่มีความสัมพันธ์กับสถาบันอื่นๆ ภายใต้กระบวนการเป็นประชาธิปไตย และการมุ่งไปสู่ประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง ลักษณะที่สอง ตำรวจในฐานะสถาบันหนึ่งที่ต้องมีการปรับตัวให้เป็นสถาบันที่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย ในลักษณะตำรวจแบบประชาธิปไตย (democratic policing) สถานะใน ๒ ลักษณะดังกล่าว ตำรวจจึงมีบทบาทในกระบวนการเป็นประชาธิปไตย ดังนี้

๑.๔.๒.๑ บทบาทของตำรวจในกระบวนการไปสู่ประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง จากแนวคิดประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง (consolidated democracy) ดังที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นว่าภายใต้พื้นที่ ๕ เวทีดังกล่าว บทบาทสำคัญของตำรวจในแต่ละเวทีมีดังนี้

๑) เวทีของสังคมประชา (civil society) ตำรวจมีความสัมพันธ์ กับสังคมประชาในช่วงการเปลี่ยนผ่านไปสู่รัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนผ่านจากรัฐเผด็จการหรือสังคมนิยมไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ สังคมประชาที่มีบทบาทในการรวมตัวเพื่อต่อต้านอำนาจรัฐเผด็จการในระบอบการปกครองเดิม เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่การปกครองรูปแบบใหม่ เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นเสมือนเครื่องมือในการปราบปรามฝ่ายต่อต้านหรือการใช้อำนาจเพื่อทำลายล้างฝ่ายตรงข้ามรัฐเดิม อย่างไรก็ตาม ภายใต้รัฐประชาธิปไตย เมื่อตำรวจเป็นเครื่องมือที่จำเป็นของรัฐ ภารกิจของสังคมประชาประการหนึ่งก็คือ การแสดงความคิดเห็นว่า ตำรวจในฐานะเป็นเครื่องมือที่จำเป็นของรัฐ ควรจะถูกสร้างขึ้นอย่างไร การกำหนดบทบาทหน้าที่ของตำรวจในสังคมประชา ไม่อาจปล่อยให้เจ้าหน้าที่ของตำรวจเพียงลำพัง สังคมประชาอาจแสดงบทบาทในการเรียกร้องความต้องการรูปแบบของตำรวจที่พึงปรารถนา รวมทั้งการให้ข้อมูลข่าวสารและความต้องการ อาทิเช่น ดัชนีชี้วัดเกี่ยวกับการใช้กำลังเกินความจำเป็นของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ดัชนีชี้วัดเกี่ยวกับความรู้สึกของสังคมประชาเกี่ยวกับความเป็นธรรมและการให้บริการของตำรวจ ซึ่งอาจดำเนินการได้โดยการสำรวจความคิดเห็น ความต้องการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาตรวจสอบเรื่องร้องเรียนตำรวจ (civilian complaint police review board) การที่ประชาชนสามารถเข้าถึงเจ้าหน้าที่ตำรวจได้อย่างเท่าเทียม ได้รับการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยไม่เลือกปฏิบัติ เป็นต้น^{๒๑} การปฏิบัติงานของตำรวจภายใต้เวทีสังคมประชา คือการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วน

^{๒๐} Ibid., P. 11.

^{๒๑} Alfred Stepan and Arthur Costa, *Democratisation and the police; Crafting in five democratic arenas: "Civil Society", "Political Society", "Rule of Law", "Useable State", and "Economic Society,"* Paper prepared for the Conference on Democratic Transition and Consolidation, FRIDE and the Gorbachev Foundation, Madrid, October 18-21, 2001 Conference on Democratic Transition and Consolidation, *Working Group 5: The Role of Armed Forces and Security Forces* Coordinator: Rut Diamint, pp. 6-7.

ร่วมในการปฏิบัติงานให้บริการ และการบริหารงานตำรวจ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติงานได้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนนั่นเอง

๒) เวทีของสังคมการเมือง (political society) สังคมการเมืองเกี่ยวข้องกับการแข่งขันเพื่อเข้าสู่อำนาจทางการเมือง และการใช้อำนาจอย่างชอบธรรม การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยที่เต็มรูปแบบจะเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง สภานิติบัญญัติ กฎเกณฑ์การเลือกตั้ง ภาวะผู้นำทางการเมือง พรรคร่วมรัฐบาล การกำหนดนโยบาย เป็นต้น สังคมการเมือง สามารถที่จะกระทำหรือไม่กระทำเรื่องต่างๆ ที่จะช่วยทำให้การปฏิบัติงานของตำรวจแบบประชาธิปไตยได้เกิดขึ้น^{๒๒} มีข้อเสนอเกี่ยวกับการสร้างสถาบันทางการเมืองในแบบประชาธิปไตยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถาบันตำรวจ ได้แก่

- ใช้กำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน โดยไม่ใช่กำลังทหาร ระบบตำรวจในประเทศต่างๆ อาจมีทั้งรูปแบบการกระจายอำนาจ (decentralize) แบบของอังกฤษ ซึ่งเป็นกองกำลังตำรวจที่จำกัดการใช้อาวุธ หรือเป็นการจัดองค์การแบบรวมศูนย์อำนาจ (centralize) แบบฝรั่งเศส การจัดองค์การไม่ว่าจะเป็นไปในลักษณะใด ก็จะต้องมีพันธกิจมุ่งเน้นการให้บริการประชาชน อยู่ภายใต้การควบคุมของการเมือง มีความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ (accountability) และใช้การควบคุมโดยกฎข้อบังคับที่ไม่มีลักษณะแบบทหาร และเป็นกฎเกณฑ์ในกระบวนการยุติธรรม

- การควบคุมการชุมนุม ผู้นำสังคมการเมือง จะต้องกำกับดูแลตำรวจ เพื่อจัดการกับการประท้วงขนาดใหญ่ให้เป็นไปอย่างสงบเรียบร้อย ตำรวจจะต้องได้รับการฝึก และมีอุปกรณ์ที่ทันสมัย และเพียงพอ เพื่อที่จะรับมือกับผู้ชุมนุม โดยไม่ใช่อาวุธที่เป็นอันตรายถึงชีวิตกับประชาชน รวมทั้งการกำหนดกฎการใช้กำลัง (Rules of engagement) เพื่อป้องกันหรือทำให้เกิดความสูญเสียน้อยที่สุด

- การจัดโครงสร้างตำรวจแบบรวมศูนย์อำนาจ เช่น ฝรั่งเศส อิตาลี ซิลี ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร จะต้องพัฒนาความสามารถในเชิงยุทธศาสตร์และในเชิงการเมือง เพื่อให้จะให้การแนะนำและอำนวยความสะดวกตำรวจในภาพรวม และสร้างระบบความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ของตำรวจ หากเป็นโครงสร้างกระจายอำนาจ (decentralized) เช่น บราซิล รัสเซีย สหรัฐอเมริกา ก็จะต้องมีหลักประกันว่าหน่วยงานระดับสหพันธรัฐ จะไม่ละเมิดต่อสิทธิของปัจเจกชนได้

- การใช้เจ้าหน้าที่ตำรวจหญิง ควรมีการจัดหน่วยงานที่มีเจ้าหน้าที่ตำรวจหญิงสำหรับการจัดการกับปัญหาความรุนแรงในครอบครัว เพื่อให้การปฏิบัติมีความเหมาะสม

๓) หลักนิติธรรม (rule of law) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานตำรวจ คือประเด็นการสร้างความเป็นกลางในการบังคับใช้กฎหมาย แม้กระทั่งการบังคับใช้กฎหมายต่อตัวเจ้าหน้าที่ตำรวจเอง หน่วยตำรวจที่ถูกกล่าวหาว่าใช้กำลังเกินสมควรต่อประชาชน หากหน่วยงานดังกล่าวยังมีอำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐาน ชั่งน้ำหนักพยาน ด้วยตนเอง กรณีนี้ถือว่ายังไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ หากถูกกล่าวหาว่ากระทำผิด ก็จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายปกติ ใช้กระบวนการดำเนินคดีเช่นเดียวกับประชาชนโดยทั่วไป^{๒๓}

๔) เครื่องมือของรัฐ (state apparatus) ตำรวจในฐานะเป็นส่วนราชการอันเป็นเครื่องมือของรัฐและยังเป็นส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้กำลังบังคับต่อประชาชนได้อีกด้วย การพัฒนางานตำรวจให้เป็นเครื่องมือของรัฐในด้านต่างๆ ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับชุมชน ระบบการควบคุมและความรับผิดชอบ และการลดการใช้กำลังเกินความจำเป็น จะเกิดขึ้นได้จำเป็นจะต้องมีการ

^{๒๒} Ibid., pp. 8-9.

^{๒๓} Ibid., p. 10.

ปฏิรูปงานตำรวจ ซึ่งการวิเคราะห์การปฏิรูปดังกล่าวจะเผยให้เห็นถึงรูปแบบและการยอมรับความชอบธรรม และการปฏิรูปดังกล่าวปัจจัยด้านภาวะผู้นำตำรวจ รวมทั้งการเริ่มต้นจากภายในองค์กรเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญ^{๒๔}

๕) สังคมเศรษฐกิจ (economic society) ในแง่ทางเศรษฐกิจ นอกจากเจ้าหน้าที่ตำรวจจะเป็นองค์กรที่สนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายเพื่อรักษาภักดีทางเศรษฐกิจให้เกิดการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมแล้ว ในแง่ภายในองค์กรเอง รัฐควรจ่ายเงินเดือนค่าตอบแทนให้เจ้าหน้าที่ตำรวจอย่างเพียงพอที่งานตำรวจจะเป็นอาชีพหนึ่ง เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถเลี้ยงชีพได้ โดยจะต้องไม่ไปรับจ้างทำงานด้านรักษาความปลอดภัยจากหน่วยงานเอกชนในขณะที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่^{๒๕}

จะเห็นได้ว่าในความเป็นประชาธิปไตยของรัฐ ตำรวจเป็นสถาบันที่สำคัญในกระบวนการเป็นประชาธิปไตย ในฐานะหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) จึงถือเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญประการหนึ่งของระดับการเป็นประชาธิปไตยของสังคม^{๒๖} ในความสัมพันธ์กับสังคมประชา ซึ่งประชาชนจะมีบทบาทในการแสดงข้อเรียกร้อง ความคิดเห็นและการตรวจสอบการปฏิบัติงานต่อตำรวจ ตำรวจจึงเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐที่จะปฏิบัติงานตอบสนองความต้องการของประชาชนในด้านรักษาความสงบเรียบร้อยภายในสังคม ในเวทีสังคมการเมือง รัฐและสถาบันทางการเมืองที่เกี่ยวข้อง จะต้องส่งเสริมและสร้างให้ตำรวจได้แสดงบทบาท อำนาจหน้าที่ ที่สอดคล้องกับความเป็นประชาธิปไตยของรัฐเอง ในเวทีของหลักนิติธรรม นอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายโดยตรงของตำรวจที่จะต้องมีความเสมอภาค เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติแล้ว แม้แต่ตัวเจ้าหน้าที่ตำรวจเองก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเช่นเดียวกับประชาชน ในเวทีความเป็นเครื่องมือของรัฐ หน่วยงานตำรวจจำเป็นต้องได้รับการปฏิรูปเพื่อพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถเพื่อให้เป็นเครื่องมือในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในที่มีประสิทธิภาพ และในเวทีสังคมเศรษฐกิจ นอกจากตำรวจจะเป็นส่วนหนึ่งของการรักษาภักดีตามกฎหมายเพื่อให้เกิดการแข่งขันทางเศรษฐกิจอย่างเสรีและเป็นธรรมแล้ว ตำรวจก็ควรได้รับการจ่ายค่าตอบแทนที่เพียงพอเหมาะสมกับสถานะทางเศรษฐกิจ

กล่าวโดยสรุป บทบาทของตำรวจในกระบวนการเป็นประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมุ่งสู่การเป็นประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง สถาบันตำรวจจำเป็นต้องแสดงบทบาทให้สอดคล้องกับกระบวนการและเนื้อหาความเป็นประชาธิปไตยของรัฐ ในขณะเดียวกันระบบการเมืองของรัฐก็จำเป็นต้องสนับสนุนส่งเสริมสถาบันตำรวจเพื่อให้สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับการเป็นประชาธิปไตยไปด้วยในขณะเดียวกัน

๑.๔.๒.๒ งานตำรวจแบบประชาธิปไตย (democratic policing) เพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในด้านของสถาบันตำรวจเองก็จำเป็นต้องมีการปรับตัวให้มีความเป็นประชาธิปไตย มีการให้ความหมายของ “งานตำรวจแบบประชาธิปไตย” (Democratic policing) ไว้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการตำรวจ เป็นรูปแบบที่ตำรวจมีความรับผิดชอบสามารถตรวจสอบได้ (accountable) ต่อกฎหมายและชุมชน เคารพต่อสิทธิและมีหลักประกันต่อความปลอดภัยของประชาชน

^{๒๔} Ibid., pp. 11-12.

^{๒๕} Ibid., p. 13.

^{๒๖} M. R. Haberfeld and Ibrahim Cerrah. *Comparative Policing: The Struggle for Democratization* (LA: Sage, 2008), p. 6.

ทั้งหมด โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ นอกจากนี้ องค์การตำรวจแบบประชาธิปไตยจะต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้
และมีความรับผิดชอบต่อหลักนิติธรรม (rule of law) ด้วย^{๒๗}

เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ที่ปฏิบัติตอบสนองต่อสถานการณ์ต่างๆ ที่ต้องยึดหลักกฎหมาย
ดังนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงควรมีอิสระที่จะตัดสินใจโดยมีพื้นฐานอยู่บนสภาพแวดล้อมในแต่ละกรณีๆ ไป
การตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ตำรวจมักจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ รวมถึงความปลอดภัยของประชาชน
กระบวนการในการตัดสินใจเหล่านี้ ทำให้ประชาธิปไตยกลายเป็นความยากในงานตำรวจ ในอีกด้านหนึ่ง
ตำรวจจะต้องตอบสนองต่อความต้องการของสังคม และต้องตอบสนองมากยิ่งขึ้นในช่วงเวลาที่สังคมมีความ
ต้องการความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยที่เพิ่มมากขึ้น ตำรวจอาจจะต้องเผชิญปัญหาที่ว่า “จะบังคับ
ใช้กฎหมาย หรือไม่บังคับใช้กฎหมาย” ในขณะที่มีปัญหาที่สังคมเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ตำรวจบังคับใช้
กฎหมายเพื่อความปลอดภัย แต่ก็มีความเกิดขึ้นว่า “จะบังคับใช้กฎหมายอย่างไร” ปัญหาดังกล่าว
จำเป็นจะต้องมีการพิจารณาภายใต้การตำรวจแบบประชาธิปไตย M. R. Haberfeld และ Ibrahim
Cerrah ได้ตั้งคำถามต่องานตำรวจกับความเป็นประชาธิปไตย ไว้ว่า “งานตำรวจ เป็นเรื่องยากในระบอบ
ประชาธิปไตย ?” หรือ “ความเป็นประชาธิปไตย เป็นเรื่องยากในงานตำรวจ ?”^{๒๘} กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ
ลักษณะการปฏิบัติงานของตำรวจจำเป็นต้องมีอิสระในการตัดสินใจบังคับใช้กฎหมาย โดยยึดข้อกฎหมาย
เป็นหลัก ซึ่งบางครั้งย่อมกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน และในขณะเดียวกันก็ต้องสนองตอบต่อ
ความต้องการของประชาชนภายใต้หลักการประชาธิปไตย บทบาทของตำรวจจึงต้องวางอยู่ระหว่างการ
บังคับใช้กฎหมายที่ยึดหลักนิติธรรม กับการสนองความต้องการของประชาชนในด้านการรักษาความสงบ
เรียบร้อยและความปลอดภัยของสังคม

ความรับผิดชอบทั้งระดับของสถาบันและความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคล เพื่อรักษา
ความสงบเรียบร้อยและการบังคับใช้กฎหมายในสังคม ดำรงอยู่ในสังคมมาตั้งแต่สมัยโบราณ อย่างไรก็ตาม
ในรูปแบบการปกครองที่นครรัฐยังไม่มีลักษณะเป็นรัฐชาติในแบบสมัยใหม่ หน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย
ภายในสังคมซึ่งเป็นหน้าที่ของตำรวจในปัจจุบันกับการปกป้องภัยคุกคามจากภายนอกนครรัฐซึ่งเป็นหน้าที่
ของทหารในปัจจุบัน จึงไม่ได้แบ่งแยกออกจากกันอย่างเป็นเอกเทศ แต่ในยุคสมัยใหม่ ตำรวจได้กลายเป็น
องค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (specialized) มีความเป็นวิชาชีพ (professional) และเป็นองค์กรของ
สาธารณะที่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้กำลังเพื่อบังคับใช้กฎหมาย^{๒๙} โดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอเมริกา
กลาง มีความพยายามที่จะแบ่งแยกตำรวจออกจากกองกำลังติดอาวุธและทำให้มีความเป็นอิสระ ทำให้การ
กำกับดูแลและตรวจสอบการใช้ความรุนแรงของตำรวจมีความเข้มแข็ง ทำให้งานตำรวจมีความเป็นวิชาชีพ
โดยการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการสรรหา การฝึกอบรม และทำให้เกิดการเสวนาเกี่ยวกับความสำคัญ
ของการมีส่วนร่วมเข้าไปเกี่ยวข้องกับชุมชน^{๓๐} Fruhling ได้อธิบายถึงธรรมชาติและโครงสร้างของตำรวจในยุค
สมัยใหม่โดยอ้างอิงการศึกษาขององค์กรตำรวจในลาตินอเมริกา ไว้ ๓ ประการ คือ ประการแรก ตำรวจเป็น
ตัวตนของความเป็นสาธารณะ (public entity) ในลักษณะที่ตำรวจถูกกำกับดูแลและให้งบประมาณโดย
ชุมชนหรือรัฐ และตำรวจอยู่ภายใต้การบริหารจัดการโดยสาธารณะ และถูกออกแบบให้สามารถให้บริการ

^{๒๗} Ibid., pp. 8-9.

^{๒๘} Ibid.

^{๒๙} Joseph S. Tulchin, H. Hugo Frühling and Heather Golding, Eds. *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy, and the State*, p. 18.

^{๓๐} Ibid., P. 16.

สาธารณะโดยไม่เลือกปฏิบัติ ประการที่สอง ลักษณะกองกำลังตำรวจสมัยใหม่ ซึ่งเป็นสถาบันที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (specialization) ในการใช้กำลังเพื่อทำให้สังคมมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย การทำให้ตำรวจมีความเชี่ยวชาญเฉพาะไม่ได้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว เช่น ในอังกฤษซึ่งการจัดกองกำลังตำรวจที่เชี่ยวชาญเฉพาะได้เกิดขึ้นอย่างชัดเจนในปี ค.ศ. ๑๘๒๙ เป็นต้น และประการที่สาม ตำรวจเป็นองค์กรที่มีความเป็นวิชาชีพ (professional) โดยพยายามรักษาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสมและเป็นมืออาชีพ ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากหลักการสรรหา คัดเลือก ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ตำรวจ การแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่ง การออกจากราชการ กระบวนการปฏิบัติงาน รวมทั้งการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย^{๓๑} นอกจากนี้ จากอัตราการเพิ่มขึ้นของอาชญากรรม และความซับซ้อนของปัญหาตำรวจ ได้มีการเสนอการปรับตัวโดยคุณลักษณะใหม่ของสถาบันตำรวจที่ทันสมัย ได้แก่

๑) การเปลี่ยนแปลงความคิดของตำรวจ ที่มุ่งรวมค่านิยมของประชาธิปไตยเข้าไปในกิจกรรมตำรวจ ตำรวจเกี่ยวข้องกับพลเมืองอย่างเท่าเทียมกัน

๒) การใช้ระเบียบวิธีการอันทันสมัย เพื่อที่จะประเมินผลกระทบของกลยุทธ์งานตำรวจที่มีต่ออาชญากรรม ด้วยการมุ่งเน้นที่การสรรหาและการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อที่จะพัฒนากำลังพล

๓) ความพยายามที่จะนำการวิจัยและวางแผน มาใช้ในการบริหารงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

โดยสรุปจะเห็นได้ว่างานตำรวจแบบประชาธิปไตย คือ ตำรวจที่มุ่งปกป้องคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน มีความรับผิดชอบต่อกฎหมายมากกว่ารับผิดชอบต่อรัฐบาล เป็นตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักนิติธรรม (rule of law) บังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคไม่ว่าจะเป็นประชาชนกลุ่มใดก็ตาม การไม่เลือกปฏิบัติ มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ เป็นตำรวจที่ให้บริการแบบมืออาชีพและมีจรรยาบรรณ การที่จะให้ตำรวจมีความรับผิดชอบต่อประชาชน จะกระทำได้ ก็โดยผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งงานตำรวจชุมชน (community policing) โดยในเชิงองค์กรตำรวจจะต้องมีความเชี่ยวชาญในงานรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม การบริหารจัดการเป็นไปอย่างมืออาชีพ

๑.๔.๓ การเปลี่ยนผ่านของตำรวจ (police transition)

ในขณะที่ระบบการเมืองมีการเปลี่ยนผ่านจากระบบการปกครองแบบหนึ่ง ไปเป็นระบอบประชาธิปไตยของประเทศต่างๆ อาจเป็นการเปลี่ยนผ่านจากสังคมคอมมิวนิสต์ เป็นสังคมประชาธิปไตยที่มีระบบเศรษฐกิจแบบตลาด หรือการเปลี่ยนผ่านจากประเทศที่ตกอยู่ใต้อาณานิคมและได้รับเอกราชในเวลาต่อมา หรือการเปลี่ยนผ่านหลังจากการสิ้นสุดสงครามซึ่งผู้ที่ชนะสงครามเป็นผู้กำหนดระบอบใหม่ต่อผู้ที่อยู่ใต้อำนาจ^{๓๒}

ในการเปลี่ยนผ่านของตำรวจของประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะดังกล่าว ประเด็นที่เป็นความสนใจของนักวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักอาชญาวิทยาด้านการตำรวจ ก็คือ การเปลี่ยนแปลงในเชิงเศรษฐกิจและระบบการเมืองได้ส่งผลกระทบต่องานตำรวจหรือไม่ อาจเป็นการตั้งคำถามว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองประการหนึ่ง จำเป็นที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงงานตำรวจหรือไม่ นโยบายถูกนำไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงธรรมชาติของงานตำรวจในส่วนใดบ้าง ประสบผลสำเร็จ

^{๓๑} Ibid., pp. 18-21.

^{๓๒} Robert I. Mawby, "The Impact of Transition: A Comparison of Post-Communist Societies with Earlier 'Societies in Transition'," in Andras Kadar, ed., *Police in Transition* (Hungary: Central European University Press, 2001), P. 19.

อย่างไร และประเด็นที่สำคัญได้รับความสนใจยิ่งขึ้นก็คือ ระบบตำรวจแบบเก่า ซึ่งอยู่กับระบอบก่อนหน้านี้ อยู่ในสถานะใด และการปฏิรูปตำรวจมักจะอยู่ในวาระทางการเมืองในระดับต้นๆ ของผู้นำทางการเมืองในระบอบใหม่^{๓๓} ในระบอบการปกครองแบบเผด็จการ หรือสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ องค์กรตำรวจ เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการควบคุมสังคม และรักษาความมั่นคงของระบอบ มีการใช้ตำรวจลับในการสืบสวนหาข่าวและรักษาอำนาจ ในการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมือง เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระดับพื้นฐาน ผู้มีอำนาจจึงมีวาระเชิงนโยบายที่ต้องการเปลี่ยนแปลงระบบงานตำรวจอยู่ในระดับต้น

มีการศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงของรัฐกับการเปลี่ยนแปลงสถาบันตำรวจที่เกิดขึ้น ภายใต้การเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองใน ๓ กรณีคือ

๑) การปฏิรูปหลังสงครามในเยอรมันตะวันตกและญี่ปุ่น (West Germany and Japan)

ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง เยอรมันตะวันตกถูกแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน บริหารโดยอเมริกา ฝรั่งเศส และอังกฤษ โดยในช่วงเริ่มแรกในแต่ละส่วนพยายามที่จะปฏิรูปตำรวจในจินตนาการของตนเอง ตัวอย่างเช่น อังกฤษ ได้ปลดอาวุธตำรวจ ถือเป็นการทดลองในสภาวะเสี่ยงอันตรายในสภาพเหตุการณ์ของช่วงเวลาดังกล่าว เป็นการปฏิรูปตำรวจที่มุ่งเน้นให้ตำรวจต้องสูญเสียอำนาจ สิ่งเหล่านี้ส่งผลให้บทบาทหน้าที่ของตำรวจเกิดความคลุมเครือ ลดลักษณะแบบทหารในงานตำรวจลง อย่างไรก็ตาม จากความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างลักษณะความเป็นทหาร (militarism) กับความเป็นมืออาชีพ (professionalism) ซึ่งอาจแยกออกจากกันได้ยาก และความจำเป็นที่จะต้องสร้างความมั่นคงพื้นที่ชายแดนที่จะต่อต้านภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ ทำให้เกิดความหมายว่าการปฏิรูปครั้งนี้ จึงไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง^{๓๔}

การปฏิรูปตำรวจญี่ปุ่นในอดีต ซึ่งเกิดขึ้นโดยสหรัฐอเมริกาในช่วงเวลาหลังสงคราม มีความพยายามที่จะปฏิรูปตำรวจ แต่การปฏิรูปดังกล่าวได้กลายเป็นผลลบในภายหลัง ตำรวจญี่ปุ่นในปี ค.ศ.๑๙๗๔ มีบทบาทหน้าที่ที่กว้างขวาง รวมทั้งบทบาททางด้านการเมือง โครงสร้างมีลักษณะรวมศูนย์ซึ่งมีต้นกำเนิดจากรูปแบบของฝรั่งเศส มีการช่วงชั้นการบังคับบัญชา รับฟังคำสั่งจากส่วนกลาง โครงสร้างองค์กรตำรวจแม้ว่าจะมีบางส่วนที่เป็นส่วนท้องถิ่น แต่การปฏิบัติงานของตำรวจจะรับฟังคำสั่งจากส่วนกลางมากกว่า การปฏิรูปตำรวจที่เกิดโดยสหรัฐอเมริกา กระทำโดยการกระจายอำนาจไปท้องถิ่น (decentralization) แต่การปฏิรูปก็ประสบความล้มเหลว เหตุผลประการหนึ่งคือ วิฤติทางด้านเศรษฐกิจ และปัญหาที่ทำให้เกิดความไม่เป็นระบบ (disorganization) และความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม ซึ่งทำให้รัฐบาลเกิดความไม่มั่นใจตำรวจในช่วงระยะเปลี่ยนผ่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นช่วงเดียวกันที่มีการยกเลิกกองทัพของญี่ปุ่น เหตุผลอีกประการหนึ่ง คือความกดดันของทหารอเมริกัน ซึ่งมองตำรวจในฐานะเป็นส่วนประกอบสำคัญของกำลังที่จะต่อสู้กับภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์^{๓๕} การให้ท้องถิ่นจัดกิจการตำรวจขึ้นตามหลักปกครองตนเองของญี่ปุ่น ทำให้กิจการตำรวจญี่ปุ่นประสบปัญหาบางประการ กล่าวคือ

(๑) มาตรฐานการบังคับใช้กฎหมายแตกต่างกันไป

(๒) มาตรฐานการศึกษาของเจ้าหน้าที่ตำรวจแตกต่างกันไปในแต่ละหมู่บ้านและเมือง

(๓) มีอุปสรรคปัญหาด้านงบประมาณสำหรับตำรวจในแต่ละหมู่บ้านหรือเมือง ผลที่ตามมาก็คือทำให้ตำรวจขาดประสิทธิภาพในการทำงาน

^{๓๓} Ibid., p. 19.

^{๓๔} Ibid., p. 20.

^{๓๕} Ibid.

เมื่อญี่ปุ่นพ้นจากการยึดครอง (พ.ศ.๒๔๙๓) ญี่ปุ่นจึงแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยนำระบบรวมอำนาจ และระบบกระจายอำนาจมาผสมผสานกัน โดยกำหนดหลักการไว้ในกฎหมายตำรวจ พ.ศ.๒๔๙๓ คือ กำหนดวัตถุประสงค์และหน้าที่ของตำรวจไว้อย่างชัดเจน คงไว้ซึ่งระบบคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยของสาธารณชนไว้ เพื่อป้องกันอิทธิพลทางการเมืองเข้าแทรกแซง และสอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย^{๓๖}

๒) ระบบอาณานิคม (Colonial Systems)

เมื่อกล่าวถึงอาณานิคมไม่ได้มีเฉพาะอาณานิคมของอังกฤษ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากระบบตำรวจอังกฤษเป็นระบบที่ประเทศต่างๆ นำไปเป็นแบบอย่างการจัดกิจการตำรวจของตนจำนวนมาก และอาณานิคมของอังกฤษมีอยู่ทั่วทุกพื้นที่ ระบบอาณานิคมรัฐบาลสหราชอาณาจักรพยายามที่จะสถาปนา ระบบตำรวจ ซึ่งถูกผสมผสานระหว่างลักษณะทางทหาร กับการบริหารงานของพลเรือนเข้าด้วยกัน และ จัดหารัฐบาลที่มีประสิทธิภาพและถูกควบคุมอย่างใกล้ชิด งานตำรวจในระบบอาณานิคมมีคุณลักษณะได้แก่ (๑) โดยโครงสร้างมีลักษณะแบบทหารและรวมศูนย์ เช่น มีการติดอาวุธ และพักอาศัยอยู่เป็นหน่วยในค่ายพัก (๒) โดยบทบาทหน้าที่ ให้ความสำคัญกับภารกิจการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย (public order) และ (๓) ความชอบธรรมมาจากผู้บังคับบัญชาอาณานิคม มากกว่าประชาชนในท้องถิ่น^{๓๗}

นอกจากนี้ความเปลี่ยนแปลงกับตำรวจที่เกิดขึ้นในยุคอาณานิคม ยังมีความแตกต่างกันตามช่วงเวลา ได้แก่ ในช่วงแรกของการเป็นอาณานิคม ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของประชาชนเป็น ความสำคัญลำดับแรกที่จะต้องมีการจัดการ การเกิดขึ้นของตำรวจเกี่ยวข้องกับการใช้กำลังเพื่อบังคับให้เกิด ความเป็นระเบียบขึ้นในสังคม ช่วงที่สอง เป็นช่วงที่ความเป็นอาณานิคมมั่นคงขึ้น ความไม่เห็นพ้องถูกจำกัด ออกไป จุดมุ่งเน้นจึงไปอยู่ที่อาชญากรรมธรรมดา และจัดโครงสร้างให้ครอบคลุมสถาบันทางกฎหมายที่ จัดตั้งขึ้น และช่วงที่สาม ช่วงที่ได้รับเอกราช ซึ่งมักจะเกิดขึ้นมาในช่วงเวลาที่มีความวุ่นวายและตำรวจ จะต้องตอบสนองต่อเหตุการณ์ดังกล่าว^{๓๘}

๓) การเปลี่ยนแปลงในยุโรปตะวันออกและยุโรปกลาง (Central and Eastern Europe)

ก่อนที่จะเกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๘๐ ระบบตำรวจของประเทศใน ยุโรปตะวันออก มีลักษณะที่รวมเป็นหนึ่งเดียวกับความรับผิดชอบทางการเมืองและการบริหาร มีตำรวจลับ (secret police) ที่เข้มแข็ง และมีตำรวจในเครื่องแบบที่มีลักษณะแบบทหารที่รวมศูนย์ มีความรับผิดชอบ ต่อพรรค โดยแทบจะไม่รับฟังเสียงความต้องการจากประชาชน^{๓๙}

บทบาทหน้าที่ของตำรวจในยุคดังกล่าว คือ การปกป้องระบอบทางการเมืองจากผู้ที่ต้องการ ต่อต้าน ตำรวจจึงมีหน้าที่สำคัญในการปราบปรามการประท้วงของผู้ที่ต่อต้านคอมมิวนิสต์ เช่นในเยอรมัน ตะวันออกในช่วงทศวรรษ ๑๙๕๐ และการปกป้องรัฐบาลของ Honecker ในฮังการี ในช่วงต้นทศวรรษ ๑๙๘๐ ภารกิจของตำรวจเช่นการต่อสู้กับอาชญากรรมและการรักษาความสงบเรียบร้อยมีความสำคัญน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับกิจกรรมของตำรวจในทางการเมือง นอกจากนี้จะเห็นบทบาทของตำรวจในประเทศ ยุโรปตะวันตก ได้อย่างชัดเจนว่า มีขอบข่ายความรับผิดชอบที่กว้างขวาง เช่น ในเชโกสโลวาเกีย ตำรวจต้อง

^{๓๖} คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ, รายงานการ ปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารงานกรมตำรวจ (กรุงเทพฯ: กรมตำรวจ, ๒๕๒๖), หน้า ๓๑.

^{๓๗} Ibid., p. 21.

^{๓๘} Ibid., pp. 21-22.

^{๓๙} Ibid., p. 23.

รับผิดชอบงานทะเบียนราษฎรในระบบงานบัตรประจำตัวประชาชน ในฮังการี งานบางอย่างที่มอบหมายให้ตำรวจเป็นผู้รับผิดชอบ ไม่ใช่เป็นงานของตำรวจในแบบประชาธิปไตย เช่น งานตรวจเซ็นเซอร์ การควบคุมวีซ่าและหนังสือเดินทาง เป็นต้น^{๔๐}

ในช่วงกลางทศวรรษที่ ๑๙๘๐ ในขณะที่ระบอบการปกครองแบบนี้ต้องเผชิญกับการต่อต้านจากประชาชนมากขึ้น บทบาทของตำรวจในทางการเมืองก็ปรากฏให้เห็นชัดขึ้น และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การที่ตำรวจเป็นผู้รักษาปกป้องระบอบแบบเก่า จึงไม่ต้องประหลาดใจว่าระบอบประชาธิปไตยแบบใหม่ของยุโรปตะวันออกและยุโรปกลาง จะต้องการเปลี่ยนแปลงตำรวจเป็นลำดับแรก ในช่วงแรกจึงมีการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบตำรวจและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันมากที่สุดเกิดขึ้นในเยอรมันตะวันออก หลังจากการรวมตัวกันของเยอรมัน องค์กรตำรวจของเบอร์ลินตะวันออกได้รวมเข้ากับเบอร์ลินตะวันตก และในที่อื่นๆ มี ๕ พื้นที่ (Lander) ถูกจัดตั้งขึ้น ในแต่ละส่วนมีระบบตำรวจของตนเอง ผู้ที่เคยเป็นตำรวจเยอรมันตะวันออกทั้งหมดจะต้องถูกตรวจสอบกลับกรอง หลายคนไม่ได้รับการแต่งตั้งกลับเข้ามา ส่วนที่เหลือถูกลดตำแหน่ง ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งกลับเข้ามาจะถูกฝึกอบรมใหม่ และอยู่ในช่วงการทดลองปฏิบัติหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไปในเบอร์ลิน ตำรวจที่เคยเป็นตำรวจของเยอรมันตะวันออกจะได้รับมอบหมายให้ไปร่วมตรวจกับเจ้าหน้าที่ตำรวจเยอรมันตะวันตก ส่วนในประเทศอื่นๆ การเปลี่ยนแปลงมีลักษณะรุนแรงน้อยกว่า แต่ก็มีลักษณะคล้ายกันคือการประเมินและการถอนรากถอนโคนเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ไม่เหมาะสม ลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นในเชโกสโลวาเกีย ฮังการี โปแลนด์ เป็นต้น^{๔๑} นอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงด้านบุคลากรแล้ว ยังมีการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างองค์กร การปรับบทบาทหน้าที่ของตำรวจ การยกเลิกตำรวจลับ ลดลักษณะแบบทหาร ทำให้องค์กรมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับท้องถิ่น การพัฒนาการติดต่อสัมพันธ์กับประชาชนให้ใกล้ชิดมากขึ้นผ่านโครงสร้างอาสาสมัคร โครงการเพื่อนบ้านเฝ้าระวัง (neighborhood watch)

ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงสถาบันตำรวจที่เกิดขึ้น มีการศึกษาการเปลี่ยนแปลงในอดีตของตำรวจ ฮังการี พบว่ามีความพยายามที่จะทำให้ความทันสมัยของตำรวจฮังการี ใน ๒ ลักษณะ คือ การเปลี่ยนแปลงแบบปฏิรูป (Reform) กับ การเปลี่ยนแปลงแบบวิวัฒนาการ (evolution)

นักปฏิรูป มีความพยายามให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกับตำรวจใน ๓ ลักษณะ ได้แก่ เอาการเมืองออกจากตำรวจ (depoliticization) การกระจายอำนาจ (decentralization) และลดคุณลักษณะแบบทหาร (demilitarization)

การนำการเมืองออกจากตำรวจ จะบรรลุผลได้โดยการแสดงให้เห็นถึงการปรับปรุงคุณลักษณะความเป็นวิชาชีพของงานตำรวจ นอกเหนือจากนี้ ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจ ทำให้งานตำรวจลงไปสู่ระดับท้องถิ่น และแยกส่วนงานบริการในหน้าที่ตำรวจ แต่ก็ให้ความชอบธรรมในการดำรงไว้ซึ่งหลักการรวมอำนาจในงานบางส่วนของตำรวจ การลดคุณลักษณะแบบทหาร คือ การพยายามที่จะยกเลิกโครงสร้างแบบทหารซึ่งทำให้เกิดปัญหาเชิงรัฐธรรมนูญ ละเมิดหลักการนิติธรรมและการแบ่งแยกอำนาจ ในงานตำรวจที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรม มีในงานในลักษณะที่จะต้องเชื่อฟังคำสั่งส่วนบุคคลที่อยู่เหนือกฎหมาย^{๔๒} เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องมีอิสระในการใช้ดุลยพินิจบังคับใช้กฎหมาย การปรับเปลี่ยนในลักษณะการปฏิรูป

^{๔๐} Ibid., p. 23.

^{๔๑} Ibid., pp. 24-25.

^{๔๒} Geza Finszter, "The Polical Changeover and the Police," in Andras Kadar, ed., *Police in Transition* (Hungary: Central European University Press, 2001), P. 139.

จำเป็นต้องมีการจัดทำกฎหมาย แก้ไขเปลี่ยนแปลงงานต่างๆ อย่างรวดเร็ว รวมทั้งการสนับสนุนด้านงบประมาณ

การเปลี่ยนแปลงในแบบวิวัฒนาการ ต้องการกองกำลังตำรวจแบบยุโรปที่ทันสมัยเช่นเดียวกัน ผู้ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงแบบวิวัฒนาการ เห็นว่าเวลาของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เป็นระยะเวลาของความไม่แน่นอนภายในองค์กรตำรวจ ดังนั้น จึงให้จำกัดความการเปลี่ยนแปลง ในหลักการ ๓ ส่วน คือ การทำหน้าที่ (functioning) ความเชื่อมั่นในตัวเอง (self-confidence) และระเบียบวินัย (discipline) ทั้งนักการเมืองฝ่ายรัฐบาลและผู้นำตำรวจ จะต้องปฏิบัติตามหลักการดังกล่าว ในทัศนะของผู้ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงแบบวิวัฒนาการ อธิบายถึงอัตราการเกิดอาชญากรรมที่เพิ่มมากขึ้นและเชื่อว่าความร่วมมือกันต่อสู้กับอาชญากรรมไม่ควรจะถูกรบกวนโดยการปฏิรูป เขาคาดหวังการเป็นวิชาชีพจากผู้นำตำรวจ ซึ่งจะทำให้เกิดความมั่นใจถึงการบริหารงานโดยวิธีการสั่งการและควบคุม ควรจะทำให้เกิดความเข้มแข็งของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน^{๔๓}

ทั้งการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงตำรวจ มีปัญหาข้อข้องในการพิจารณาเช่นเดียวกันก็คือ เป็นการยากที่จะอธิบายถึงจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนผ่านจากรูปแบบหนึ่งของงานตำรวจไปยังอีกรูปแบบหนึ่ง หากมีความชัดเจนเกี่ยวกับจุดที่เริ่มต้นของการเปลี่ยน ก็จะไม่ยากที่จะประเมินความก้าวหน้าที่ผ่านมา นอกจากนี้เรายังไม่มีคุณลักษณะที่ยอมรับกันโดยทั่วไป เกี่ยวกับลักษณะของงานตำรวจแบบประชาธิปไตยหรืองานตำรวจแบบอำนาจเบ็ดเสร็จ^{๔๔} ทำให้การอธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงเป็นไปด้วยความยากลำบาก อย่างไรก็ตาม จากแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองกับงานตำรวจที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ทำให้พอมองเห็นภาพได้ว่าประเด็นสำคัญของการเปลี่ยนแปลงที่แพร่กระจายไปยังรัฐต่างๆ มีจุดร่วมประการหนึ่ง คือ การเปลี่ยนแปลงจากระบบอำนาจเบ็ดเสร็จ ไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น และกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองกับการเปลี่ยนแปลงตำรวจ มีส่วนเกี่ยวข้องกันไม่มากนัก

การเปลี่ยนผ่านของตำรวจถูกฝังติดอยู่กับการเปลี่ยนผ่านของสังคม ในการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง การตอบคำถามเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในเชิงองค์กรและบทบาทหน้าที่ที่ได้กระทำโดยตำรวจ จะสามารถพบได้ก็ในความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนผ่านในระดับรัฐธรรมนูญและทางการเมือง^{๔๕} รูปแบบของการเปลี่ยนแปลงตำรวจ ไม่อาจมีรูปแบบหรือมาตรฐานที่แน่นอน แม้แต่การเปลี่ยนแปลงไปสู่การตำรวจแบบประชาธิปไตยก็ยังไม่สามารถมีรูปแบบที่เหมือนกันได้ เนื่องจากเงื่อนไขของสังคม เศรษฐกิจ สภาพปัญหา ด้านอาชญากรรม ความมั่นคงที่แตกต่างกันในแต่ละรัฐ “การเปลี่ยนแปลงจะต้องได้รับความชอบธรรม ไม่ใช่เพียงในส่วนของคุณค่าโดยเนื้อแท้ของงานตำรวจที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นเพียงเท่านั้น แต่ต้องในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของส่วนประกอบทั้งหมดของการปฏิรูปที่ออกแบบเพื่อที่จะปรับปรุงความปลอดภัยของชุมชนและการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน”^{๔๖}

^{๔๓} Ibid., p. 140.

^{๔๔} Istvan Szikinger, “The Questions of Transition,” in Andras Kadar, ed., *Police in Transition*, P. 17.

^{๔๕} Ibid., P. 17.

^{๔๖} Ibid., P. 32.

๑.๔.๔ การเปลี่ยนผ่านเป็นประชาธิปไตยของไทย

จากการศึกษากรอบแนวคิดการเป็นประชาธิปไตย และการเป็นประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวแบบกระบวนการเปลี่ยนผ่านเป็นประชาธิปไตย ๔ ระยะ ของรัสโตร์ ประกอบกับตัวอย่างการเปลี่ยนผ่านของตำรวจ (police transition) ที่เกิดขึ้นในอดีต จึงได้นำแนวความคิดดังกล่าวมาพิจารณาแบ่งช่วงการเปลี่ยนผ่านเป็นประชาธิปไตยของไทย และเพื่อใช้เป็นกรอบในการพิจารณาการเปลี่ยนผ่านของสถาบันตำรวจ โดยแบ่งการเปลี่ยนผ่านออกเป็น ๕ ช่วง ดังนี้

๑.๔.๔.๑ ช่วงพัฒนาการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ (พ.ศ.๒๔๐๓-๒๔๗๕) เมื่อนำกรอบการเปลี่ยนผ่านของรัสโตร์มาพิจารณา จะเห็นได้ว่าเงื่อนไขพื้นฐานแรกของการเป็นประชาธิปไตย คือ การสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของชาติ ในลักษณะความเป็นรัฐชาติ การพัฒนาความเป็นรัฐชาติของไทย ในลักษณะรัฐรวมศูนย์อำนาจ อาจพิจารณาการพัฒนที่เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๔ โดยประชาธิปไตยของไทย ได้เริ่มต้นขึ้นมาในฐานะเป็นผลลัพธ์ของการแข่งขันและการประนีประนอม ระหว่าง ๓ พลังสำคัญ ได้แก่ รัฐซึ่งมีความพยายามที่จะธำรงรักษาการมีอำนาจไว้ นายทุนซึ่งเป็นชาวจีน ผู้ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐ ทั้งนี้ ก็ด้วยเหตุผลของความขาดแคลนสถานภาพทางสังคมระดับสูงและข้อได้เปรียบในทางการเมือง และชนชั้นกลาง ซึ่งเป็นผู้ที่ต้องการได้รับการยอมรับในทางการเมืองมากขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากความเป็นอิสระจากรัฐที่กำลังมีเพิ่มมากขึ้นในช่วงดังกล่าว^{๔๗}

ในช่วงศตวรรษที่ ๑๙ ทุนนิยมข้ามชาติได้เข้ามาครั้งแรกในประเทศไทย ระหว่างรัชสมัยของรัชกาลที่ ๔ ส่วนการทำประเทศให้มีความทันสมัย (modernization) ของรัฐไทย ในสมัยของรัชกาลที่ ๕ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ส่งผลให้เกิดการแพร่กระจายของทุนนิยมจากยุโรปเข้ามาในประเทศและดำรงสถานะที่มีอำนาจเหนือของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราช รัฐสมบูรณาญาสิทธิราช มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมากในทางธุรกิจกับชาวตะวันตก เพื่อที่จะปรับปรุงความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ รัฐจึงได้ขยายการควบคุมเหนือสังคมและพลังทางสังคมอื่นๆ สิ่ง que แสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดของอำนาจเหนือของรัฐ ก็คือการมีทางเลือกใหม่สำหรับผู้ประกอบการชาวจีน ซึ่งเป็นคนต่างด้าวในประเทศและยังเป็นผู้ที่ไม่มีข้อได้เปรียบทางการเมือง ผู้อพยพชาวจีนต้องการการปกป้องในการทำการค้า ดังนั้น จึงเป็นผู้ที่ช่วยเหลือรัฐในการสร้างอำนาจผูกขาด^{๔๘}

ในการเกิดขึ้นของการตำรวจแบบสมัยใหม่ก็เช่นเดียวกัน การจัดกองกำลังตำรวจตามแบบตะวันตก เกิดขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๔ ได้ทรงมอบหมายให้กับตันแซมวอล โจเซฟ เบิร์ด เอ็มส์ (Captain Samuel Joseph Bird Ames) เป็นผู้วางโครงสร้าง ในปี พ.ศ. ๒๔๐๓ กองตำรวจหรือที่เรียกในสมัยก่อตั้งว่า “กองโพลิสคอนสเทเบิล” เป็นหน่วยรักษาความสงบเรียบร้อยในพระนคร สังกัดกรมพระนครบาล การตั้งสถานีตำรวจครั้งแรกมีที่ตั้งอยู่ในเขตสัมพันธวงศ์ ซึ่งเป้าหมายสำคัญประการหนึ่ง ก็เพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยในย่านสำเพ็งซึ่งมีชาวจีนอาศัยอยู่จำนวนมาก ต่อมาในรัชสมัยรัชกาลที่ ๕ ก็มีการขยายกิจการตำรวจให้ก้าวหน้าขึ้นไปอีก^{๔๙} งานตำรวจในช่วงรัชกาลที่ ๕ เป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครองท้องถิ่นแบบเทศาภิบาลในพื้นที่อื่นๆ และในช่วงระหว่างปี พ.ศ.

^{๔๗} Surin Maisrikrod, “The Making of Thai Democracy: A Study of Political Alliances among the State, the Capitalists, and the Middle Class” in *Democratization in Southeast and East Asian*, Anek Laothamatas, ed. Institute of Southeast Asian Studies, P. 144.

^{๔๘} Ibid., p. 145.

^{๔๙} ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, *การบริหารงานตำรวจ*, หน้า ๑๓๕.

๒๔๔๒-๒๔๕๒ ก็ได้มีการสร้างสถานีตำรวจขึ้นในทุกแห่งที่มีกองบัญชาการมณฑลตั้งอยู่ และเปิดสถานีย่อยขึ้น^{๕๐}

๑.๔.๔.๒ ช่วงการต่อสู้เชิงอำนาจของชนชั้นนำและการครอบงำของทหาร (พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๑๖) การเปลี่ยนแปลงจากระบบเดิม เป็นระบอบใหม่ เริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อมีการยกเลิกระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชในปี พ.ศ.๒๔๗๕ ทำให้ศูนย์กลางอำนาจได้ย้ายจากราชสำนักมาสู่ฝ่ายทหาร อย่างไรก็ตาม นายทุนชาวจีนก็ยังแสดงบทบาทที่เป็นศูนย์กลางในการสนับสนุนความมีอำนาจเหนือของรัฐ^{๕๑} หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้เกิดการต่อสู้ระหว่างชนชั้นนำทางการเมือง ซึ่งยังมีความขัดแย้งที่ไม่ลงตัว และต่อมาอำนาจการปกครองได้อยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายทหารเป็นเวลานาน เหตุการณ์รัฐประหาร พ.ศ.๒๔๙๐ เป็นการนำ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นผู้หนึ่งในคณะราษฎรและเคยเป็นนายกรัฐมนตรีมาก่อน กลับขึ้นมามีอำนาจทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ทำให้ทหารสามารถเข้ามามีอำนาจในทางการเมืองอย่างเป็นระบบและมั่นคง ในช่วงระหว่าง พ.ศ.๒๔๗๕-๒๔๘๙ อิทธิพลของบารมีของ “คณะราษฎร” ยังคงมีอยู่บ้างไม่มากนักน้อย แต่ภายหลังรัฐประหาร พ.ศ.๒๔๙๐ อิทธิพลของคณะราษฎรโดยเฉพาะสายพลเรือนได้ลดลงและหายไปจนหมดสิ้น^{๕๒}

ตำรวจในยุคการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มีความสำคัญต่อระบอบการปกครองในฐานะเป็นฐานอำนาจทางการเมืองและผลประโยชน์ส่วนตัว^{๕๓} ในห้วงเวลานี้ ตำรวจตกเป็นเครื่องมือของนักการเมืองในการพิทักษ์รักษาและแสวงหาอำนาจทางการเมือง รวมทั้งการเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองเอง^{๕๔} สถาบันตำรวจในช่วงเวลานี้จึงมีความเกี่ยวข้องกับชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้นเป็นอย่างมาก

๑.๔.๔.๓ ช่วงการแสดงบทบาทของขบวนการนิสิตนักศึกษาและชนชั้นกลาง (พ.ศ. ๒๕๑๖-๒๕๒๓) ในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๗๐ กลุ่มนายทุนเริ่มที่จะมีการแสดงออกในกระบวนการจัดทำนโยบายทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น แม้ว่ากลุ่มนายทุนจะมีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับทหาร ในช่วงก่อนเหตุการณ์การเคลื่อนไหวเรียกร้องทางการเมืองในปี พ.ศ.๒๕๑๖ แต่ก็ได้ย้อนกลับไปในความสัมพันธ์ลักษณะเดิม ในทางตรงกันข้าม กลุ่มนายทุนมีความเป็นตัวของตัวเองในทางการเมืองมากขึ้น ในขณะที่มี

^{๕๐} เตช บุนนาค. *การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๓๕-๒๔๕๘: กระจกรวมมหาดไทยสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ*, ภาณี กาญจนนิจฐิติ, ผู้แปล; พรณี ฉัตรพลรักษ์, อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๘, หน้า ๒๗๒.

^{๕๑} Surin Maisrikrod, “The Making of Thai Democracy: A Study of Political Alliances among the State, the Capitalists, and the Middle Class” in *Democratization in Southeast and East Asian*, Anek Laothamatas, ed., p. 145.

^{๕๒} กนก วงษ์ตระหง่าน, *การเมืองในระบอบประชาธิปไตยไทย* (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๘), หน้า ๑๐๓.

^{๕๓} ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, *การบริหารงานตำรวจ*, หน้า ๑๕๓.

^{๕๔} สิริวุฒิ พงษ์พานิช, *ตำรวจกับการเมืองไทย*, วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. และ พิชากร ชั้นประเสริฐ, ร.ต.อ. *การแทรกแซงทางการเมืองต่อตำรวจไทย (พ.ศ.๒๔๗๕-๒๕๒๙)*, วิทยานิพนธ์ ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๖.

การเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว พร้อมกับการเป็นพันธมิตรระหว่างรัฐกับนายทุน ในขณะเดียวกันก็ส่งผลให้เกิดการก่อตัวทางสังคมรูปแบบใหม่ ซึ่งมีส่วนที่สำคัญก็คือ กลุ่มชนชั้นกลาง^{๕๕} เหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ มีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทย เป็นการลุกขึ้นคัดค้านอำนาจเผด็จการทหารและเรียกร้องสิทธิเสรีภาพของนิสิต นักศึกษา และประชาชนทั่วไป เหตุการณ์ดังกล่าวนอกจากส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง นอกเหนือจากนิสิตนักศึกษาและปัญญาชน โดยทำให้เกิดความตื่นตัวทางการเมืองอย่างกว้างขวาง^{๕๖}

ในช่วงเวลา พ.ศ.๒๕๑๖-๒๕๑๙ ประชาธิปไตยได้เกิดขึ้นด้วยความอ่อนแอของพลังอำนาจของทหาร การขยายตัวของชนชั้นกลางและการเติบโตในการเป็นอิสระของนายทุนระดับท้องถิ่น ประชาธิปไตยเป็นแนวคิดทางการเมืองที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการก่อตัวของพันธมิตรระหว่างนายทุนและพลังฝ่ายก้าวหน้าอื่นๆ อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาดังกล่าวก็ยังขาดสถาบันที่เป็นประชาธิปไตยที่น่าเชื่อถือ เพื่อที่จะใช้เป็นเวทีให้ความแตกต่างสามารถปรองดองกันได้ ในขณะที่ระบบพรรคการเมืองและระบบรัฐสภายังอ่อนแอเกินไป มรดกทางการเมืองของเหตุการณ์ช่วงปี พ.ศ.๒๕๑๖-๒๕๑๙ ก็คือการเพิ่มขึ้นของขบวนการทางการเมืองและสังคมอันหลากหลาย เป็นขบวนการที่มีการจัดองค์กรทั้งในทางอุดมการณ์และทางวิชาชีพ เช่น ขบวนการแรงงาน เกษตรกร นักเรียนนักศึกษา ครูอาจารย์ และอื่นๆ^{๕๗} ชนชั้นนายทุนอาจมีบทบาทสำคัญในการทำให้ประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งมากขึ้น ส่วนชนชั้นกลาง ก็มีความสามารถล้มผู้ปกครองเผด็จการลงได้ แต่ชนชั้นกลางยังไม่สามารถแสดงบทบาทในการทำให้ประชาธิปไตยเกิดความเข้มแข็งขึ้นได้ สังคมประชาแสดงบทบาททางการเมืองมากขึ้น ในขณะที่สถาบันการเมืองยังไม่เข้มแข็งพอที่จะสามารถรองรับและจัดการกับข้อเรียกร้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในด้านของตำรวจจากภายหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ จากการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจมีส่วนเกี่ยวข้องในเหตุการณ์ปราบปรามประชาชนที่เรียกร้องรัฐธรรมนูญ ทำให้กลุ่มนักศึกษาได้เข้ามาแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ^{๕๘} อย่างไรก็ตามในห้วงเวลาต่อมา รัฐบาลของ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ กิจการตำรวจไม่ได้รับผลกระทบทางการเมืองมากนัก แต่มีการปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารงานตำรวจหลายประการ^{๕๙} มีความพยายามปรับปรุงให้ตำรวจมีความเป็นวิชาชีพมากยิ่งขึ้น โดยการออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ และการตั้งคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) เพื่อกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของตำรวจ เป็นต้น

๑.๔.๔.๔ ช่วงการกลับมาของประชาธิปไตย (๒๕๒๓-๒๕๓๕) เป็นช่วงที่มีการสร้างความเข้มแข็งของสถาบันพรรคการเมืองและรัฐสภา ในช่วงปี พ.ศ.๒๕๒๓-๒๕๓๑ รัฐบาลพลเอกเปรม

^{๕๕} Surin Maisrikrod, “The Making of Thai Democracy: A Study of Political Alliances among the State, the Capitalists, and the Middle Class” in *Democratization in Southeast and East Asian*, Anek Laothamatas, ed., p. 146.

^{๕๖} กนก วงษ์ตระหง่าน, *การเมืองในระบอบประชาธิปไตยไทย*, หน้า ๑๑๘-๑๑๙.

^{๕๗} Surin Maisrikrod, “The Making of Thai Democracy: A Study of Political Alliances among the State, the Capitalists, and the Middle Class” in *Democratization in Southeast and East Asian*, Anek Laothamatas, ed., p. 150.

^{๕๘} พิชากร ชื่นประเสริฐ, ร.ต.อ. *การแทรกแซงทางการเมืองต่อตำรวจไทย (พ.ศ.๒๕๓๕-๒๕๒๙)*, หน้า ๑๑๓-๑๑๔.

^{๕๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๗.

ดิณสุลลันท์ นายกรัฐมนตรี เป็นช่วงเวลาหนึ่งที่เรียกว่า เป็นการกลับมาสู่กระบวนการเป็นประชาธิปไตยอีกครั้ง (re-democratization) เนื่องจากก่อนหน้านี้ การเมืองในแบบรัฐสภายังไม่มีความมั่นคง ในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ถือว่าการเมืองแบบรัฐสภายังมีความมั่นคง อย่างไรก็ตามประชาธิปไตยในยุคนี้ ก็ยังถือเป็นประชาธิปไตยครึ่งใบ (semi-democracy) เนื่องจากทหารยังคงแสดงบทบาทอันเข้มแข็งภายในกรอบของระบบรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.๒๕๒๑ ยังให้บทบาทพิเศษกับทหารในการเมือง^{๖๐} ความสามารถของ พลเอกเปรม คือการสร้างพันธมิตรทางการเมืองที่เข้มแข็ง ภายใต้สถานะที่มีอำนาจเหนือในฐานะบุรุษที่มีความเข้มแข็งในทางทหาร ในขณะที่สถาบันทางการเมืองอย่างพรรคการเมือง ก็ได้รับบทบาทสำคัญในการจัดทำนโยบาย และการเมืองแบบรัฐสภายังมีความมั่นคง^{๖๑}

แม้ว่าในยุครัฐบาล พลเอกเปรม จะมีชนชั้นกลางเพิ่มขึ้น แต่ พลเอกเปรม ก็มีได้นำชนชั้นกลางเข้ามาเป็นพันธมิตร ในขณะที่สถาบันพรรคการเมือง รัฐสภายังมีความเข้มแข็ง แต่ในอีกด้านหนึ่งก็ถูกวิจารณ์จากชนชั้นกลางบางกลุ่มว่า “แต่ต้องไม่ได้” ซึ่งกลุ่มเหล่านี้ก็เห็นว่าแทนที่จะทำให้ประชาธิปไตยเข้มแข็ง แต่ พลเอกเปรม กลับสถาปนาระบอบอำนาจนิยมโดยรัฐข้าราชการ (bureaucratic-authoritarianism) ขึ้นมาและมีขบวนการของชนชั้นกลางขึ้นมาต่อต้านพลเอกเปรม^{๖๒}

ช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๒๑ เป็นช่วงแห่งการเปลี่ยนผ่านหรือเป็นยุคหัวเลี้ยวหัวต่อลักษณะเด่นของรัฐบาล พลเอกเปรม คือความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมือง กองทัพ และสถาบันพระมหากษัตริย์ ก่อนหน้าที่จะขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี พรรคการเมืองยังไม่มีอำนาจ แต่ในช่วง ๘ ปีภายใต้รัฐบาล พลเอกเปรม พรรคการเมืองได้มีอำนาจเพิ่มขึ้น และแม้ว่านายกรัฐมนตรี จะไม่ได้เป็น ส.ส. แต่สัดส่วนของรัฐมนตรีที่เป็น ส.ส.ก็เพิ่มมากขึ้นทุกครั้งที่มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี ในอีกแง่หนึ่ง การที่นายทุนและนักธุรกิจหัวอนุรักษ์นิยมให้การสนับสนุนพรรคการเมืองหรือเข้ามาเล่นการเมืองด้วยตนเอง โดยนักเคลื่อนไหวฝ่ายซ้ายไม่มีโอกาสชนะการเลือกตั้ง ย่อมทำให้เสาหลักของ พลเอกเปรม ไม่ต้องวิตกกังวลกับอันตรายจากประชาธิปไตย^{๖๓} หรือกล่าวอีกแง่หนึ่งก็คือ ความเข้มแข็งของฝ่ายอนุรักษ์นิยมที่มีนายทุนสนับสนุน ย่อมทำให้รัฐไม่ต้องกังวลกับการฝ่ายที่นิยมแนวทางสังคมนิยม นั่นเอง

ในด้านความสัมพันธ์กับสถาบันตำรวจ รัฐบาลในยุคของ พลเอกเปรม แม้ว่าจะมีการแทรกแซงการบริหารงานไม่มากนัก แต่ในอีกด้านหนึ่ง การเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองของบรรดานักธุรกิจต่างๆ ทำให้เกิดผลกระทบต่อการตำรวจด้วย เพราะว่าบรรดานักธุรกิจการเมืองได้เข้ามาก้าวผ่านการบริหารงานของกรมตำรวจโดยอาศัยฐานอำนาจทางการเมือง หรือความสนิทชิดเชื้อกับนักการเมืองหรือ

^{๖๐} Surin Maisrikrod, “The Making of Thai Democracy: A Study of Political Alliances among the State, the Capitalists, and the Middle Class” in *Democratization in Southeast and East Asian*, Anek Laothamatas, ed., pp. 153-154.

^{๖๑} Ibid., pp., 155-156.

^{๖๒} Ibid., pp., 158-159.

^{๖๓} โยชิฟูมิ ทามาตะ. “ประชาธิปไตย การกลายเป็นประชาธิปไตยและการออกจากประชาธิปไตยของประเทศไทย (Democracy, Democratization and De-Democratization in Thailand)” ใน เอกสารการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ ๙ (พ.ศ.๒๕๕๑) จัดโดย คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ วันที่ ๒-๓ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๕๑ ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า ๑๑-๑๓.

ผู้นำในกรมตำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณาแต่งตั้งวาระประจำปี^{๖๔} ในยุคนี้มีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปปรับปรุงกรมตำรวจ ในปี พ.ศ.๒๕๒๔ ได้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการปรับปรุงกรมตำรวจ โดยแยกพิจารณาใน ๓ ลักษณะ คือ ด้านภาพพจน์ ด้านการบริหารภายในและด้านโครงสร้างกรมตำรวจ แต่ก็ยังไม่ได้มีการแก้ไขในส่วนของการสำคัญ^{๖๕}

เมื่อ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี แม้ว่าจะดูมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แต่ พลเอกชาติชายฯ ก็ไม่มีฐานอำนาจที่แท้จริงและไม่มีอำนาจทางทหารสนับสนุน ประกอบกับในช่วงดังกล่าว ก็ถูกชนชั้นกลางโจมตีในเรื่องปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งการขัดแย้งกับกองทัพ จนนำไปสู่การรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ.๒๕๓๔^{๖๖} การเมืองไทยช่วง พ.ศ.๒๕๓๕-๒๕๔๙ เมื่อมีการทำรัฐประหารของกลุ่ม รสช.เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๓๔ เป็นการทำลายประชาธิปไตย แต่เหตุการณ์นี้ไม่ใช่การถอยกลับของประชาธิปไตย เป็นแค่หยุดหรือถ่วงรั้งชั่วคราวของประชาธิปไตยเท่านั้น และต่อมาเมื่อเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ๓๕๓๕ ได้เกิดผลกระทบต่อการเมืองไทยอย่างมหาศาล คือ กองทัพพลอยออกจากการเมือง ชนชั้นกลางมีบทบาททางการเมืองมากขึ้น นายกรัฐมนตรีต้องมาจาก ส.ส. เริ่มกระบวนการกระจายอำนาจทั้งหมดนี้รวมกันช่วยให้การเมืองไทยเป็นประชาธิปไตย^{๖๗}

๑.๔.๔.๕ การสร้างความมั่นคงของประชาธิปไตยที่ยังไม่บรรลุผล: วิฤติความขัดแย้งทางการเมือง (พ.ศ.๒๕๓๕-๒๕๕๗) ความพยายามสร้างสถาบันทางการเมืองให้เข้มแข็งด้วยการร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.๒๕๔๐ เป้าหมายสำคัญคือการมีเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร ประสิทธิภาพของการบริหารราชการและความซื่อสัตย์ ความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารแสดงให้เห็นได้จากการที่รัฐบาลของ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๔ สามารถบริหารประเทศได้ครบ ๔ ปี และได้รับการเลือกตั้งเข้ามาอีกครั้ง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ถูกต่อต้านจากมวลชนกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย เกิดการชุมนุมอย่างต่อเนื่องและมีรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงไป ประชาธิปไตยไทยก็ได้สะดุดลงอีกครั้งหนึ่งด้วยการรัฐประหารในปี พ.ศ.๒๕๔๙ และเหตุผลประการหนึ่งที่นำไปสู่เหตุการณ์ยึดอำนาจ รวมทั้งเป็นเหตุผลสำคัญตั้งแต่การชุมนุมเรียกร้องโจมตีรัฐบาลก่อนการยึดอำนาจ ก็คือปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน แต่เป็นการคอร์รัปชันในรูปแบบใหม่ที่เรียกว่าการทุจริตเชิงนโยบาย (conflict of interest) การที่รัฐบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งและมีฐานมวลชนสนับสนุนจำนวนมาก ถูกยึดอำนาจ แม้ว่าการรัฐประหารจะได้รับการชื่นชมในช่วงแรก แต่การรัฐประหาร ปี ๒๕๔๙ ก็ไม่สามารถจบลงด้วยการยุติบทบาททางการเมืองของผู้นำเดิมและไม่สามารถยุติวิกฤติต่างๆ ลงได้ เหตุการณ์ติดตามมาด้วยการต่อสู้ทางการเมืองโดยให้มวลชนจำนวนมากสนับสนุนและการเคลื่อนไหวทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ

^{๖๔} พิชกร ชื่นประเสริฐ, ร.ต.อ. *การแทรกแซงทางการเมืองต่อตำรวจไทย (พ.ศ.๒๕๓๕-๒๕๒๙)*, หน้า ๑๓๒-๑๓๓.

^{๖๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๓-๑๓๔.

^{๖๖} Surin Maisirikrod, “The Making of Thai Democracy: A Study of Political Alliances among the State, the Capitalists, and the Middle Class” in *Democratization in Southeast and East Asian*, Anek Laothamatas, ed., pp. 161-163.

^{๖๗} โยชิฟูมิ ทามาตะ. “ประชาธิปไตย การกลายเป็นประชาธิปไตยและการออกจากประชาธิปไตยของประเทศไทย (Democracy, Democratization and De-Democratization in Thailand)”, หน้า ๑๓.

ปรากฏให้เห็นได้ในเหตุการณ์ชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓

ในห้วงเวลาดังกล่าว ชนชั้นกลางยังถือว่ามียุทธศาสตร์สำคัญในทางการเมือง บทบาทแสดงให้เห็นได้จากการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๙-๒๕๕๑ กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๕๓ และกลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๕๗ รูปแบบการชุมนุมเรียกร้องทางการเมืองมีความเปลี่ยนแปลงไปพร้อมกับความทันสมัยของสังคม เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รวมทั้งการใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเพื่อเป็นประโยชน์ในการต่อสู้เรียกร้องทางการเมือง

ในบริบททางการเมืองที่เต็มไปด้วยความขัดแย้ง วิถีชีวิตความแตกแยกที่มีมวลชนเป็นฐานสนับสนุนการเคลื่อนไหวทางการเมืองของทั้งสองฝ่าย ตำรวจมีบทบาทในฐานะผู้รักษาความสงบเรียบร้อยสังคม ในสถานการณ์ความขัดแย้ง ส่งผลให้เกิดความกดดันต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ส่วนในด้านองค์กรตำรวจเอง ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงในช่วงเวลาดังกล่าวที่สำคัญ ได้แก่ การโอนกรมตำรวจสังกัดกระทรวงมหาดไทย มาจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ การปรับปรุงการบริหารงานตำรวจโดยออกพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นต้น ด้วยความพยายามทำให้องค์กรตำรวจมีความเป็นอิสระ เป็นวิชาชีพและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๑.๔.๔ สรุปกรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการศึกษาประเด็นการตำรวจที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสู่ความเป็นประชาธิปไตย มีการพิจารณาถึงขอบข่ายที่นำมาพิจารณาได้แก่ ระดับของการเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตย ความเป็นวิชาชีพของตำรวจ (Police professionalism) ซึ่งจะรวมถึงการเตรียมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตำรวจ ระบบการสรรหาที่ยึดหลักความรู้ความสามารถ การฝึกอบรมที่เป็นทางการ ระบบความก้าวหน้าทางอาชีพ ระเบียบวินัย การปฏิบัติงานเต็มเวลา การปฏิบัติงานในหน้าที่ในสาธารณะ และการมีความเชี่ยวชาญเฉพาะ การตำรวจชุมชน (Community oriented policing) การใช้กำลัง ความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ (accountability) สิทธิมนุษยชน การตอบสนองต่อปัญหาการก่อการร้าย อาชญากรรมองค์กร การปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างตำรวจกับฝ่ายทหาร เป็นต้น^{๖๘} รวมทั้งการพิจารณากรอบแนวคิดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การตำรวจระหว่างประเทศ เป็นต้น ดังนั้น ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ จึงกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาไว้แยกเป็นประเด็นต่างๆ ดังนี้

๑.๔.๔.๑ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับสถาบันการเมืองในกระบวนการเป็นประชาธิปไตย เป็นการสำรวจถึงความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับสถาบันทางการเมืองในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ชนชั้นนำ ผู้มีอำนาจทางการเมือง บทบาทหน้าที่ของตำรวจภายใต้บริบททางการเมืองและสังคม

๑.๔.๔.๒ การปรับตัวเชิงโครงสร้างให้เป็นองค์กรเชี่ยวชาญเฉพาะ (specialization) เป็นการสำรวจถึงการจัดองค์กรสำหรับงานตำรวจที่มีเชี่ยวชาญเฉพาะในงานรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม พิจารณาการกองกำลังตำรวจให้เป็นองค์กร ลักษณะความเป็นองค์กรกึ่งทหาร ลักษณะแนวคิดการจัดองค์กรแบบรวมอำนาจ (centralization) กระจายอำนาจ (decentralization) หรือการแบ่งอำนาจ

^{๖๘} โปรดตุ M. R. Haberland and Ibrahim Cerrah. *Comparative Policing: The Struggle for Democratization*, p. 4.

(Deconcentralization) ความสัมพันธ์กับส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม การสนับสนุนของรัฐ เพื่อสร้างให้สถาบันตำรวจเป็นเครื่องมือของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

๑.๔.๔.๓ การพัฒนาสู่ความเป็นวิชาชีพของตำรวจ (professionalism) เป็นการสำรวจถึงกระบวนการบริหารที่ทำให้ตำรวจมีความเป็นวิชาชีพ เป็นตำรวจมืออาชีพ โดยพิจารณาผ่านกระบวนการสรรหา ฝึกอบรม การวางแผน การกำหนดยุทธศาสตร์การปฏิบัติ การจัดการเหตุประท้วงหรือเหตุรุนแรงทางการเมือง บทบาทในการสนับสนุนการแข่งขันทางเศรษฐกิจอย่างเสรีและเป็นธรรม เป็นต้น

๑.๔.๔.๔ การบังคับใช้กฎหมายและอำนวยความยุติธรรมตามหลักนิติธรรม (rule of law) เป็นการสำรวจถึงกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย การดำเนินคดีอาญา เพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย ไม่เลือกปฏิบัติ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น

๑.๔.๔.๕ ความสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการสำรวจถึงกลไกการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับประชาชนในชุมชน ท้องถิ่น ช่องทางและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานตำรวจในลักษณะต่างๆ และพัฒนาการด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานตำรวจ และงานตำรวจชุมชน (Community Policing) การเป็นหุ้นส่วนระหว่างตำรวจกับชุมชน เป็นต้น

๑.๔.๔.๖ งานตำรวจระหว่างประเทศ (international policing) เป็นการสำรวจถึงปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ การกระทำผิดที่ไม่จำกัดด้วยพรมแดน และกลไกความร่วมมือ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและงานตำรวจด้านต่างๆ การรับมือภัยอาชญากรรมรูปแบบใหม่ ได้แก่ ก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นต้น ความสัมพันธ์ระหว่างงานตำรวจระหว่างประเทศ กับการปฏิบัติงานภายในประเทศ เป็นต้น

กรอบแนวคิดดังกล่าว จะใช้เป็นกรอบในการศึกษาเปรียบเทียบเชิงการพัฒนาทางประวัติศาสตร์ โดยพิจารณาสถาบันตำรวจใน ๖ ประเด็นดังกล่าว ภายใต้เหตุการณ์ทางการเมืองและความสัมพันธ์กับสถาบันทางการเมืองอื่นๆ รวมทั้งอุปสรรคหรือปัจจัยแห่งความสำเร็จในการปฏิรูปปรับปรุงงานตำรวจ ในกรอบระยะเวลาทางประวัติศาสตร์ซึ่งแบ่งเป็น ๕ ช่วง ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนี้

- ๑) ช่วงพัฒนาการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ (พ.ศ. ๒๔๐๓-๒๔๗๕)
- ๒) ช่วงการต่อสู้เชิงอำนาจของชนชั้นนำและการครอบงำของทหาร (พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๑๖)
- ๓) ช่วงการแสดงบทบาทของขบวนการนิสิตนักศึกษาและชนชั้นกลาง (พ.ศ. ๒๕๑๖-๒๕๒๓)
- ๔) ช่วงการกลับมาของประชาธิปไตย (พ.ศ. ๒๕๒๓-๒๕๓๕)
- ๕) ช่วงการสร้างความมั่นคงของประชาธิปไตยที่ยังไม่บรรลุผล: วิกฤติความขัดแย้งทางการเมือง (พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๕๗)

แผนภูมิที่ ๑.๑ สรุปรอบแนวคิดในการศึกษา



๑.๕ ระเบียบวิธีการศึกษา (methodology)

๑.๕.๑ การศึกษาสถาบันตำรวจภายใต้การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยศึกษาประเด็นต่างๆ ที่กำหนดไว้ในกรอบแนวคิด โดยเปรียบเทียบเชิงประวัติศาสตร์ แบ่งช่วงระยะเวลาการเปรียบเทียบตามกรอบแนวคิดที่กำหนดไว้

๑.๕.๒ การเก็บรวบรวมข้อมูล แบ่งได้ดังนี้

๑.๕.๒.๑ การศึกษาวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารประเภทต่างๆ เพื่อตีความจากเอกสารและเชื่อมโยงกับบริบททางประวัติศาสตร์ในช่วงเวลาดังกล่าว เอกสารที่นำมาศึกษา ได้แก่ กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ เอกสารทางราชการ รายงานการประชุม สื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ หนังสือพิมพ์ วารสาร นิตยสาร เป็นต้น

๑.๕.๒.๒ การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) บุคคลที่รู้ข้อมูลในประเด็นที่ศึกษา ได้แก่ อดีตข้าราชการตำรวจ ข้าราชการ นักการเมือง ผู้บริหารงานตำรวจระดับต่างๆ นักวิชาการที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์บุคคลต่างๆ จำนวน ๓๒ คน ดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๑.๑ รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์เป็นข้อมูลในการศึกษา

ลำดับ	ชื่อ สกุล - ตำแหน่ง	วันเดือนปี ที่สัมภาษณ์
	ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกองค์กรตำรวจ	
๑.	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกษมศานต์ โชติชาครพันธ์ รองอธิการบดี สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์	๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๗
๒.	นายสุริยะใส กตะศิลา อดีตผู้ประสานงานเครือข่ายพันธมิตร ประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.)/ผู้อำนวยการสถาบันปฏิรูป ประเทศไทย	๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗
๓.	นายณัฐวุฒิ ใสยเกื้อ อดีต รมช.พาณิชย์/แกนนำ นปช.	๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗
๔.	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ อดีตนายกรัฐมนตรี/หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์	๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๗
๕.	นายเกียรติ สิทธิอมร รองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์	๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๗
๖.	นายมานพ ทิพย์โอสถ นักข่าว นสพ.บางกอกโพสต์/อุปนายกสมาคม นักข่าวหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ฝ่ายสิทธิเสรีภาพและ การปฏิรูปสื่อ	๓ ธันวาคม ๒๕๕๗
๗.	นายถาวร เสนเนียม อดีต รมช.มท./รองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์/ แกนนำ กปปส.	๙ ธันวาคม ๒๕๕๗
๘.	พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ อดีตนายกรัฐมนตรี/รมต.มหาดไทย	๒๙ มกราคม ๒๕๕๘
๙.	พันตำรวจโท ดร.พงษ์ธร ธัญศิริ ผู้ตรวจราชการกระทรวง กระทรวง ยุติธรรม	๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘
๑๐.	พันตำรวจโทสมชาย เพศประเสริฐ อดีตรองหัวหน้าพรรคเพื่อไทย	๑๔ เมษายน ๒๕๕๘
๑๑.	อัยการ (ขอปกปิดนาม)	๒๐ เมษายน ๒๕๕๘
๑๒.	ผู้พิพากษา (ขอปกปิดนาม)	๒๑ เมษายน ๒๕๕๘
	ผู้บริหารสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ข้าราชการตำรวจ	
๑.	ร้อยตำรวจตรีไพโรจน์ พรหมนิล รองสารวัตรป้องกันปราบปราม สถานี ตำรวจภูธรพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี	๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗
๒.	ร้อยตำรวจตรีสิทธิกร โพธิ์อ้น รองสารวัตร สถานีตำรวจภูธร กาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี	๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗
๓.	ดาบตำรวจสัมพันธ์ มาศกสิน ผู้บังคับหมู่ (ป.) สถานีตำรวจภูธรพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี	๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗
๔.	ร้อยตำรวจเอกศุภักษร เมฆเลื่อม รองสารวัตร ด้านตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดตาก	๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๗
๕.	พลตำรวจตรีลิขิต สุทธะพินทุ อดีตผู้บังคับการตำรวจตระเวนชายแดน ภาค ๔	๒๙ กันยายน ๒๕๕๗
๖.	พันตำรวจเอกฐายุภรณ์ จันทร์ถาวร นายเวรรองผู้บัญชาการตำรวจ แห่งชาติ อดีตผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรโพธิ์แก้ว จังหวัดนครปฐม	๗ ตุลาคม ๒๕๕๗
๗.	พลตำรวจเอกชัยยงค์ กิริติขจร ที่ปรึกษา (สบ ๑๐) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๗

ลำดับ	ชื่อ สกุล - ตำแหน่ง	วันเดือนปี ที่สัมภาษณ์
๘.	พันตำรวจโทอำนาจ หาญชนะ รองผู้กำกับการป้องกันปราบปราม สถานีตำรวจนครบาลบางซื่อ/ผู้บังคับกองร้อยควบคุมฝูงชน กองบังคับการตำรวจนครบาล ๒	๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗
๙.	พลตำรวจโทคำรบ ปัญญาแก้ว ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ	๙ มกราคม ๒๕๕๘
๑๐.	พันตำรวจเอกกฤษไพสิฐ ไตรทานพิสิฐกุล ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธร ภักดีชุมพล จังหวัดชัยภูมิ	๑๐ มกราคม ๒๕๕๘
๑๑.	พลตำรวจตรี ดร.อภิชาติ สุริยัญญา ผู้บังคับการ กองการต่างประเทศ	๑๗ มกราคม ๒๕๕๘
๑๒.	พลตำรวจโท อนันต์ ภิรมย์แก้ว อดีต ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล	๒๑ มกราคม ๒๕๕๘
๑๓.	พลตำรวจโทวัจนนท์ ธีระวัฒน์ อดีต รองผู้บัญชาการตำรวจ นครบาล	๒๑ มกราคม ๒๕๕๘
๑๔.	พลตำรวจตรีฉันทวิทย์ งามสุด รองผู้บัญชาการตำรวจนครบาล	๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘
๑๕.	พลตำรวจเอกอำนาจ อันอาตม์งาม ที่ปรึกษา (สบ ๑๐) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	๒ เมษายน ๒๕๕๘
๑๖.	พลตำรวจโทปัญญา เอ่งฉ้วน ผู้บัญชาการสำนักงานกฎหมายและคดี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	๒ เมษายน ๒๕๕๘
๑๗.	พลตำรวจโทสัณฐาน ชยมนนท์ อดีตผู้บัญชาการตำรวจนครบาล/ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ	๗ เมษายน ๒๕๕๘
๑๘.	พันตำรวจเอก ดร.ชิตพล กาญจนกิจ ผู้กำกับการ ฝ่ายสนธิสัญญาและกฎหมาย กองการต่างประเทศ	๑๐ เมษายน ๒๕๕๘
๑๙.	พันตำรวจเอกประจักษ์ ชุมพลวีรพงษ์ ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธร พนม จังหวัดสุราษฎร์ธานี	๑๖ เมษายน ๒๕๕๘
๒๐.	พันตำรวจโทปริญญา บุญผดุง สารวัตรฝ่ายความร่วมมือและกิจการ ระหว่างประเทศ กองการต่างประเทศ	๑๖ เมษายน ๒๕๕๘

๑.๕.๓ วิเคราะห์ข้อมูล โดยการวิเคราะห์เนื้อหาของข้อมูลและจัดแบ่งประเภทตามกรอบแนวคิด
เปรียบเทียบเพื่ออธิบายและหาข้อสรุปเกี่ยวกับลักษณะและรูปแบบของปรากฏการณ์ รวมทั้งลักษณะของ
ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองและส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑.๖.๑ ทราบถึงลักษณะการปรับตัวของสถาบันตำรวจ ในช่วงเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของไทย
รวมถึงช่วงวิกฤติความขัดแย้งทางการเมือง

๑.๖.๒ อธิบายได้ถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันตำรวจกับสถาบันทางการเมืองอื่นๆ
ภายในกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของไทย

๑.๖.๓ ทราบถึงลักษณะตำรวจแบบประชาธิปไตยของไทย ปัญหาข้อขัดข้องและแนวทางการแก้ไข

บทที่ ๒

ตำรวจในช่วงพัฒนาการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ (พ.ศ. ๒๔๐๓-๒๔๗๕)

๒.๑ การปรับตัวต่อกระแสความทันสมัยและยุคล่าอาณานิคม

การเปลี่ยนผ่านจากระบบงานรักษาความสงบเรียบร้อยภายในสังคมแบบดั้งเดิม เข้าสู่การจัดองค์กรแบบสมัยใหม่ของกิจการตำรวจไทย เกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกับกระแสความทันสมัยแบบตะวันตกที่เข้ามาสู่สยาม และยุคแห่งการล่าอาณานิคม การจะเข้าใจการเปลี่ยนผ่านได้ดี จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจรูปแบบการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อยก่อนหน้าการเปลี่ยนผ่านดังกล่าว

๒.๑.๑ รูปแบบการปกครองกับงานรักษาความสงบเรียบร้อยยุคต้นรัตนโกสินทร์

ในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ สถาบันพระมหากษัตริย์มิได้ทรงอำนาจเด็ดขาดเหมือนที่ปรากฏตามทฤษฎี เพราะไม่ทรงมีกำลังทรัพย์เพียงพอสร้างอาวุธและพระราชอำนาจ ขุนนางและเจ้านายเป็นผู้ควบคุมงานของรัฐบาล เช่น ขุนนางตระกูลขุนนาง ขุนนางตระกูลสิงหนเสนี เป็นต้น^๑ อำนาจในลักษณะสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่เป็นอำนาจทางการเมืองที่ควบคุมการปกครองจึงยังไม่ปรากฏในยุคดังกล่าว นอกจากนี้ ลักษณะการเป็นรัฐชาติ (nation state) ของไทยดังเช่นในปัจจุบันที่เรารู้จักกัน ก็ได้ก่อตัวขึ้นในภายหลัง ชื่อประเทศ เขตแดน เมืองหลวง ความเป็น “ไทย” ในฐานะเป็นชาติหนึ่ง และรูปแบบของรัฐบาลล้วนเป็นสิ่งใหม่ทั้งสิ้น^๒

ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในยุครัตนโกสินทร์ตอนต้นเป็นเรื่องเศรษฐกิจ การค้ากับจีนที่เฟื่องฟูเมื่อสมัยอยุธยาตอนปลายยังคงดำเนินต่อไปและยิ่งเพิ่มขึ้น เศรษฐกิจเพื่อการค้าขายตัวอย่างรวดเร็ว ณ ที่ราบลุ่มเจ้าพระยาลดลงไปถึงแหลมมลายู โดยมีผู้ประกอบการและแรงงานชาวจีนเป็นตัวขับเคลื่อนหลัก^๓ ในด้านการเมืองการปกครองในช่วงต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ในส่วนการบริหารราชการส่วนกลาง ตามทฤษฎีอำนาจบริหารประกอบด้วยอัครเสนาบดี ๒ ตำแหน่ง คือ สมุหพระกลาโหม สมุหนายก และจตุสดมภ์ ได้แก่ เวียง วัง คลัง นา แต่ในทางปฏิบัติการดำเนินงานมิได้เป็นไปตามแบบแผนนี้ การแบ่งงานระหว่างกรมกองต่างๆ ไม่แน่นอน^๔

การบริหารส่วนภูมิภาค ในทางทฤษฎีผู้รับผิดชอบปกครองหัวเมืองโดยตรงแบ่งเป็น ๓ กรม คือ มหาดไทย กลาโหม กรมท่า และแบ่งหัวเมืองต่างๆ ออกเป็นหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอกและเมืองประเทศราช แต่ในทางปฏิบัติ รัฐบาลกลางปกครองหัวเมืองโดยตรงได้เพียงไม่กี่หัวเมืองรอบๆ พระนคร บริเวณนี้เรียกว่า “วังราชธานี” แม้ขอบเขตวังราชธานีก็ไม่แน่นอนสุดแต่ว่ารัฐบาลกลางจะมีอำนาจแค่ไหน^๕ จากลักษณะดังกล่าว การรักษาความสงบเรียบร้อยในยุคต้นรัตนโกสินทร์ จึงไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยเฉพาะในลักษณะหน่วยงานตำรวจในปัจจุบัน หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและจับกุมผู้กระทำความผิดมีอยู่กระจัดกระจายในหลายส่วน ได้แก่

^๑ แกมสุข นุ่มนนท์, *ประวัติศาสตร์ไทย: งานวิจัย* (นครปฐม : คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๒๓), หน้า ๒๗.

^๒ คริส เบเคอร์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, *ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย* (กรุงเทพฯ: มติชน, ๒๕๕๗), หน้า ๒๕.

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๙.

^๔ แกมสุข นุ่มนนท์, *ประวัติศาสตร์ไทย: งานวิจัย*, หน้า ๒๗.

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๘.

๑) การบริหารราชการส่วนกลาง การรักษาความสงบเรียบร้อย แบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ

(๑) **กรมเวียง** (กรมพระนครบาล) หน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย การจับกุมผู้กระทำความผิด ในลักษณะอำนาจหน้าที่ของตำรวจในปัจจุบัน ได้แทรกอยู่ในกรมเวียง (กรมพระนครบาล) ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองของสมุหนายก กรมพระนครบาล มีหน้าที่ดูแลความเป็นอยู่ของราษฎรในเขตพระนคร รักษาความสงบเรียบร้อย ปรามปรามโจรผู้ร้ายและลงโทษผู้กระทำความผิด^๖ รับผิดชอบภายในเขตพระนครชั้นนอก พระราชวังที่ประทับของพระมหากษัตริย์ แต่ละท้องที่มีนายอำเภอ กำนัน ปฏิบัติหน้าที่ราชการประจำท้องแขวงและมีนายกองตระเวนประจำท้องแขวง เพื่อตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎรทุกบ้านทุกตำบลให้มีความสุข เป็นระบบที่ต่อเนื่องมาจากสมัยกรุงศรีอยุธยา ซึ่งไม่มีการจัดหน่วยงานให้รับผิดชอบหน้าที่ดังกล่าวโดยเฉพาะ แต่เป็นหน้าที่ของนครบาล หรือขุนเมือง หากมีเหตุการณ์จำเป็นต้องรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตพื้นที่ใด ขุนเมืองก็จะจัดกองกำลังไปช่วยเหลือเป็น ครั้งคราว เมื่อหมดภารกิจก็สลายตัวไปไม่มีหน่วยงานถาวร ส่วนการปกครองท้องที่และการปรามปรามโจรผู้ร้าย ใช้ระบบการตรวจตระเวนในท้องที่ และการตั้งจุดตรวจเพื่อลดโอกาสในการกระทำความผิดของคนร้าย^๗ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าเจ้าหน้าที่ซึ่งทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมเวียง หรือกรมพระนครบาลดังกล่าว ไม่ได้เรียกว่าเจ้าพนักงานดังกล่าวว่า “ตำรวจ” แต่มีกองตระเวน ที่เป็นหน่วยงานรับผิดชอบตรวจตระเวนรักษาความสงบเรียบร้อย

(๒) **กรมพระตำรวจ** หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย การปรามปรามโจรผู้ร้าย และการตัดสินลงโทษ ยังมีแทรกอยู่ในส่วนราชการที่มีความใกล้ชิดพระมหากษัตริย์ คำว่า “ตำรวจ” มีมาตั้งแต่สมัยอยุธยาแล้วคือ “กรมพระตำรวจ” ซึ่งเป็นทหารรักษาพระองค์ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ ปฏิบัติหน้าที่รับใช้อำนาจและสนองพระบรมราชโองการอยู่ในพระบรมมหาราชวัง หากเกิดเหตุร้ายหรือจลาจลใหญ่เกินกำลังกรมพระนครบาล เช่น จลาจลอั้งยี่ จึงจะทรงโปรดฯ ให้กรมพระตำรวจออกมาช่วยระงับเหตุ^๘ ดังนั้น ภายใต้การจัดระเบียบการปกครองแบบจตุสดมภ์ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย นอกจากจะอยู่ในความรับผิดชอบของ “เวียง” แล้ว งานอีกส่วนหนึ่งก็อยู่กับกรมพระตำรวจ ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งในส่วนของ “วัง” กรมพระตำรวจ มิได้มีเพียงกรมเดียวแต่มีหลายกรมซึ่งมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันออกไป สืบเนื่องมาตั้งแต่สมัยอยุธยา ในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ มีกรมตำรวจในส่วนกลางอยู่ ๑๔ กรม แต่ละกรมมีเจ้ากรมเป็นผู้บังคับบัญชาและมีตำแหน่งตำรวจชั้นสูงอีกต่างหาก ๔ ตำแหน่ง สังกัดสมุหนายก สมุหพระกลาโหม สังกัดกรมวัง และกรมพระนครบาล^๙ ตามแผนภูมิดังนี้

^๖ สัตยชัย สุวัจนบุตร และคนอื่นๆ. *ประวัติศาสตร์ใน "Twentieth Century Impressions of Siam: Its History, People, Commerce, Industries, and Resources,"* (นครปฐม : ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๕๕), หน้า ๕๖.

^๗ สุวรรณ สุวรรณเวช, พล.ต.ต., *ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย*, เล่ม ๑ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ตำรวจ, ๒๕๓๙), หน้า ๓๕-๓๖.

^๘ สัตยชัย สุวัจนบุตร และคนอื่นๆ. *ประวัติศาสตร์ใน "Twentieth Century Impressions of Siam: Its History, People, Commerce, Industries, and Resources,"* หน้า ๕๗.

^๙ สุวรรณ สุวรรณเวช, พล.ต.ต., *ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย*, เล่ม ๑, หน้า ๗๐.

แผนภูมิที่ ๒.๑ โครงสร้างหน่วยงานที่ทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ



ที่มา: จัดทำจากการกำหนดศักดินาตำรวจ ในการแก้ไขระเบียบการปกครอง ปี พ.ศ. ๑๙๙๓ โดยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ใน สุวรรณ สุวรรณเวช, พล.ต.ต., ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย, เล่ม ๑, หน้า ๗๐-๗๒.

จะเห็นได้ว่านอกเหนือจากกรมกองตระเวน ซึ่งสังกัดอยู่ในกรมพระนครบาล ตั้งแต่สมัยอยุธยาแล้ว ยังมีกรมพระตำรวจที่สังกัดอยู่กับกรมวัง และสมุหพระกลาโหม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงอธิบายหน้าที่ของกรมตำรวจในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นว่า

แปดตำรวจ (ตำรวจแปดกรม) เป็นพวกที่อยู่ใกล้ซิดองค์พระมหากษัตริย์ในตำแหน่งแห่ล้อมองค์และเป็นผู้รับส่งหรือเป็นผู้ทำพลับพลาที่ประทับในการเสด็จประพาสและเป็นทหารรักษาพระองค์ต้องนอนประจำเวรในพระบรมมหาราชวัง เมื่อเสด็จพระราชดำเนินทางบก ทางเรือ ในการสงคราม หรือในการประพาส ก็เป็นพนักงานที่จะห้อมล้อมประจำการในที่ใกล้เคียงพระองค์ จนที่สุดเวลาเสด็จออกท้องพระโรง กรมเหล่านี้ต้องเข้าเฝ้าก่อนขุนนางกรมอื่นๆ เป็นผู้ที่จะมีอาวุธเข้ามาในท้องพระโรงได้พวกเดียว ตำรวจหน้านั้นเป็นศาลรับสั่ง ชำระความซึ่งเหมือนกับพระเจ้าแผ่นดิน ทรงเป็นผู้พิพากษาเองไม่ได้เกี่ยวข้องแก่ลูกขุน เป็นพนักงานซึ่งจะทำที่ประทับพลับพลาหรือที่ทำการที่เป็นการใหญ่ให้แล้วโดยเร็ว เช่น ทำพระที่นั่ง ทำพระเมรุ เป็นต้น กรมพระตำรวจใหญ่ขวา ได้บังคับบัญชากรมฝายมาแต่เดิมด้วย เมื่อมีราชการอันใดซึ่งเป็นทางไกลก็ดี หรือไปในหัวเมืองไกลก็ดี เมื่อจะต้องมีข้าหลวงออกไปด้วยข้าราชการนั้นๆ ก็ใช้กรมพระตำรวจโดยมาก^{๑๐}

๒) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในส่วนภูมิภาค ซึ่งแบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็นหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และเมืองประเทศราช โดยหัวเมืองดังกล่าวขึ้นอยู่กับ ๓ กรม คือ มหาดไทย กลาโหม และกรมท่า หน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและการบังคับใช้กฎหมายในส่วนภูมิภาค ก็อยู่กระจัดกระจายอยู่กับส่วนต่างๆ ไม่มีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ส่วนที่รับผิดชอบงานรักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่

(๑) กรมการเมืองของแต่ละเมือง เจ้าเมืองจะเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยและดูแลทุกข์สุขของประชาชนในเขตเมืองของตน

(๒) เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ส่งไปตรวจตระเวนหัวเมือง มีวัตถุประสงค์เพื่อตระเวนหาข่าวและระวังการศึกเป็นสำคัญ ส่วนราชการที่ควบคุมหัวเมือง คือ มหาดไทย กลาโหม และกรมท่า มีกองกำลังสำหรับตรวจตรางานหัวเมือง โดยในกระทรวงมหาดไทย มี ๒ กรม เรียกว่า “กรมตำรวจภูธร” และ “กรมตำรวจภูบาล”

(๓) ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ในการปกครองท้องที่ที่อยู่ห่างไกล เมื่อมีปัญหาเรื่องโจรผู้ร้าย ก็ใช้วิธีให้ชาวบ้านตกลงกันเอง การชำระข้อพิพาทเล็กๆ น้อยๆ ในหมู่บ้านถือเป็นหน้าที่ของครอบครัว หรือของผู้ใหญ่บ้าน

๒.๑.๒ การปรับตัวต่อความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายนอก

ลักษณะการปกครองในยุคต้นรัตนโกสินทร์ ที่มีความไม่ชัดเจน ความทับซ้อนและคลุมเครือเกี่ยวกับการแบ่งงานและพื้นที่รับผิดชอบของส่วนราชการต่างๆ รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางที่ไม่สามารถควบคุมหัวเมืองชั้นนอกที่อยู่ห่างไกลออกไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภัยของการปกครองอย่างหละหลวมดังกล่าวปรากฏชัดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวฯ เมื่อกระแสความทันสมัยได้เข้าสู่ราชอาณาจักร

^{๑๐} สุวรรณ สุวรรณเวช, พล.ต.ต., ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย, เล่ม ๑, หน้า ๙๑.

สยาม และการถูกคุกคามจากลัทธิจักรวรรดินิยม ในต้นสมัยรัชกาลที่ ๕ อังกฤษและฝรั่งเศสได้เข้ายึดครองประเทศเพื่อนบ้าน สยามจึงต้องประสบปัญหาว่าต้องปฏิรูปตนเองเพื่อรับหน้ากับเหตุการณ์เพื่อรักษาไว้ซึ่งอิสรภาพและเอกภาพของประเทศ^{๑๑}

ในช่วงต้นของรัชกาลที่ ๕ อำนาจทางการเมืองยังอยู่ในกลุ่มขุนนางและผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ความวุ่นวายของการเมืองภายในประเทศผนวกกับภัยภายนอกจากลัทธิอาณานิคม ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นความจำเป็นที่ต้องรักษาเสถียรภาพของเมืองไทยไว้ ด้วยการสร้างอำนาจให้แก่รัฐบาล คือ ให้แก่องค์พระมหากษัตริย์เพื่อจะได้ทรงเป็นผู้วางแผนปฏิรูปการปกครองให้รัดกุมและเหมาะสมรับสถานการณ์^{๑๒} การวางรากฐานทางอำนาจในประการแรก คือ อำนาจกำลังทางทหารในปี พ.ศ. ๒๔๑๓ ทรงตั้งกรมทหารมหาดเล็ก ขึ้นเพื่อเป็นเสมือนกองทัพอองของกษัตริย์ และอำนาจทางการเงินในปี พ.ศ. ๒๔๑๖ ทรงออกพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์มีอำนาจเก็บภาษีเอง แต่การปฏิรูปดังกล่าวก็ถูกต่อต้านจากผู้สูญเสียอำนาจ จึงได้หยุดการปฏิรูปชั่วคราว จนกระทั่งกลุ่มอำนาจเก่าเริ่มอ่อนกำลังลง จึงเริ่มต้นปฏิรูปอีกครั้งโดยอาศัยพระราชโอรสและพระอนุชา ที่ทรงมีพระชนมายุมากขึ้น ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ ทรงประกาศตั้งเสนาบดีสภา ประกอบด้วยเสนาบดี ๑๒ คน เสมือนเป็นคณะรัฐมนตรี ทำให้การปกครองแบบเดิมคือจตุสดมภ์สิ้นสุดลง

ในส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปเริ่มเมื่อสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๕ จัดระบบการปกครองใหม่เรียกว่า “เทศาภิบาล” เป็นการรวมหัวเมืองทั้งหมดไว้ภายใต้กระทรวงมหาดไทย การปฏิรูประบบราชการทำให้อำนาจการปกครองมีความเป็นปึกแผ่นและการปกครองได้รวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลางอย่างเข้มแข็ง การปฏิรูประบบราชการดังกล่าว สถาบันตำรวจก็เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปและมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง

ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของไทย ประชาธิปไตยในปัจจุบันได้ก่อตัวขึ้นจากการแข่งขันและการประนีประนอมระหว่างพลัง ๓ ส่วน ในช่วงรัชกาลที่ ๔ คือ รัฐ ซึ่งพยายามรักษาอำนาจทางการเมือง ทุน ซึ่งเป็นนายทุนชาวจีน และชนชั้นกลาง ซึ่งเริ่มมีอิสระมากขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว^{๑๓} การเติบโตทางเศรษฐกิจจากการค้าขายของนายทุนชาวจีน เมื่อผนวกเข้ากับชนชั้นกลางที่เริ่มรับความเจริญมาจากชาติตะวันตก ย่อมเป็นสิ่งที่ท้าทายต่ออำนาจทางการเมืองของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ รัฐจึงจำเป็นต้องใช้กลไกที่มีอยู่ในการรักษาสถานภาพของตนไว้

ในช่วงเวลาดังกล่าว บริบททางสังคมและการเมือง ทำให้สถาบันตำรวจมีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญด้วยปัจจัยภายในและภายนอกประเทศ ปัจจัยภายในซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยภายนอก คือ จำนวนคดีในกรุงเทพมหานคร มีมากขึ้นกว่าแต่ก่อน^{๑๔} ทั้งนี้ เนื่องจากความเจริญเติบโตของบ้านเมืองและการเปิดประเทศ

^{๑๑} แคมสุข นุ่มนนท์, *ประวัติศาสตร์ไทย: งานวิจัย*, หน้า ๓๐.

^{๑๒} เรื่องเดียวกัน.

^{๑๓} Surin Maisirikrod, “The Making of Thai Democracy: A Study of Political Alliances among the State, the Capitalists, and the Middle Class” in *Democratization in Southeast and East Asian*, Anek Laothamatas, ed. Institute of Southeast Asian Studies, P. 144.

^{๑๔} การจัดตั้งกองกำลังตำรวจนครบาลในอังกฤษ โดยเซอร์โรเบิร์ต พิล (Sir Robert Peel) เมื่อปี ค.ศ. ๑๘๒๙ มีเหตุผลคือเจ้าหน้าที่ตำรวจแบบเดิมซึ่งยังไม่มีการจัดองค์กรและมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ประจำเต็มเวลา โดยได้รับค่าจ้าง ไม่สามารถรับมือกับปัญหาอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้นในช่วงการปฏิวัติอุตสาหกรรมในอังกฤษ.

เพื่อติดต่อค้าขายกับชาวต่างชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๓๙๘ เมื่อไทยได้ทำสนธิสัญญาบราเวริง กับอังกฤษ ทำให้มีชาวต่างชาติเข้ามาค้าขายเพิ่มมากขึ้น เมื่อมีคนหลายชาติหลายภาษาเข้ามาค้าขายมากขึ้น ก็เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา เช่น เหตุทะเลาะวิวาท ฉกชิงวิ่งราว ตลอดจนมีคดีอุกฉกรรจ์เกิดมากขึ้น

สำหรับปัจจัยภายนอกที่กระทบต่อสถาบันตำรวจโดยตรง คือ สิทธิสภาพนอกอาณาเขต โดยคนในบังคับอังกฤษได้สิทธิพิเศษไม่ต้องขึ้นศาลไทย หลังจากนั้นประเทศอื่นๆ ก็พากันเรียกร้องเช่นเดียวกัน ระบบยุติธรรมของไทยได้รับผลกระทบ ดังนั้น จึงต้องหาทางคลี่คลายและแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการปรับปรุงระบบยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมาย การที่หน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย จับกุมผู้กระทำผิดอยู่กับเจ้าหน้าที่หลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เมื่อปัญหาอาชญากรรมมีมากขึ้นทั้งจำนวนและความรุนแรง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่สามารถจัดการกับปัญหาอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้เกิดการจัดองค์กรตำรวจ เพื่อให้เป็นองค์กรที่รับผิดชอบการรักษาความสงบภายในโดยเฉพาะ องค์กรตำรวจแบบสมัยใหม่ได้เริ่มสถาปนาขึ้นเมื่อสมัยรัชกาลที่ ๔ และได้รับการปฏิรูปให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๕

๒.๒ การทำให้ตำรวจเป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (specialization)

๒.๒.๑ การจัดตั้งองค์กรตำรวจในราชการส่วนกลาง

การปรับปรุงสถาบันที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายให้เป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (specialization) โดยจัดรูปแบบองค์กรที่มีกองกำลังทำหน้าที่เฉพาะด้านรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน ในลักษณะเดียวกับประเทศตะวันตก เริ่มต้นโดยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๔ พระองค์ได้โปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกองกำลังเช่นเดียวกับเมืองสิงคโปร์และอินเดีย ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามแบบของอังกฤษ ในปี พ.ศ. ๒๔๐๓ โปรดเกล้าฯ ให้จ้างกัปตัน เอส. เย. เบิร์ด เอ็มส์ (Captain Samuel Joseph Bird Ames) เป็นผู้จัดตั้งกองโปลิศ มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยภายในเขตราชธานี ให้อยู่ในสังกัดพระนครบาล โดยจ้างแขกมลายูและแขกอินเดียซึ่งเคยเป็นลูกน้องเก่าของกัปตันเอมส์ มาเป็นตำรวจ เรียกชื่อว่า “กองโปลิศคอนสเทเบิล” มีทำการครั้งแรกอยู่ใกล้โรงกระหะดำนหน้าที่ทำงานเป็นป้อมปืนใหญ่ และบ้านอำเภอสี่ในปัจจุบันเป็นที่ตั้งเขตสัมพันธวงศ์ กองโปลิศนี้ปฏิบัติหน้าที่ในท้องที่สำเพ็งนอกเขตกำแพงพระนคร คอยห้ามปรามป้องกันไม่ให้เกิดเหตุร้ายแรงขึ้นในที่ชุมชนต่างๆ ภายในพื้นที่รับผิดชอบ^{๑๕}

นอกจากปัญหาอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้นในห้วงเวลาดังกล่าวแล้ว ยังมีเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งกองกำลังตำรวจโดยใช้รูปแบบของประเทศตะวันตก และยังใช้ชาวตะวันตกเป็นผู้บังคับบัญชาของกองกำลังดังกล่าว เนื่องจากเจ้าหน้าที่ในสมัยนั้น ยังไม่มีเครื่องมือที่จะประกาศกฎหมายหรือคำสั่งราชการ เมื่อมีข้อห้ามข้อแนะนำสิ่งใด จะให้เดินตีฆ้องร้องป่าว บอกตามหมู่ราษฎรในพระนครให้ทราบ ทำให้เกิดความล่าช้าและมีการกระทบกระทั่งกับชาวต่างชาติ การจ้างชาวต่างชาติให้จัดตั้งกองตำรวจจึงเป็นประโยชน์ เนื่องจากบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างเป็นที่อยู่อาศัยของชาวต่างประเทศ และคนจีนที่เป็นคนบังคับของชาติอื่นรวมอยู่ด้วย หากจะใช้ข้าราชการไทยไปตรวจตระเวนรักษาความสงบเรียบร้อย อาจจะมีเรื่องกระทบกระทั่งกัน การจัดกองกำลังโดยใช้ชาวอังกฤษและจัดรูปแบบตามแบบอังกฤษ ทำให้สะดวกในการจับกุมคนในบังคับอังกฤษ^{๑๖}

^{๑๕} สุวรรณ สุวรรณเวช, พล.ต.ต., *ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย*, เล่ม ๑, หน้า ๑๐๘.

^{๑๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๗.

กองโปลิศในระยะแรกแม้ว่าจะไม่ใช่หน่วยงานที่ได้มาตรฐานและมีระเบียบแบบแผนมากนัก แต่ก็ได้ชื่อว่าเป็นกองตำรวจกองแรกที่ได้รับการก่อตั้งขึ้นแบบเดียวกับต่างประเทศ^{๑๗} การจัดตั้งกองกำลังตำรวจในแบบตะวันตกในสมัยรัชกาลที่ ๔ เป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น เพราะไทยยังขาดแคลนทั้งกำลังงบประมาณและบุคลากร^{๑๘} อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งกองกำลังตำรวจแบบประเทศตะวันตกในครั้งนี้ ถือเป็นจุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของกิจการตำรวจไทย เป็นการเริ่มต้นจัดกองกำลังตำรวจอาชีพ ที่ได้รับเงินเดือนประจำ บุคลากรได้รับการฝึกฝนให้มาทำหน้าที่ตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อย ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา และมีการจัดองค์กรที่มีการบังคับบัญชาชัดเจน ในลักษณะเดียวกับการเปลี่ยนแปลงของตำรวจนครบาลลอนดอนเมื่อ ปี ค.ศ. ๑๘๒๙ (พ.ศ. ๒๓๗๒) มีบันทึกของชาวต่างชาติในสมัยนั้นอธิบายเหตุผลในการปรับปรุงกิจการตำรวจไทยในสมัยรัชกาลที่ ๔ ไว้ว่า

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระอุสาหะพากเพียร ในอันที่จะจัดหานายตำรวจต่างประเทศ โดยพระราชทานเงินเดือนอย่างพอเพียง และกองตำรวจซึ่งได้ฝึกฝนมาจากเมืองท่าสิงคโปร์ของอังกฤษ พระองค์ได้ทรงพยายามมาเป็นเวลาหลายปีจนกระทั่งได้ผลเป็นที่พึงพอใจ เรามีความยินดีที่พลเมือง ได้มีหัวหน้าชาตอังกฤษที่สามารถ ทำการบังคับบัญชากองตำรวจสำหรับที่จะคอยรักษาความปกติสุขของพระนครให้พ้นจากพวกมิจฉาชีพ^{๑๙}

หน่วยงานที่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยก่อนการจัดตั้งกองโปลิศ เป็นหน่วยงานที่เน้นการออกติดตามโจรผู้ร้ายเมื่อมีเหตุคดีอาชญากรรมเกิดขึ้น และออกไปปฏิบัติหน้าที่เมื่อได้รับคำสั่งเท่านั้น เช่น กองจุกช่องล้อมวง มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและออกติดตามจับโจรผู้ร้ายนอกเขตพระราชฐาน และข้าหลวงกองจับโจรผู้ร้าย เป็นหน่วยปราบปรามพิเศษจากเมืองหลวงที่ส่งไปช่วยเหลือเจ้าเมืองกรมการเมืองอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการติดตามจับกุมโจรผู้ร้ายในหัวเมือง ข้าราชการทั้งสองหน่วยงานนั้นออกไปปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นครั้งคราว เมื่อทำงานเสร็จเรียบร้อยแล้วก็กลับมาประจำในพระนครหลวง^{๒๐} การจัดตั้งกองโปลิศ

^{๑๗} รสสุคนธ์ จรัสศรี, *บทบาทของข้าราชการชาวต่างประเทศ ในกรมตำรวจในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์*, วิทยานิพนธ์ ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๐, หน้า ๒๗.

^{๑๘} สัณชัย สุวังบุตร และคนอื่นๆ. *ประวัติศาสตร์ใน "Twentieth century impressions of siam : Its history, People, commerce, industries, and resources,"* หน้า ๕๘.

^{๑๙} บาทหลวง แซมมูเอลเย สมิต หอมสอนศาสนา, จดหมายเหตุของประเทศสยาม ปี ค.ศ. ๑๘๖๙ อ้างถึงใน ซี. เอช. ฟอร์ตี (C. H. Forty), พ.ต.ท., *เรื่องราวตำรวจไทย*, แปลจาก A Sketch of Siam's Gendarmerie ซึ่งลงในหนังสือพิมพ์ตำรวจในประเทศอังกฤษ (the Police Journal) จัดพิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พันตำรวจเอกพระยาเสนานนท์ (แก้ว ตุลายาน) และการฌาปนกิจ นายชาย ตุลายาน ณ วัดมกุฏกษัตริยาราม วันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๔๙๑, หน้า ๓.

^{๒๐} รสสุคนธ์ จรัสศรี, *บทบาทของข้าราชการชาวต่างประเทศ ในกรมตำรวจในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์*, หน้า ๒๓.

คอนสแตนติโนเปิล เป็นกองกำลังตำรวจอาชีพที่ได้รับเงินเดือนและปฏิบัติหน้าที่ออกตรวจตราป้องกันเหตุเป็นประจำในพื้นที่ และมีการจัดโครงสร้างองค์กรที่เป็นระบบยิ่งขึ้น

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยได้เปิดทำการค้าขายกับต่างประเทศมากขึ้น กรุงเทพมหานคร กลายเป็นเมืองท่าที่สำคัญยิ่งขึ้น มีเรือส่งสินค้าจากต่างประเทศเข้ามาจอดเทียบท่าทำการค้าขายเพิ่มขึ้น สภาพบ้านเมืองสับสนวุ่นวาย ในปี พ.ศ. ๒๔๑๒ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้ขยายอาณาเขตรับผิดชอบของกองโปลิศเดิมออกไป โดยกำหนดให้มีอำนาจรับผิดชอบในเขตพื้นที่ตลอดทั่วทั้งมณฑลกรุงเทพฯ และให้เรียกชื่อใหม่ว่า “กองโปลิศ” แทน “กองโปลิศคอนสแตนติโนเปิล”^{๒๑} ในปี พ.ศ. ๒๔๒๐ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนชื่อจาก “กองโปลิศ” มาเป็น “กองตระเวน” ซึ่งเป็นค่านามเดิมที่ใช้เรียกหน่วยงานที่สังกัดกรมเมืองหรือกรมพระนครบาล ตามระเบียบส่วนราชการแต่เดิม คือ กองตระเวนซ้ายขวา เป็นหน่วยงานที่ทำงานประสานกับนายอำเภอกำนันแต่ละท้องที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย^{๒๒}

สำหรับเหตุความจำเป็นในสมัยรัชกาลที่ ๕ ที่จำเป็นต้องปรับปรุงกิจการตำรวจอย่างต่อเนื่องจากสมัยรัชกาลที่ ๔ ก็เป็นเหตุผลลักษณะเดียวกัน จากปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตซึ่งไทยทำกับอังกฤษเมื่อ พ.ศ. ๒๓๙๘ และกับฝรั่งเศสเมื่อ พ.ศ. ๒๓๙๙ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายกับชาวต่างชาติเป็นไปด้วยความยากลำบากดังที่มีการกล่าวถึงปัญหาอาชญากรรมและการจับกุมคนร้ายในสมัยรัชกาลที่ ๕ ว่า

มาในสมัยนั้นกิจการของตำรวจได้เพิ่มความยากลำบากยิ่งขึ้น เพราะพลเมืองเพิ่มจำนวนขึ้น เนื่องจากกรุงเทพฯ ได้กลายเป็นเมืองท่าอันสำคัญ ชาวต่างประเทศได้เข้ามาทำการค้าขายและตั้งหลักฐานอยู่ในพระนคร โดยมากเป็นจำพวกที่รักความสงบเรียบร้อย แต่บางพวกก็เป็นผู้ท่องเที่ยวผจญภัย กับมีชนผิวขาวจรจัดและผู้ร้ายต่างประเทศเป็นจำนวนมาก แต่จะดีชั่วหรือปานกลาง พวกเหล่านี้ต่างก็ได้รับสิทธิพิเศษ ในการอยู่ได้บังคับกฎหมายของชนชาติของตน ตำรวจจำต้องไปขอร้องหมายจับหมายค้นจากสถานทูต และยื่นฟ้องจำเลยชาวต่างประเทศในศาลกงสุล บางครั้งต้องใช้ภาษาของเขา จึงจำต้องใช้ล่ามบ่อยๆ เพื่อจะบำเพ็ญตนให้เป็นนายตำรวจที่สามารถ จำต้องเรียนรู้หลักการพิจารณาและกฎหมายของศาลกงสุลต่างๆ และจะต้องรู้ภาษาหลายๆ ภาษา^{๒๓}

ปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตไม่ได้เกิดขึ้นแต่เพียงกับชนชาติที่ทำสนธิสัญญากับไทยเพียงเท่านั้น แต่ได้มีการขยายให้สิทธิแก่คนในอาณานิคมและรัฐในอารักขาตนด้วย ชาวเอเชียที่มาจากเมืองขึ้นเหล่านี้ ซึ่งได้แก่ญวน เขมร ลาว พม่า มลายู ก็ได้รับสิทธิพิเศษด้วย ทำให้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานกองตระเวน ในการปฏิบัติหน้าที่ต่อผู้ต้องหาชาวต่างชาติถูกจำกัดอำนาจลงไป ผู้ต้องหาเกิดความกำเริบ ดังนั้น การรักษาความสงบ

^{๒๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๙-๓๐.

^{๒๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๔-๓๕.

^{๒๓} ซี. เอช. ฟอร์ตี (C. H. Forty), พ.ต.ท., *เรื่องราวตำรวจไทย*, หน้า ๖.

เรียบร้อยสมควรได้รับการปรับปรุงไปพร้อมๆ กับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายไทย เพื่อยกระดับกองตระเวนให้มีฐานะมั่นคงปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสามารถเช่นเดียวกับกองตำรวจในต่างประเทศ^{๒๔}

การปรับปรุงกิจการตำรวจในพระนคร ในสมัยรัชกาลที่ ๕ เนื่องด้วยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จประพาสสิงคโปร์เมื่อ ร.ศ.๑๐๙ (พ.ศ.๒๔๓๓) ได้เสด็จพระราชดำเนินทอดพระเนตรกิจการตำรวจของสิงคโปร์ด้วย เมื่อเสด็จพระราชดำเนินกลับมา ได้มีพระราชดำริแก่ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนเรศวรฤทธิ์ เมื่อยังทรงดำรงพระยศเป็นพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ ซึ่งทรงว่าราชการกรมพระนครบาล ว่าทรงมีพระราชประสงค์จะให้ปรับปรุงกิจการตำรวจ ให้เหมือนกับสิงคโปร์ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนเรศวรฤทธิ์ จึงได้ทรงจัดระเบียบกรมกองตระเวนขึ้นใหม่ เมื่อได้นำความกราบบังคมทูลแล้ว มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้จัดการตามที่กราบบังคมทูล^{๒๕}

อย่างไรก็ตาม รูปแบบการปรับปรุงกิจการตำรวจที่รับผิดชอบในเขตเมืองหลวง โดยพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนเรศวรฤทธิ์ ในครั้งนี้ รูปแบบการจัดน่าจะได้รับอิทธิพลจากรูปแบบการจัดองค์กรของตำรวจอังกฤษ ซึ่งมีบันทึกที่เกี่ยวข้องว่า

ในราวปี ค.ศ.๑๘๘๗ [พ.ศ.๒๔๓๐] เจ้าไทยองค์หนึ่ง ผู้ซึ่งได้เป็นอัครราชทูตในกรุงลอนดอน ได้กลับมาถึงสยามได้ทรงพึงพอใจในกิจการงานของตำรวจในกรุงลอนดอน (London Metropolitan Police) เมื่อทรงกลับมาถึงเมืองไทยได้ทรงรับตำแหน่งเป็นเสนาบดีกระทรวงนครบาล มีอำนาจรับผิดชอบในกิจการตำรวจนครบาล ข้อแรกที่ทรงกระทำก็คือทรงให้ความเห็นว่า ตำรวจควรดำเนินการตามแบบของตำรวจในประเทศอังกฤษ

ผลของความเห็นอันนี้ เอมส์ และตำรวจในบังคับบัญชาได้รับเครื่องแบบสีน้ำเงินและหมวกยอด (Helmet) พลตำรวจนั่งกางเกงตามสมัยนิยมแต่นายตำรวจยังคงนั่งผ้าถุงแต่งเข้ากับเสื้อแบบใหม่^{๒๖}

เมื่อ ร.ศ.๑๐๙ (พ.ศ.๒๔๓๓) กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ ได้เสนอรูปแบบการจัดกิจการตำรวจ กรมกองตระเวน มีเป้าหมายในการจัดเจ้าหน้าที่ที่เรียกว่า “คนตระเวน” ให้ทั่วทุกพื้นที่ในกรุงเทพฯ ต้องการให้มีเจ้าพนักงานทำหน้าที่ตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยในลักษณะป้องกันเหตุ ทุกพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร รวมทั้งให้เป็นหน่วยงานที่มีเอกภาพ

งานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยในขณะนั้น อยู่ในส่วนราชการต่างหน่วยกัน คือ กรมกองตระเวนกับกรมโปลิศ หรือกองโปลิศคอนสเทเบิล ซึ่งตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๔ โดยกรมกองตระเวนมีบทบาทเป็นฝ่ายปกครองดูแลอำเภอและกำนัน รวมทั้งงานด้านการสอบสวน ส่วนการแนะนำข้อกฎหมายแก่ราษฎร และการ

^{๒๔} รสสุคนธ์ จรัสศรี, บทบาทของข้าราชการชาวต่างประเทศ ในกรมตำรวจในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์, หน้า ๓๖.

^{๒๕} นเรศวรฤทธิ์, หลวง, การจัดกิจการตำรวจกรมกองตระเวนในรัชกาลที่ ๕, (พระนคร : กรมศิลปากร, ๒๕๐๙), คำนำ.

^{๒๖} ซี. เอช. ฟอร์ตี (C. H. Forty), พ.ต.ท., เรื่องราวตำรวจไทย, หน้า ๔.

จับกุมคนร้าย กรมโปลิศ มีบทบาทสำคัญ การที่หน้าที่ดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของต่างหน่วยงาน ทำให้ขาดการประสานข้อมูลในการปฏิบัติงาน จึงจำเป็นจะต้องรวมเอาหน่วยงานที่มีลักษณะหน้าที่การทำงานแตกต่างกันเข้าอยู่ในกรมเดียวกันนี้ ก็เพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ดังเหตุผลที่ชี้แจงไว้ในรายงานคำกราบบังคมทูลว่า

... ราชการกรมกองตระเวนจึงแยกเป็น ๒ หน้าที่ ๆ กรมกองตระเวนคงเป็นแต่การพิจารณาสอบสวนผู้ร้ายและบังคับบัญชาอำเภอกำนัน อำเภอกำนันนั้นก็ทำการแต่เป็นพยานและรับฝากของราษฎร ที่รับทำคำชันสูตร คำตราสิน คำอายัด และหนังสือกรมธรรม์สัญญาต่างๆ แต่การที่แนะนำห้ามปรามราษฎรมิให้กระทำการล่วงละเมิดพระราชกำหนดกฎหมายหรือมีคนที่กระทำความผิดเฉพาะหน้าอำเภอก็เฉพาะหน้ากำนันๆ ก็ไม่สู้เอาเป็นธุระ ยกเสียแต่เป็นความฆ่ากันตายหรือเจ้าพนักงานผู้ใหญ่ หรือมีหมายตระลาการมาให้ส่งตัวจึงจะได้เกาะกุมเอาตัวมาส่งให้พิจารณา ที่เป็นไปดังนี้ ก็เป็นเพราะอำเภอก็เพราะกำนัน ไม่มีกำลังพอจะจับกุม กลัวคนร้ายต่อสู้จึงได้พากันละเลยเสีย ต่อเมื่อเจ้าพนักงานผู้ใหญ่สั่งให้จับกุมแล้ว ได้กำลังคนมาช่วยจึงจะได้กระทำการตามหน้าที่พนักงานของตน ฝ่ายการแนะนำและการจับกุมคนร้ายดังนี้ กลับมาอยู่ในหน้าที่ราชการของกรมโปลิศ เพราะว่ามีกำลังมากกว่าอำเภอกว่ากำนัน แต่เหตุที่จะเกิดขึ้น ซึ่งจะได้ทราบแต่คำตราสิน และคำชันสูตรที่จะได้สืบสวนจับคนร้ายให้ได้โดยเร็วขึ้นนั้น โปลิศไม่สามารถจะรู้ได้ การที่จะจับกุมคนร้ายจึงไม่ได้ตัวทันทั่วทั้งที่ หน้าที่ราชการหลีกเลี่ยงกันดังนี้ จึงเห็นว่ากรมกองตระเวนกับกรมโปลิศนั้นควรรวมกันไว้เป็นกรมเดียวกัน จะได้อาศัยความรู้เหตุกับกำลังให้อยู่ในคนหมู่เดียวกัน อำเภอกำนัน ให้เป็นโปลิศด้วยหรือนายโปลิศให้เป็นอำเภอกำนันได้ด้วย ราชการกรมกองตระเวนจึงจะเป็นการเรียบร้อยไม่ขัดขวาง^{๒๗}

การปรับปรุงกิจการตำรวจครั้งนี้ เป็นการรวมกองตระเวนกับการโปลิศ เป็นกรมเดียวเรียกว่า “กรมกองตระเวน” และแบ่งหน้าที่ราชการออกเป็น ๒ กอง คือ กองไต่สวนโทษหลวง และกองรักษา แต่ละกองมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

๑) กองไต่สวนโทษหลวง เป็นผู้บังคับบัญชาอำเภอกำนัน และคนสอดแนม ตลอดแขวงกรุงเทพฯ สำหรับเป็นผู้พิจารณาไต่สวนสืบจับโจรผู้ร้าย ซึ่งกระทำการล่วงละเมิดพระราชอาญา มีโทษหลวงส่งศาลสถิตย์ยุติธรรมให้พิจารณาตามพระราชกำหนดกฎหมาย กองไต่สวนโทษหลวง มีเจ้าพนักงานดังนี้

(๑) เจ้ากรม (Chief Superintendent) เป็นผู้บังคับบัญชาของกอง มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญได้แก่ เป็นที่ปรึกษาและผู้ช่วยราชการอธิบดีหรือจางวางกรมกองตระเวนในหน้าที่ของกรมกองตระเวน เลือักคัดคนที่จะตั้งเป็นอำเภอกำนัน คนสอดแนม ออกคำสั่งบังคับบัญชาอำเภอกำนัน และคนสอดแนมในแขวงกรุงเทพฯ เป็นผู้จัดการสอดแนมเหตุการณ์ต่างๆ และจับโจรผู้ร้ายซึ่งล่วงพระราชกำหนด เป็นผู้พิจารณาสอบสวนโจรผู้ร้ายส่งศาลสถิตย์ยุติธรรม

(๒) ปลัดกรม (Superintendent) จำนวน ๔ นาย แบ่งหน้าที่ราชการเป็นเจ้าพนักงานกำกับ ผังขวา ๒ นาย ผังซ้าย ๒ นาย มีหน้าที่เป็นผู้ช่วยราชการเจ้ากรมบังคับบัญชาการ

^{๒๗} นเรศวรฤทธิ์, หลวง, การจัดกิจการตำรวจกรมกองตระเวนในรัชกาลที่ ๕, หน้า ๖-๗.

(๓) นายเวร (Chief of Clerk) จำนวน ๑ นาย มีหน้าที่ควบคุมเสมียนที่รับราชการในกองไต่สวนโทษหลวง จัดหาเสมียนให้เข้ารับราชการ จัดหาสิ่งของเครื่องใช้

(๔) สารวัตรสอดแนม (Inspector of Detective) มีหลายนาย มีหน้าที่เป็นผู้ช่วยราชการเจ้ากรม ปลัดกรม ที่จะพิจารณาสอบสวนเอาตัวโจรผู้ร้าย เป็นผู้ช่วยคนสอดแนมแขวงหนึ่งที่จะกำหนดให้กำกับเป็นผู้กำกับอำเภอ กำนัน ชั้นสูตรเหตุการณ์ต่างๆ เป็นผู้สอดแนมเหตุการณ์ต่างๆ และจับโจรผู้ร้าย

(๕) นายตรวจ (Detective Sergeants) มีหลายนาย มีหน้าที่กำกับคนสอดแนมตำบลหนึ่งเป็นผู้กำกับกำนัน ชั้นสูตรเหตุการณ์ต่างๆ สอดแนมเหตุการณ์ต่างๆ และจับโจรผู้ร้าย

(๖) อำเภอ กำนัน มีหลายนาย มีหน้าที่แนะนำราษฎรให้ประพฤติให้ถูกต้องตามกฎหมาย สอดแนมคนร้าย รักษาความสงบสุขของราษฎร เปรียบเทียบคดีความราษฎรที่เกิดขึ้นในเขตแขวงแห่งตนที่ควรจะได้แล้วกันได้ เป็นผู้สอดแนม สืบเสาะ ติดตามจับโจรผู้ร้าย นำส่งคนที่ต้องคดีในเขตแขวงแห่งตน เป็นผู้นำเจ้าภาษี นายอากร เก็บภาษี เก็บอากรในเขตแขวงแห่งตน เป็นพยานราษฎรที่จะได้รับคำชั้นสูตร คำตราสิน และทำสารกรรมธรรม์และหนังสือสัญญาต่างๆ ฯลฯ

(๗) รองอำเภอ รองกำนัน เป็นผู้ช่วยราชการอำเภอ ผู้ช่วยราชการกำนัน

(๘) คนสอดแนม (Detective) มีหลายนาย มีหน้าที่ราชการ เป็นผู้สอดแนมสืบจับโจรผู้ร้าย เป็นผู้สอดแนมความสุข ความทุกข์ ของราษฎร ตรวจเหตุการณ์ต่างๆ ที่มีขึ้นในเขตแขวงแห่งตน สอดแนมตรวจที่ชุมนุมคนเลวต่างๆ ที่ประชุมกัน ให้ทราบความร้ายหรือดี

รวมเจ้าพนักงานในกองไต่สวนโทษหลวง จำนวน ๑๕๘ นาย จำแนกเป็น

- เจ้าพนักงานใหญ่ ๕ นาย
- นายเวร ๑ นาย
- เสมียนเอก ๒ นาย
- เสมียนโท ๖ นาย
- เสมียนสามัญ ๖ นาย
- อำเภอ ๗๕ นาย
- กำนัน ๓๓ นาย
- คนสอดแนม ๓๐ นาย

๒) กองรักษา เป็นผู้บังคับบัญชาหมู่คนตระเวน ซึ่งสำหรับลาดตระเวนรักษาพระนครมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดกระทำการล่วงละเมิดพระราชกำหนดกฎหมายให้ราษฎรมีความสุขทั่วไป กองรักษา มีเจ้าพนักงานดังนี้

(๑) เจ้ากรม (Chief Superintendent) จำนวน ๑ นาย มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษา และผู้ช่วยราชการอธิบดีหรือจางวาง เป็นผู้จัดแบ่งคนพลัดเปลี่ยนกันไปรับราชการรักษาท้องที่และกลับเข้ามาฝึกหัดสอบข้อบังคับและกฎหมาย เป็นผู้กำกับการตรวจเจ้าพนักงานฝึกหัดและสอบข้อบังคับและกฎหมายกองตระเวน เป็นผู้กำกับพนักงานทำข้อบังคับสำหรับป้องกันการวิวาทและเหตุความอันตรายแห่งราษฎร เป็นผู้ตรวจสอบรายวันคนตระเวนรับราชการพร้อมด้วยอธิบดีหรือจางวาง กำกับจ่ายเงินเดือนกรมกองตระเวน เป็นผู้ออกคำสั่งถึงสารวัตรแขวงให้สืบสวนเหตุการณ์หรือจับกุมคนร้ายและของกลางต่างๆ เป็นผู้ออกคำสั่งตามหมายตระลาการให้คนกองตระเวนนำส่งคนที่ต้องคดี

(๒) ปลัดกรม (Superintendent) จำนวน ๒ นาย แบ่งหน้าที่ราชการเป็นพนักงานกำกับคนตระเวนฝั่งขวา ๑ นาย ฝั่งซ้าย ๑ นาย มีหน้าที่เป็นผู้ตรวจคนกองตระเวนให้รักษาการให้ถูกต้องตามข้อบังคับและกฎหมาย เป็นผู้ตรวจรวมรายวัน รับและตรวจรายงานที่สารวัตรแขวงแจ้งเหตุความต่างๆ เป็นผู้ออกคำสั่งถึงสารวัตรแขวง ฯลฯ

(๓) สมุหบัญชีใหญ่ (Accountant) จำนวน ๑ นาย มีหน้าที่ราชการเป็นผู้ประมาณเงินที่จะเบิกจ่ายใช้ในราชการ เบิกเงินมาใช้ราชการ จ่ายเงินเดือนเบี้ยเลี้ยง รับเงินพินัยและค่าปรับไหมต่างๆ ส่งกระทรวงใหญ่ เก็บเงินกลาง ซื้อ เก็บ จ่ายของต่างๆ ที่ใช้ราชการกองตระเวน รับบัญชีรายวันคนกองตระเวน รับเก็บ จำหน่ายสิ่งของที่อายัดและของระบาต

(๔) สมุหบัญชีรอง (Assist Accountant) มีหลายนาย มีหน้าที่ราชการเป็นผู้ทำหนังสือสัญญาจ้างคนเข้ารับราชการกรมกองตระเวน ถือบัญชีเงินเจ้าหน้าที่คนกองตระเวน และงานเป็นผู้ช่วยสมุหบัญชีใหญ่

(๕) แพทย์ใหญ่ (Surgeon) จำนวน ๑ นาย มีหน้าที่เป็นผู้กำกับการโรงพยาบาล ในกรมกองตระเวน เป็นผู้รักษาคคนกองตระเวนที่ป่วยไข้

(๖) แพทย์รอง (Assist Surgeon) มีหลายนาย มีหน้าที่ราชการเป็นผู้จัดการในโรงพยาบาล เข้าเวรอยู่ประจำรักษาคคนกองตระเวนที่ป่วยไข้ที่โรงพยาบาล เป็นผู้ไปรักษาคคนกองตระเวนที่ป่วยไข้ปัจจุบันในท้องที่

(๗) นายเวร (Chief Clerk) จำนวน ๑ นาย มีหน้าที่ราชการเป็นผู้บังคับเสมียนซึ่งรับราชการในกรมกองตระเวน ฝ่ายกองรักษา จัดหาเสมียน จัดสิ่งของเครื่องใช้

(๘) สารวัตรใหญ่ (Chief Inspector) มีหลายนาย มีหน้าที่ราชการเป็นผู้ฝึกหัดกับสอนข้อบังคับและกฎหมายแก่คนกองตระเวน ตรวจคนกองตระเวนที่ไปรักษาท้องที่ ทำรายงานจำนวนคนที่ไปตรวจ ทำรายงานเหตุการณ์ที่ได้ทราบ รับฟ้องแห่งราษฎรในท้องที่ซึ่งจะกล่าวโทษสารวัตรแขวงหรือนายหมวด นายยาม คนตระเวน ที่ประพฤติกริยาอันไม่สมควร ทำรายงานยื่นเจ้าพนักงานผู้ใหญ่ ตรวจและสังเกตกริยาแห่งคนกองตระเวนที่รักษาการดีและชั่ว ทำรายงานยื่นเจ้าพนักงานผู้ใหญ่ ตรวจโรงพัก เครื่องอาวุธ เครื่องใช้เครื่องนุ่งห่มแต่งตัวคนตระเวนให้สะอาดเรียบร้อย

(๙) สารวัตรแขวง (Inspector of Divisions) มีหลายนาย มีหน้าที่ราชการเป็นผู้ควบคุมคนกองตระเวน อยู่ในท้องที่ซึ่งตนได้ควบคุมคนกองตระเวน จัดแบ่งคนกองตระเวนออกรักษาท้องที่และตรวจคนให้รักษาการให้ถูกต้อง ตรวจเครื่องนุ่งห่มและของใช้สอย อาวุธ และโรงพักของคนกองตระเวนให้สะอาด จดบัญชีรายวันแห่งคนกองตระเวน ฯลฯ

(๑๐) นายหมวด (Station Sergeant) สำหรับคุมคน มีหน้าที่ราชการเป็นผู้บังคับการในโรงอาศัยของคนกองตระเวน และบังคับควบคุมคนตระเวนในเวลาเมื่อสารวัตรไม่อยู่ หรือแยกโรงไปตั้งอยู่ต่างหากในตำบลหนึ่ง ในท้องที่แขวงเดียวกัน เป็นผู้ช่วยสารวัตรแขวงและผลัดเปลี่ยนสารวัตรตรวจท้องที่ ฝึกหัดและสอนข้อบังคับคนตระเวน ฯลฯ

(๑๑) นายยาม (Sergeant) สำหรับควบคุมคน มีหน้าที่ราชการ เป็นผู้ควบคุมคนกองตระเวน เป็นผู้เดิมยามตรวจคนกองตระเวน ตรวจสอบบัญชีคนเมืองเช้า เมื่อออกยามผลัดเปลี่ยนกับนายหมวด ฯลฯ

(๑๒) คนตระเวน (Constables) มีหน้าที่เป็นผู้ป้องกันอันตรายชีวิตและทรัพย์สินสมบัติของราษฎรมิให้เป็นอันตราย รู้จักถนนทางตรอกพื้นที่ เดินตรวจยามในท้องที่ ตักเตือนราษฎรมิให้ทำการล่วงละเมิด

กฎหมาย จับคนที่กระทำความผิดล่วงพระราชกำหนดกฎหมายเฉพาะต่อหน้าแห่งตนหรือมีคนฟ้องร้อง หรือที่ได้ทราบแน่มั่นคง มีพยานว่าคนนั้นกระทำความผิดหรือนักโทษที่หนี หรือคนที่ขัดขวางอำนาจกองตระเวน ช่วยคนที่ถึงอับจนแก่ความตายและช่วยดับเพลิงไหม้ ระวังความวิวาท อนุเคราะห์คนเดินทาง จับและรักษาสัตว์ที่พลัดเจ้าของ ฯลฯ

คนกองตระเวนที่จัดใหม่โดยกรมพระนเรศวรฤทธิ์ มีจำนวน ๓,๒๓๒ นาย มากกว่าจำนวนคนกองตระเวนเดิม ๑,๖๗๕ นาย^{๒๘} รายละเอียดดังนี้

ตารางที่ ๒.๑ สถานภาพกำลังพล กองไต่สวนโทษหลวงและกองรักษา ในสังกัดกรมกองตระเวน

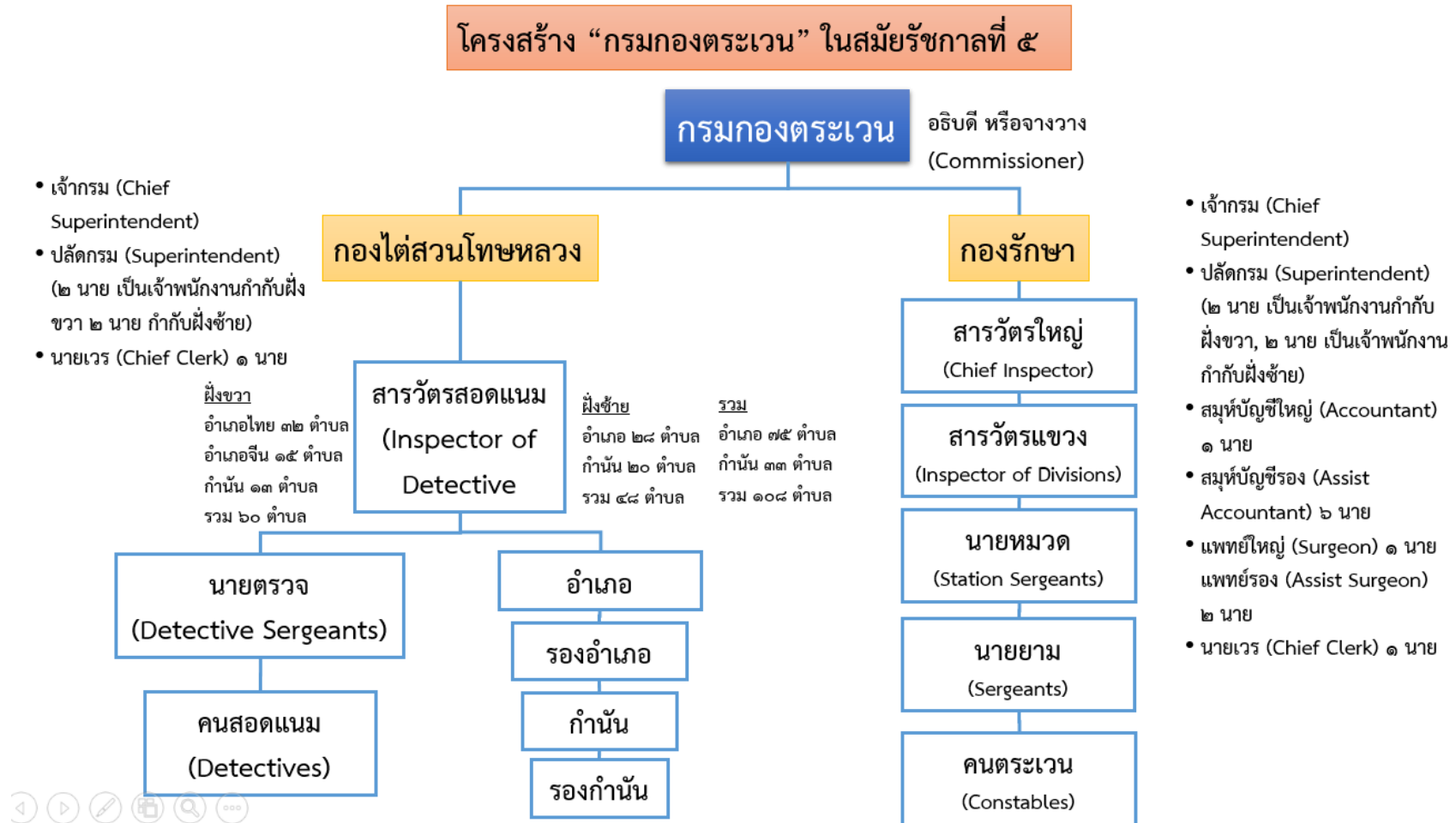
กองไต่สวนโทษหลวง		กองรักษา	
ตำแหน่ง	จำนวน (คน)	ตำแหน่ง	จำนวน (คน)
ประจำศาลาว่าการฯ		ประจำศาลาว่าราชการฯ	
เจ้าพนักงานใหญ่	๕	เจ้าพนักงานใหญ่	๑๑
นายเวร	๑	เจ้าพนักงานรอง	๑๗
เสมียนเอก	๒	คนตระเวนกลางนาย	๖
เสมียนโท	๖	คนตระเวน	๑๐๐
เสมียนสามัญ	๖	เสมียน	๖๙
นอกตำแหน่ง		ในพื้นที่ต่างๆ	
อำเภอบ	๗๕	เจ้าพนักงานประจำแขวง อำเภอบและกำนัน	๑๐๘
กำนัน	๓๓	นายกำกับคนตระเวน	๒๐๖
คนสอดแนม	๓๐	คนตระเวน	๒,๗๑๕
รวม	๑๕๘	รวม	๓,๒๓๒

ที่มา: จัดทำจาก นเรศวรฤทธิ์, หลวง, การจัดกิจการตำรวจกรมกองตระเวนในรัชกาลที่ ๕, (พระนคร : กรมศิลปากร, ๒๕๐๙)

โครงสร้างหน่วยงานภายในกรมกองตระเวน และการจัดโรงพักในสังกัดกองรักษา กรมกองตระเวนปรากฏตามโครงสร้าง ดังนี้

^{๒๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕๖.

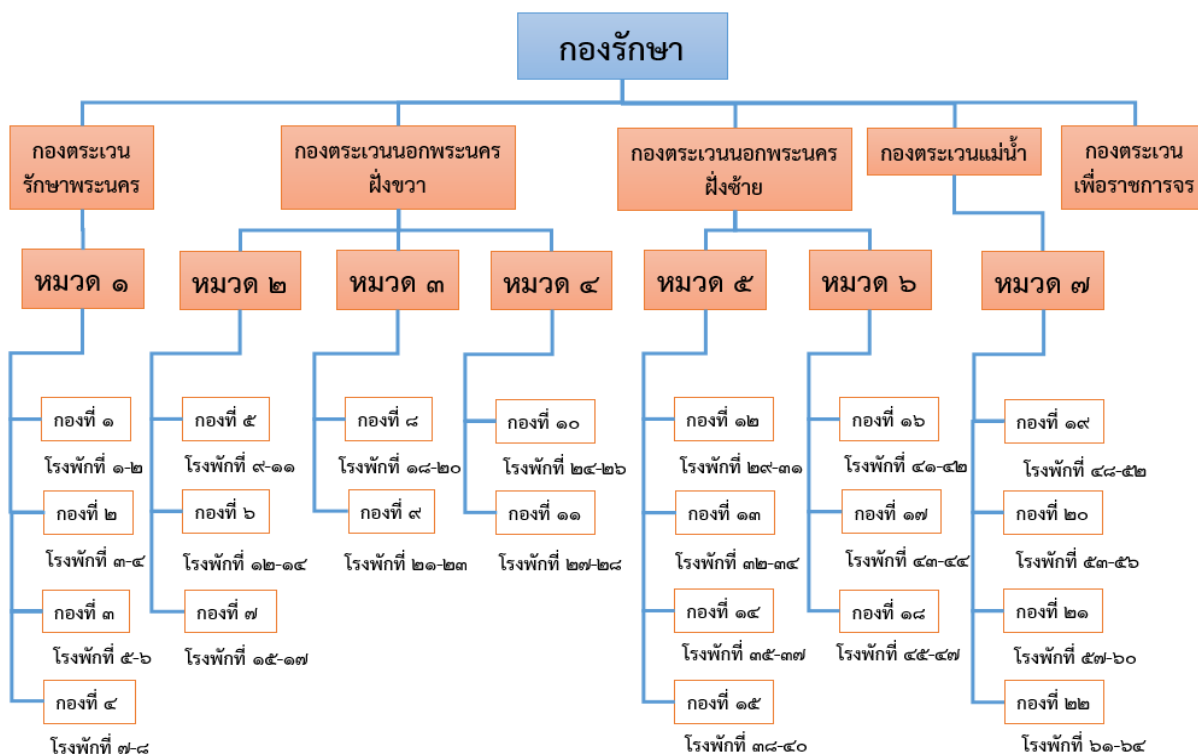
แผนภูมิที่ ๒.๒ โครงสร้างกรมกองตระเวน



ที่มา: จัดทำจาก นเรศวรฤทธิ์, หลวง, การจัดกิจการตำรวจกรมกองตระเวนในรัชกาลที่ ๕, (พระนคร : กรมศิลปากร, ๒๕๐๙)

แผนภูมิที่ ๒.๓ โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการกองรักษา กรมกองตระเวน ในสมัยรัชกาลที่ ๕

การแบ่งส่วนราชการ กองรักษา กรมกองตระเวน



ที่มา: จัดทำจาก นเรศวรฤทธิ์, หลวง, การจัดกิจการตำรวจกรมกองตระเวนในรัชกาลที่ ๕, (พระนคร : กรมศิลปากร, ๒๕๐๙)

ในระยะแรกของการปรับปรุงกรมกองตระเวน ยังไม่มีตำแหน่งจางวางกรมกองตระเวน หรืออธิบดีกรมกองตระเวน เนื่องจากยังหาเจ้าพนักงานผู้มีความเหมาะสมไม่ได้ กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ ซึ่งขณะนั้นทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงนครบาล ทรงรักษาการในตำแหน่งอธิบดีไปก่อนจนกว่าจะหาบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่ง ทั้งนี้เนื่องจากเหตุการณ์บ้านเมืองในขณะนั้นผู้ที่มาดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมกองตระเวน จำเป็นต้องเป็นผู้มีบรรดาศักดิ์สูง เป็นที่นับถือว่าสมควรรับราชการในตำแหน่งใหญ่ เป็นผู้มีความรู้ภาษาต่างประเทศ สามารถตอบโต้กับชาวต่างประเทศได้ และเป็นผู้มีความรู้ด้านกฎหมายหนังสือสัญญา ทั้งนี้ เนื่องจากขณะนั้นมีชาวต่างชาติเข้ามาค้าขายและประเทศไทยตกอยู่ภายใต้สนธิสัญญาสิทธิสภาพนอกอาณาเขต จะต้องมีการติดต่อกับชาวต่างชาติและนำคดีความขึ้นศาลกงสุลของต่างชาติ

๒.๒.๒ การจัดตั้งองค์กรตำรวจในราชการส่วนภูมิภาค

ในขณะจัดตั้งกองโปลิศคอนสเตเบิล เพื่อรับผิดชอบตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยในเขตพระนคร พื้นที่ในส่วนภูมิภาค ยังไม่มีหน่วยงานได้รับผิดชอบการตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันปราบปรามโจรผู้ร้ายในหัวเมืองโดยเฉพาะเช่นเดียวกัน เจ้าเมืองเป็นผู้รับผิดชอบงานนี้ โดยมีกรมการเมืองนายอำเภอ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ช่วย โดยเฉพาะตำแหน่งกรมการเมืองนั้น เจ้าเมืองจะแต่งตั้งจากบุคคล

ที่เป็นนักเลงโตมีอิทธิพลและสมัครพรรคพวกมากในท้องถิ่น เพราะว่าบุคคลเหล่านี้สามารถสร้างความยำเกรงให้แก่บรรดาผู้ร้ายได้ดีกว่าคนธรรมดา ในกรณีที่หัวเมืองใดประสบปัญหาโจรผู้ร้ายชุกชุม หัวเมืองนั้นจะร้องเรียนมายังส่วนกลางเพื่อขอจัดตั้งกองตระเวนหัวเมืองเป็นการชั่วคราว โดยใช้ภาษีส่วนหนึ่งของเมืองนั้นดำเนินการ และเกณฑ์ราษฎรออกปราบปรามโจรผู้ร้าย กำลังส่วนหนึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเจ้าเมือง แต่วิธีนี้ก็ไม่ค่อยได้ผล ส่วนกลางจึงต้องให้ความช่วยเหลือโดยส่งข้าหลวงจากกรมพระตำรวจ ออกไปช่วยเหลือเป็นครั้งคราว เมื่อปฏิบัติหน้าที่เสร็จก็ถอนกำลังกลับที่ตั้ง วิธีนี้ก็ไม่ได้ผลเช่นกัน เพราะเมื่อออกไปปราบปรามโจรผู้ร้ายก็จะหลบหนีไปอยู่เมืองข้างเคียง และการจัดกำลังออกไปต้องเสียเวลาไม่ทันการณ์^{๒๙}

การจัดองค์กรตำรวจในส่วนภูมิภาคในสมัยรัชกาลที่ ๕ มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหลายประการ ซึ่งเกิดขึ้นไปพร้อมๆ กับการปฏิรูปการปกครอง กล่าวคือ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๓๕ การปกครองในส่วนภูมิภาคของราชอาณาจักรยังแบ่งออกเป็นกระทรวงฝ่ายเหนือ (มณฑลไทย) และกระทรวงฝ่ายใต้ (กลาโหม) กรมหลวงดำรงราชานุภาพ ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงฝ่ายเหนืออยู่สองปีเศษ ก่อนเปลี่ยนมาดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมณฑลไทยเป็นพระองค์แรก หลังจากนั้นก็มีกรยุบกระทรวงฝ่ายใต้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๗ เนื่องจากเสนาบดีเกษียณอายุ ความรับผิดชอบเรื่องดินแดนจึงถูกโอนไปยังกระทรวงฝ่ายเหนือ และการบังคับบัญชาด้านการทหารของกระทรวงเดิมจึงไปอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงกลาโหม ตามลำดับ ดังนั้น กระทรวงฝ่ายเหนือ จึงเป็นกระทรวงที่ทำหน้าที่รับผิดชอบด้านการปกครองท้องถิ่นของราชอาณาจักรเพียงอย่างเดียว^{๓๐} การจัดส่วนราชการดังกล่าว จึงทำให้การแบ่งพื้นที่รับผิดชอบหัวเมืองออกเป็น ๒ ส่วน สิ้นสุดลง กระทรวงมณฑลไทยเป็นกระทรวงที่รับผิดชอบงานด้านบำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎรทั่วทุกพื้นที่ และแยกงานด้านการทหารโดยเฉพาะออกไปอยู่ในกระทรวงกลาโหม

การเปลี่ยนแปลงขององค์กรตำรวจดำเนินไปพร้อมกับการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ ๕ โดยสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ การสร้างระบบเทศาภิบาล ทำให้มีการแต่งตั้งข้าหลวงเพื่อรับผิดชอบหัวเมืองต่างๆ ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๓๖-๒๔๔๒ มีการตั้งเขตข้าหลวง ๑๔ แห่ง ข้าหลวงใหม่ใช้ชื่อว่า สมุหเทศาภิบาล หรือ ข้าหลวงเทศาภิบาล^{๓๑} สมุหเทศาภิบาล ต้องสร้างระเบียบภายในเพื่อเป็นหลักประกัน โดยตรงต่อการแทรกแซงจากภายนอกและเตรียมการสำหรับการปฏิรูปอื่นๆ สมุหเทศาภิบาลแต่ละท่าน ได้ตั้งตำรวจหรือ “พลตระเวน” ของตนเองขึ้นทำหน้าที่ลาดตระเวนมณฑล อำนาจในการใช้กฎหมายและออกคำสั่งของสมุหเทศาภิบาล ดำเนินไปพร้อมๆ กับความพยายามที่จะทำให้การปกครองท้องถิ่นแบบโบราณที่เกื้อบจะเป็นเอกเทศ สิ้นสุดลง^{๓๒}

^{๒๙} โปรดดู วิวรรณ ทเวาชาลางอังกู, นโยบายของรัฐกับการตำรวจภูธร พ.ศ. ๒๔๔๐-๒๔๖๕, วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๒๗, หน้า ๑๑-๑๒.

^{๓๐} เตช บุนนาค, การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๓๕-๒๔๔๘: กระทรวงมณฑลไทยสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ภาณู กาญจนรัชติ, ผู้แปล; พรณิ ฉัตรพลรักษ์, อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๘), หน้า ๑๑๖.

^{๓๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๖.

^{๓๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๐-๑.

เมื่อกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ รับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ก็เริ่มปรับปรุงหน่วยงานด้านต่างๆ หลังจากทรงเดินทางไปตรวจราชการตามหัวเมืองต่างๆ แล้ว พบว่างานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในหัวเมืองมีหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบถึง ๓ หน่วยงานคือ

(๑) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กรมการเมืองอันได้แก่ ผู้ว่าราชการเมือง นายอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน

(๒) กองตระเวนหัวเมืองที่ผู้ว่าราชการเมืองได้ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจัดตั้งขึ้นให้ทำหน้าที่เช่นเดียวกับกองตระเวนในมณฑลกรุงเทพฯ

(๓) เจ้าหน้าที่หน่วยปราบปรามพิเศษที่จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งคราวจากนครหลวงเพื่อช่วยเหลือกรมการเมืองในการป้องกันปราบปรามโจรผู้ร้ายและเหตุการณ์ร้ายแรงและเมื่อปฏิบัติหน้าที่เรียบร้อยแล้วก็นำกำลังกลับไปยังต้นสังกัดที่นครหลวง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งเดิมของตนต่อไป^{๓๓}

ดังนั้น จึงทรงมีพระราชดำริที่จะจัดตั้งหน่วยงานที่ได้มาตรฐาน และมีระเบียบ เพื่อรับผิดชอบในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในหัวเมืองขึ้นเป็นหน่วยงานถาวร เช่นเดียวกับกรมกองตระเวนที่ตั้งขึ้นในเขตพระนคร โดยเหตุผลของการจัดตั้งกรมตำรวจภูธรนั้นตั้งขึ้นเป็นกรมหนึ่งของกระทรวงมหาดไทย เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๐ เดช บุญนาโคได้ให้เหตุผลของการตั้งกรมนี้ขึ้น ว่าน่าจะเป็นด้วยเหตุผลสองประการ ประการแรก กระทรวงจำเป็นต้องมีกรมๆ หนึ่งทำหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงด้านการรักษากฎหมายและระเบียบในหัวเมืองต่างๆ ประการที่สอง กระทรวงจำเป็นต้องจัดตั้งกรมๆ หนึ่งขึ้นด้วยเพื่อรับงานรักษาความสงบจากกองทัพในบางเขตและโยกกองตำรวจประจำเขตที่ข้าราชการในสองสามจังหวัดริเริ่มตั้งขึ้นมาเข้าสู่ส่วนกลาง^{๓๔} อย่างไรก็ตาม สำหรับใช้ชื่อส่วนราชการว่า “กรมตำรวจภูธร” นั้น หากกลับไปพิจารณาการจัดหน่วยงานตั้งแต่สมัยพระบรมไตรโลกนาถ จะเห็นได้ว่าในสมัยนั้นก็มีส่วนราชการกรมตำรวจภูธร อยู่แล้ว โดยขึ้นอยู่กับสมุหนายก แต่อำนาจหน้าที่ของกรมตำรวจภูธร ในสมัยดังกล่าว ยังไม่ใช่ว่าในการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยตรง สมเด็จพระมหาธรรมราชาเจ้าเมืองเชียงใหม่ ทรงกล่าวถึงตำรวจภูธรในสมัยอยุธยา ไว้ว่า

ยังมีกรมขึ้นของกระทรวงมหาดไทยอยู่ตามทำเนียบเดิมอีก ๒ กรม เรียกว่า “กรมตำรวจภูธร” เจ้ากรมเป็นหลวงวาสุเทพ อีกกรมหนึ่งเรียกว่า “กรมตำรวจภูบาล” เจ้ากรมเป็นหลวงพิศณุเทพ แต่เดิม ๒ กรมนี้จะทำหน้าที่ราชการอย่างใดไม่มีใครรู้ เมื่อข้าพเจ้าไปอยู่กระทรวงมหาดไทย เป็นแค่คุมไพร่หลวง เจ้ากรมปลัดกรมก็รับราชการเหมือนกับขุนนางกระทรวงมหาดไทยออกรับเบี้ยหวัด เช่น ให้เป็นข้าหลวงไปทำการชั่วคราว แต่พิจารณาเห็นเค้าหน้าที่เดิมมีอยู่ด้วย ชื่อว่า “ตำรวจ” นั้น หมายความว่า เป็นพนักงานตรวจ อีกประการหนึ่งชื่อปลัดกรมทั้ง ๒ นั้น มีสัมผัสคล้องกันว่า ขุนเพชรอินทรา ขุนมหาวิชัย ขุนพิชณแสน ขุนแผนสะท้าน ในเรื่องเสภาที่ว่าพลายแก้วได้เป็นที่ “ขุนแผนสะท้าน” คือเป็นปลัดกรมตำรวจภูบาลนั่นเอง ปรากฏว่ามีหน้าที่ตรวจตระเวนด้านทางกาญจนบุรี ความยุติธรรมกันจึงเห็นว่า **๒ กรมนี้หน้าที่เดิมน่าจะเป็นพนักงานตรวจด้านทางปลายแดน** ซึ่งภายหลังเมื่อมอญอพยพเข้ามาลาวมียกตั้งอยู่ในเมืองไทยมาก ถ้าให้พวกมอญเป็นพนักงานตรวจตระเวนทางต่อแดนแล้ว ก็จะ

^{๓๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๔-๑๖๕.

^{๓๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๒.

เข้าไปได้จนถึงในพม่าจึงโอนการตรวจตระเวนแดนมาจากกรมตำรวจทั้ง ๒ นั้น ไปเป็นหน้าที่ของมอญ ซึ่งตั้งขึ้นเป็นกรมหนึ่งเรียกว่า “กรมอาทมาต” กรมตำรวจภูธร กับกรมตำรวจภูบาล จึงเป็นแค่คุมไพร่ ขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทย ^{๓๕}

จากข้อความดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ากรมตำรวจภูธร มีอยู่ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา โดยสันนิษฐานว่า กรมตำรวจภูธรและกรมตำรวจภูบาล มีหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจตระเวนตามชายแดน ทั้งนี้ ถือเป็นการกิจด้านความมั่นคงของชาติ ป้องกันภัยจากภายนอกมากกว่าการมุ่งเน้นตรวจตราป้องกันอาชญากรรมโดยตรง ต่อมาได้โอนหน้าที่การตรวจตระเวนดังกล่าวไปให้คนมอญมาทำหน้าที่ แต่กรมตำรวจภูธรและกรมตำรวจภูบาล ก็ยังคงมีอยู่แต่มีขอบข่ายหน้าที่ลดลง และเมื่อมีพระประสงค์ที่จะจัดตั้งกองกำลังที่ทำหน้าที่ตรวจตราป้องกันปราบปรามโจรผู้ร้าย จึงได้นำชื่อของกรมดังกล่าวมาใช้เรียกกองกำลังที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ เห็นได้จากข้อความดังต่อไปนี้

ข้าพระพุทธเจ้าคิดด้วยเกล้าว่าสมควรจะจัดการเพิ่มเติมขึ้นในกระทรวงมหาดไทยอีก ๒ อย่าง อย่างหนึ่งจัดกรมตำรวจให้เป็นพนักงานสำหรับตรวจจัดการพลตระเวน คือ ยองตามส์ ตามหัวเมืองมีตำแหน่งเจ้ากรม ๑ ปลัดกรมตามทำเนียบกรมศักดิ์ ตำแหน่งเจ้ากรมตำรวจภูธรนี้ มีหลวงสันวิธารนิเทศรับราชการอยู่แล้ว ส่วนตัวปลัดกรมนั้นยังจะคิดหาต่อไป ข้าพระพุทธเจ้าได้ประมาณเงินส่วนกรมตำรวจภูธรนี้ลงไว้ในงบประมาณแล้ว ^{๓๖}

การจัดกองกำลังที่จะทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในปี พ.ศ. ๒๔๔๐ ได้มีการจัดให้กรมตำรวจภูธรที่มีอยู่แล้วเป็นกรมหนึ่งของกระทรวงมหาดไทย เพื่อทำหน้าที่ตรวจตระเวน โดยใช้การจัดตามรูปแบบกองกำลังที่เรียกว่า ยองตามส์ (Gendarmerie) ของฝรั่งเศส ^{๓๗} เป็นกองกำลังที่มีลักษณะเป็นทั้งทหารและพลเรือน คือ จัดกองกำลังให้อยู่ในระเบียบวินัยและมีขีดความสามารถใช้อาวุธแบบทหาร ให้มีอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามโจรผู้ร้ายและรักษาความสงบภายในหัวเมือง อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายพลเรือน คือ กระทรวงมหาดไทย อย่างไรก็ตามในขณะนั้นยังไม่มีชื่อเรียกกองกำลังดังกล่าวเป็นภาษาไทย

^{๓๕} สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, หน้า ๒๗-๒๘ อ้างใน สุวรรณ สุวรรณเวโช, พลตำรวจตรี, ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย, เล่ม ๑, หน้า ๙๘-๙๙. (เน้นข้อความโดยผู้ศึกษา)

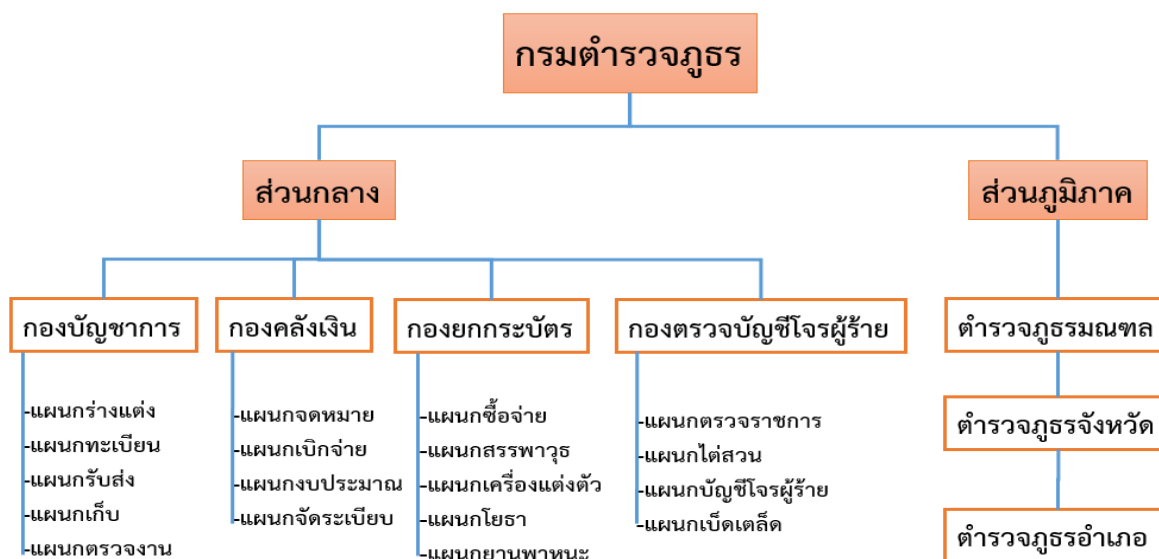
^{๓๖} รสสุคนธ์ จรัสศรี, บทบาทของข้าราชการชาวต่างประเทศ ในกรมตำรวจในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์, หน้า ๑๖๕.

^{๓๗} ประวัติศาสตร์ของตำรวจฝรั่งเศส มีการสร้างกองกำลังตำรวจแห่งชาติ ๒ ส่วน ซึ่งรับผิดชอบพื้นที่ ๒ ส่วน คือ ตำรวจแห่งชาติ (National Police) รับผิดชอบพื้นที่เขตเมือง (เมืองที่มีประชากรมากกว่า ๑๐,๐๐๐ คน) และ Gendarmerie ที่รับผิดชอบในพื้นที่ชนบท กองกำลังตำรวจทั้ง ๒ ส่วน มีอำนาจตามกฎหมายเช่นเดียวกัน แต่สำหรับตำรวจแห่งชาติ เป็นองค์กรพลเรือนที่อยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทย ส่วน Gendarmerie เป็นกองกำลังทางทหาร อยู่ภายใต้กระทรวงกลาโหม (Benoit Dupont, “The French Police System: Caught between a Rock and a Hard Place-the Tension of Serving Both the State and the Public” in Comparative Policing, p. 255.)

เมื่อจัดการปกครองหัวเมือง พระเจ้าอยู่หัวโปรดให้เอาแบบ “ยองดามส์” ของฝรั่ง ซึ่งควบคุมและใช้ปืนเหมือนอย่างทหารมาจัดขึ้นเป็นพนักงานตรวจจับโจรผู้ร้ายตามหัวเมือง เพราะเหมาะแก่การตรวจตระเวนท้องที่กว้างใหญ่ด้วยไม่ต้องใช้คนมากนัก แต่ชื่อที่จะเรียกยองดามส์ว่าอะไรในภาษาไทยยังไม่มี ข้าพเจ้าจึงเอาชื่อตำรวจภูธรมาให้เรียกยองดามส์ที่จัดขึ้นใหม่ เพราะเห็นว่าหน้าที่เป็นทำนองเดียวกันแต่โบราณ จึงมีกรมตำรวจภูธรอย่างใหม่ตั้งขึ้นแต่นั้นมา^{๓๘}

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าแม้ว่าจะมีการจัดตั้งกองกำลังที่ทำหน้าที่ตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยตามแบบกองกำลังตำรวจในประเทศตะวันตก ตั้งแต่การจัดตั้งกองโปลิศคอนสเทเบิล ในสมัยรัชกาลที่ ๔ แต่ในประเทศไทยก็ยังไม่ได้เรียกกองกำลังดังกล่าวว่า “ตำรวจ” จนกระทั่งมีการจัดตั้งกองกำลังที่รับผิดชอบพื้นที่ส่วนภูมิภาคโดยใช้รูปแบบของ “ยองดามส์” แบบประเทศฝรั่งเศส จึงได้นำชื่อกรมตำรวจภูธร ซึ่งมีอยู่ก่อนหน้านี้แล้ว ซึ่งแม้จะมีได้มีหน้าที่ตรวจตระเวนป้องกันเหตุโจรผู้ร้ายโดยเฉพาะ แต่ก็มีหน้าที่ในทำนองเดียวกัน มาใช้เป็นชื่อของหน่วยงานกองกำลังที่จัดตั้งขึ้นมา จึงเป็นครั้งแรกที่คำว่าตำรวจถูกนำมาใช้เรียกชื่อหน่วยงานที่จัดกองกำลังที่มีหน้าที่ตรวจตระเวนรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันเหตุอาชญากรรมโดยตรง โดยโครงสร้างของกรมตำรวจภูธร เป็นดังนี้

แผนภูมิที่ ๒.๔ โครงสร้างกรมตำรวจภูธร ในสมัยรัชกาลที่ ๕



ที่มา: รายงานฉบับที่ ๔ ของกระทรวงมหาดไทย ลง ๒๓ มีนาคม ๒๔๕๗ อ้างถึงใน กรมตำรวจ, กิจการตำรวจสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (๒๔๓๕-๒๔๕๘) จัดพิมพ์เป็นการเฉลิมพระเกียรติงานฉลองครบ ๑๐๐ ปี แห่งวันประสูติของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ๒๕๐๕

^{๓๘} สมเด็จพระยาดำรง, หน้า ๓๖ อ้างถึงใน รสสุคนธ์ จรัสศรี, บทบาทของข้าราชการชาวต่างประเทศในกรมตำรวจในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์, หน้า ๑๖๖.

ในปี พ.ศ.๒๕๖๑ ดำรวจภูธร ใน ๑๗ มณฑล มีจำนวนทั้งสิ้น ๙,๖๕๑ นาย เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรซึ่งมี ๗,๘๕๑,๑๐๕ นาย คิดอัตราส่วนตำรวจต่อประชากร คือ ๑: ๘๑๔ รายละเอียดตามตารางดังนี้

ตารางที่ ๒.๒ สถิติเกี่ยวกับจำนวนตำรวจภูธรและจำนวนพลเมืองในทุกมณฑลทั่วพระราชอาณาจักร

ลำดับ	มณฑล	สัญญาบัตร	นายสิบ	พลตำรวจ	เสมียนพนักงาน	รวมตำรวจภูธร พ.ศ.๒๕๖๑	พลเมือง พ.ศ.๒๕๕๘	ตำรวจ ๑ คน ต่อพลเมือง
๑	กรุงเทพฯ	๒๙	๑๙๓	๖๐๐	๓	๘๒๕	๖๕๐,๓๕๕	๗๘๘
๒	นครราชสีมา	๑๔	๑๐๘	๓๓๐	๓	๔๕๕	๓๐๖,๐๐๗	๖๗๓
๓	ราชบุรี	๒๒	๑๗๑	๔๙๐	๓	๖๘๖	๔๑๔,๖๕๔	๖๐๔
๔	ปราจีนบุรี	๑๘	๑๑๙	๔๕๔	๓	๕๙๔	๓๕๕,๒๙๑	๕๙๘
๕	จันทบุรี	๑๑	๖๑	๒๑๐	๑	๒๘๓	๑๔๓,๙๑๐	๕๐๙
๖	นครสวรรค์	๒๑	๑๔๙	๔๘๐	๘	๖๕๘	๓๑๕,๘๑๖	๔๘๐
๗	พิษณุโลก	๑๗	๑๑๓	๔๒๗	๙	๕๖๖	๓๒๗,๓๔๔	๕๗๘
๘	มหาสารคาม	๒๖	๑๓๘	๕๒๖	๑๗	๗๐๗	๕๐๑,๖๒๘	๗๑๐
๙	พายัพ	๓๘	๒๒๐	๗๙๐	๒๑	๑,๐๖๙	๗๗๕,๔๗๕	๗๒๕
๑๐	นครราชสีมา	๑๗	๑๑๑	๔๐๐	๕	๕๓๓	๕๕๐,๑๖๙	๑,๐๓๒
๑๑	อุดร	๑๗	๑๐๒	๔๔๐	๗	๕๖๖	๗๕๖,๔๘๔	๑,๓๓๗
๑๒	ร้อยเอ็จ	๑๐	๕๖	๒๑๐	-	๒๗๖	๖๔๕,๖๖๕	๒,๓๓๙
๑๓	อุบลราชธานี	๑๒	๙๐	๓๓๐	๓	๔๓๕	๙๐๑,๓๔๑	๒,๐๗๒
๑๔	สุราษฎร์	๑๓	๗๕	๒๖๐	๓	๓๕๑	๑๗๖,๗๙๑	๕๐๔
๑๕	นครศรีธรรมราช	๑๗	๑๐๙	๔๒๐	๖	๕๕๒	๕๐๒,๓๑๗	๙๑๐
๑๖	ปัตตานี	๑๑	๖๔	๒๙๐	๗	๓๗๒	๒๙๔,๘๐๖	๗๙๓
๑๗	ภูเก็ต	๑๖	๑๕๔	๕๓๙	๑๔	๗๒๓	๒๓๓,๐๕๒	๓๒๒
	รวม	๓๐๙	๒,๐๓๓	๗,๑๙๖	๑๑๓	๙,๖๕๑	๗,๘๕๑,๑๐๕	๘๑๔

ที่มา: หจข., ร.๖ น.๔.๑/๑๒๖ บัญชีนำงบอัตราจ่ายนายสิบแลนายสิบพลตำรวจภูธร ประจำปี พ.ศ.๒๕๖๑ รวม ๑๗ มณฑล หจข., ร.๖ น.๔.๑/๑๒๖ บัญชีนำงบอัตราจ่ายตำรวจชั้นสัญญาบัตรแลนายดาบประจำปี พ.ศ.๒๕๖๑ หจข., ร.๖ น.๔.๑/๑๒๖ บัญชีหมายเลข ๘ อ้างถึงใน วิวรรณ เทวชาลาอังกูร, นโยบายของรัฐกับการตำรวจภูธร พ.ศ.๒๕๔๐-๒๕๖๕, วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๖๗, หน้า ๕๕.

การจัดกำลังตำรวจในส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยงาน “กรมตำรวจภูธร” ครั้งนี้ นอกจากเพื่อให้งานรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศเป็นระบบระเบียบเดียวกันแล้ว ยังมีเหตุผลด้านความมั่นคงเพื่อความปลอดภัยจากภายนอก เนื่องจากหลังจากสู้รบกับฝรั่งเศสแล้ว ไทยต้องยอมทำสนธิสัญญาสงบศึกกับฝรั่งเศส โดยฝ่ายไทยต้องชดใช้ค่าเสียหายและยอมยกดินแดนบางส่วนให้ฝรั่งเศส ฝรั่งเศสยังมีเงื่อนไขห้ามไม่ให้ไทยสร้างที่มั่นหรือจัดตั้งกองทหารในเขต ๒๕ กิโลเมตรทางฝั่งขวาของแม่น้ำโขง ดังนั้นเพื่อป้องกันข้อกล่าวหาว่าไทยมีกองกำลังทหารไว้สำหรับการรุกรานหัวเมืองอาณานิคมของฝรั่งเศส จึงเลี่ยงการจัดตั้งกองทหารไปเป็นการจัด

กองตำรวจภูธรในรูปของทหารโปลิศให้ตรวจตระเวนเขตพื้นที่ชายแดนแทน^{๓๙} ส่วนเหตุผลด้านความมั่นคงภายใน เนื่องจากการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองในระบบเทศาภิบาลตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๗ เป็นต้นมา เจ้าเมืองที่สูญเสียอำนาจและผลประโยชน์ ได้แสดงปฏิกิริยาต่อต้านรัฐบาลด้วยการสนับสนุนโจร ทำให้โจรผู้ร้ายมีจำนวนเพิ่มขึ้น ส่วนกลางต้องส่งข้าหลวงกรมพระตำรวจซึ่งเป็นทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ออกไปปราบปรามอยู่เสมอ ทำให้มีความจำเป็นอย่างรีบด่วนที่จะต้องจัดตั้งกองตำรวจภูธร ไปประจำการในหัวเมืองเพื่อรักษาความปลอดภัยแก่ราษฎรและช่วยเสริมให้การปกครองระบบเทศาภิบาลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น^{๔๐}

ตำรวจภูธร ได้รับการฝึกอบรมด้านยุทธวิธีและมีอำนาจใช้อาวุธปืนแบบทหาร ประกอบกับกรมตำรวจภูธรมีกำลังพลครอบคลุมหัวเมืองทั่วประเทศ มีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อส่วนกลาง ทำให้ง่ายต่อการสั่งการและควบคุม ผู้ปกครองประเทศจึงคิดว่ากรมตำรวจภูธรมีอำนาจพอที่จะค้ำจุนฐานะทางการเมืองได้ ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างเมื่อมีการปฏิรูปการปกครองระบบเทศาภิบาลที่หัวเมืองปักษ์ใต้ทั้งเจ็ด เจ้าเมืองส่วนใหญ่ไม่พอใจการดำเนินงานของรัฐบาลและเริ่มเคลื่อนไหวต่อต้าน โดยเฉพาะที่เมืองปัตตานี พระยาตานี (อับดุลกาเดร์) ได้แสดงท่าทีต่อต้าน วันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๔๔๔ จึงโปรดเกล้าฯ ให้พระยาศรีสหเทพ (เส็ง วิริยศิริ) นำกำลังทหารเรือและกำลังตำรวจภูธร ไปเมืองปัตตานี เพื่อชี้แจงให้พระยาตานีจัดราชการตามกฎข้อบังคับส่วนกลาง แต่เมื่อพระยาตานี ไม่ยอมทำตาม จึงอาศัยอำนาจที่ได้รับพระราชทาน ประกาศปลดพระยาตานี ทันทิที่มีคำสั่งพวกของพระยาตานีซึ่งมีอาวุธครบมือ ก็เข้าล้อมพระยาศรีสหเทพ แต่กำลังทหารและตำรวจภูธร ซึ่งเตรียมพร้อมไว้ก็เข้าคุมสถานการณ์ได้ เหตุการณ์นี้ กำลังตำรวจภูธรถูกรัฐบาลนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อยึดอำนาจการปกครองจากเจ้าเมืองมาสู่รัฐบาลได้สำเร็จ^{๔๑}

สมัยรัชกาลที่ ๖ ในปี พ.ศ. ๒๔๔๘ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพิจารณาเห็นว่ากิจการกรมกองตระเวน และกรมตำรวจภูธร มีฐานะเข้มแข็งมั่นคง และดำเนินกิจการไปอย่างมีระเบียบแบบแผนที่ได้มาตรฐาน มีความเจริญก้าวหน้า และเพื่อให้สถาบันตำรวจมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๔๔๘ จึงทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้รวมกรมตำรวจภูธรและกรมกองตระเวน เข้าเป็นกรมเดียวกัน เรียกชื่อกรมว่า “กรมตำรวจภูธรและกรมกองตระเวน” ภายใต้บังคับบัญชาของอธิบดีคนเดียวกัน โดยทรงโปรดเกล้าฯ ให้ พลโทหม่อมเจ้าคำรบ อธิบดีกรมตำรวจภูธร เลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจภูธรและกรมกองตระเวน โดยขึ้นอยู่กับกระทรวงนครบาล^{๔๒}

สำหรับเหตุผลในการรวมกรมตำรวจภูธรและกรมกองตระเวน เป็นกรมเดียวกัน ปรากฏเหตุผลในการประชุมเทศาภิบาล พ.ศ. ๒๔๔๘ ดังนี้^{๔๓}

๑) เพื่อความสะดวกในการบังคับบัญชา เนื่องจากกรมตำรวจภูธร และกรมกองตระเวน มีหน้าที่คล้ายกัน ก็ควรรวมอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเสนาบดีหรืออธิบดีคนเดียวกัน

^{๓๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๗.

^{๔๐} สฤษดิ์ สุวัจนบุตร และคนอื่นๆ. ประวัติศาสตร์ใน "Twentieth Century Impressions of Siam : Its History, People, Commerce, Industries, and Resources," หน้า ๖๑-๖๒.

^{๔๑} วิวรรณ เทวชาลังอังกูร, นโยบายของรัฐกับการตำรวจภูธร พ.ศ. ๒๔๔๐-๒๔๖๕, หน้า ๘๐.

^{๔๒} “ประกาศรวมกรมพลตระเวนกับกรมตำรวจภูธรเป็นกรมเดียวกัน” ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๔๔๘ ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๒ หน้า ๓๑๕ วันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๔๔๘.

^{๔๓} วิวรรณ เทวชาลังอังกูร, นโยบายของรัฐกับการตำรวจภูธร พ.ศ. ๒๔๔๐-๒๔๖๕, หน้า ๘๒.

๒) เพื่อการประหยัดงบประมาณ เพราะวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานสามารถหมุนเวียน ใช้ด้วยกันได้

๓) เพื่อการปรับปรุงประสิทธิภาพของตำรวจ การรวมกรมตำรวจ ทั้ง ๒ กรม เป็นกรมเดียวกัน ทำให้การปราบปรามโจรผู้ร้ายได้ผลดี เพราะการปฏิบัติงานของตำรวจมีขอบเขตจำกัด เนื่องจากตำรวจทั้ง ๒ กรมอยู่ต่างสังกัดกันจึงเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่บางอย่าง เช่น การติดตามจับโจรผู้ร้าย ในกรณีที่หนีจากหัวเมืองซึ่งสังกัดกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง แล้วเข้าไปยังเขตติดต่อกันแต่สังกัดคนละกระทรวง

แต่ถ้าหากพิจารณาอย่างลึกซึ้งแล้ว การย้ายสังกัดกรมตำรวจพุทธ พ.ศ. ๒๔๕๘ มีจุดประสงค์เพื่อให้ตำรวจเป็นฐานอำนาจทางการเมือง สืบเนื่องจากสาเหตุ ๒ ประการ คือ ประการแรก ความขัดแย้งระหว่างพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว กับสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมาตั้งแต่รัชกาลก่อน เมื่อทรงขึ้นครองราชย์ ทรงพบว่ากระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบดำเนินงานในเรื่องสำคัญๆ คือ กรมสรรพากร ป่าไม้ โลหกิจ การพยาบาล การโยธาเทศบาล การโรงเรียนและการศาลตามหัวเมือง เป็นต้น จึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องควบคุมงานของกระทรวงมหาดไทย หรืออีกนัยหนึ่งตัดทอนอำนาจและอิทธิพลอันกว้างขวาง หลังจาก สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลลาออกจากราชการ ได้มีการโอนกิจการบางอย่างออกจากกระทรวงมหาดไทย ไปสังกัดกระทรวงอื่นๆ ในครั้งนี้ ก็มีการโอนกรมตำรวจพุทธ และโรงเรียนนายร้อยตำรวจพุทธ ไปสังกัดกระทรวงนครบาล^{๔๔}

การโอนกรมตำรวจพุทธ และโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ชี้ให้เห็นถึงการดึงอำนาจเข้าสู่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องจากการย้ายกรมตำรวจพุทธ ซึ่งเป็นกรมใหญ่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีเขตพื้นที่รับผิดชอบหัวเมืองทั่วประเทศ มารวมกับกรมกองตระเวน ซึ่งสังกัดกระทรวงนครบาล และเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบแต่เฉพาะมณฑลกรุงเทพฯ เท่านั้น ดังนั้น ถ้าจะรวมกรมทั้งสอง จึงควรรวมกรมกองตระเวน ไว้ในกรมตำรวจพุทธ สังกัดกระทรวงมหาดไทย มากกว่า เพราะเป็นการดึงกรมเล็กเข้ามาสังกัดกรมใหญ่ และกระทรวงมหาดไทย ก็มีหน้าที่รับผิดชอบหัวเมืองอยู่แล้ว แต่ในความเป็นจริงกลับดึงกรมใหญ่ มาสังกัดกรมเล็ก คือ กระทรวงนครบาล เพราะต้องการดึงอำนาจจากกระทรวงมหาดไทย มาสู่สถาบันพระมหากษัตริย์นั่นเอง^{๔๕}

ประการที่สอง สืบเนื่องจากเหตุการณ์กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ เมื่อรัชกาลที่ ๖ ขึ้นครองราชย์สมบัติ พระองค์ไม่ทรงสามารถเข้ากับบรรดาข้าราชการเสนาบดีเชื้อพระวงศ์บางพระองค์ได้ และเมื่อทรงพบแผนกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ จึงทรงวาดระแวงทหาร ซึ่งเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่พระองค์โปรดเกล้าฯ ให้ปรับปรุงประสิทธิภาพของตำรวจพุทธ ด้วยการรวมกรมกองตระเวนกับกรมตำรวจพุทธ และให้สังกัดกระทรวงนครบาล ซึ่งเจ้าพระยาอมราช (ปั้น สุขุม) ซึ่งเป็นผู้ที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัย ดำรงตำแหน่งเสนาบดีอยู่ เพื่อให้แนพระราชทัยว่าเสนาบดีจะไม่ทำท้าวพระราชอำนาจ^{๔๖} และเมื่อรวมเป็นกรมเดียวกัน ก็ทรงโปรดเกล้าฯ ให้นายพลโทหม่อมเจ้าคำรบ เป็นอธิบดีคนแรก ซึ่งก็เป็นผู้ที่ไว้วางพระราชหฤทัยเช่นเดียวกัน

๒.๒.๓ ผู้นำตำรวจในยุคจัดตั้งกองกำลังตำรวจสมัยใหม่

ในช่วงแรกของการตั้งกองกำลังตำรวจ ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การคัดเลือกผู้บังคับบัญชาของกองกำลังตำรวจที่จัดตั้งขึ้น เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ จะเห็นได้ว่าผู้ที่มาทำหน้าที่

^{๔๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๓-๘๔.

^{๔๕} เรื่องเดียวกัน

^{๔๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๕.

ผู้บังคับบัญชาของตำรวจ ทรงใช้ชาวต่างชาติเป็นผู้วางรากฐานตำรวจในระยะเริ่มแรก ตั้งแต่เริ่มตั้งกองกำลังตำรวจที่เรียกชื่อว่า “กองโปลิศคอนสเทเบิล” ซึ่งมอบหมายกับตันเฮมส์ ผู้เคยเป็นกับตันเดินเรือชาวอังกฤษ มีประสบการณ์ในการควบคุมเรือสินค้าเดินทะเลและกลาสีเรือเชื้อชาติต่างๆ หลังเลิกอาชีพเดินเรือทะเลก็ตัดสินใจตั้งหลักแหล่งในกรุงเทพฯ ประกอบอาชีพช่างรับเหมาก่อสร้าง กับตันเฮมส์ เคยบังคับบัญชาคนหลายชาติ คู่กันเคยกับระเบียบวินัยและการรักษาความสงบ สามารถป้องกันและระงับการเกิดกรณีพิพาทระหว่างลูกเรือได้ แม้จะไม่มีความรู้ด้านตำรวจมาก่อน ก็สามารถควบคุม กองโปลิศ ให้ปฏิบัติหน้าที่ในเขตรับผิดชอบไปได้ด้วยดี จนได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นหลวงรัฐยาธิบาล รับราชการจนถึง พ.ศ.๒๔๓๕ จึงลาออกจากราชการ^{๔๗}

ความจำเป็นที่ไทยต้องตกอยู่ภายใต้สิทธิภายนอกอาณาเขต ในสมัยรัชกาลที่ ๕ กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ จึงกราบบังคับทูลให้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะต้องรับราชการในตำแหน่งผู้บังคับการกรมกองตระเวนได้แก่ เป็นผู้ที่มีบรรดาศักดิ์สูง ที่ให้ชาวสยามและชาวต่างประเทศมีความนับถือ เป็นผู้มีความรู้หนังสือและภาษาต่างประเทศ ที่จะได้ตรวจรู้เรียนแบบแผนจัดการกองตระเวน และตอบโต้กับชาวต่างประเทศที่เกี่ยวข้องได้โดยตรง และเป็นผู้เข้าใจพระราชกำหนดกฎหมาย และหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี เพราะการกองตระเวนในกรุงเทพฯ เกี่ยวกับการสับแยกต่างประเทศเป็นหลายศาล เป็นการยากลำบากยิ่งกว่าการกองตระเวนเมืองที่ไม่มีศาลกงสุลนั้น^{๔๘} รัชกาลที่ ๕ ทรงเห็นชอบด้วย แต่เนื่องจากยังไม่สามารถสรรหาคนไทยที่มีคุณสมบัติมาทำหน้าที่ดังกล่าวได้ รัฐบาลจึงได้มีหนังสือแจ้งความประสงค์ในการขอจ้างข้าราชการกรมกองตระเวนชาวอังกฤษต่อราชทูตอังกฤษประจำกรุงเทพ รัฐบาลอังกฤษ ได้แนะนำข้าราชการกรมกองตระเวนชาวอังกฤษประจำกองตระเวนประเทศพม่า ๓ คน มาให้พิจารณา ต่อมา กรมพระนเรศวรฤทธิ์ ทรงพิจารณาคัดเลือก มิสเตอร์ เอ เจ ยา เอ ยาร์ดิน (Arthur John Alexander Jardine) นายกองตระเวนชาวอังกฤษ สังกัดกองตระเวนเมืองพม่า เดินทางมาถึงกรุงเทพฯ ในเดือนเมษายน ๒๔๔๐ เพื่อทำงานในตำแหน่งผู้บังคับการกรมกองตระเวน (Chief Commissioner)^{๔๙} เมื่อมิสเตอร์ยาร์ดิน พ้นจากตำแหน่ง สภาพทางสังคมและการเมือง ยังมีความจำเป็นที่ต้องใช้ชาวต่างประเทศ มาทำหน้าที่บังคับบัญชาของตำรวจ จึงได้มีการสรรหาชาวต่างชาติมาทำหน้าที่ กรมหลวงพระนเรศวรฤทธิ์ ทรงนำความไปปรึกษาหารือกับกรมหลวงเทเวศร์วัชรปรีการ และกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ผลการปรึกษาหารือสรุปได้ว่า มิสเตอร์อีริกเซ็นต์ เย ลอสัน (Eric St. J. Lawson) ผู้ดำรงตำแหน่งเจ้ากรมกองตระเวนชั้นในมณฑลกรุงเทพฯ ขณะนั้น เป็นผู้เหมาะสม และรัชกาลที่ ๕ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้มิสเตอร์ลอซัน รักษาการในตำแหน่งจางวางกรมกองตระเวน หรือคอมมิสชันเนอร์กรมกองตระเวน ต่อมาในปี พ.ศ.๒๔๔๕ จึงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับการกรมกองตระเวน (Commissioner of Police)^{๕๐}

^{๔๗} รสสุคนธ์ จรัสศรี, *บทบาทของข้าราชการชาวต่างประเทศในกรมตำรวจในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์*, หน้า ๒๖-๒๗.

^{๔๘} วิวรรณ เทวชาลังอังกูร, *นโยบายของรัฐกับการตำรวจภูธร พ.ศ.๒๔๔๐-๒๔๖๕*, หน้า ๘๖.

^{๔๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๕-๘๙

^{๕๐} รสสุคนธ์ จรัสศรี, *บทบาทของข้าราชการชาวต่างประเทศในกรมตำรวจในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์*, หน้า ๑๓๑-๑๓๓.

ในส่วนของกรมตำรวจภูธร ก็มีลักษณะเดียวกัน แต่การเลือกเจ้ากรมตำรวจภูธร ต้องมีความพิถีพิถันเป็นอย่างยิ่ง เพราะต้องมีหน้าที่ตรวจราชการไปตามหัวเมืองต่างๆ โดยเฉพาะหัวเมืองชายแดน กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ทรงพิจารณาว่าสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้นกำลังถูกภัยคุกคามจากชาติมหาอำนาจอังกฤษและฝรั่งเศส การคัดเลือกชาวต่างประเทศชาติอังกฤษ หรือฝรั่งเศส ชาติใดชาติหนึ่งเข้าดำรงตำแหน่ง อาจก่อให้เกิดปัญหาติดตามมา กล่าวคือการปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของชาติตน ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหา จึงคัดเลือก ร้อยเอกยี่เซา (G. Schau) หรือหลวงศัลยวิธานินเทศ นายทหารชาวเดนมาร์ก ซึ่งรับราชการอยู่ในกรมมหาดเล็ก รักษาพระองค์ เป็นเจ้ากรมตำรวจภูธร^{๕๑}

จนกระทั่งในสมัยรัชกาลที่ ๖ เมื่อมีการรวมกรมกองตระเวน กับกรมตำรวจภูธร เป็นกรมเดียวกัน และสถานการณ์บ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไป จึงเลิกจ้างชาวต่างประเทศมารับราชการในกองตำรวจ การแต่งตั้งอธิบดีกรมตำรวจเป็นบุคคลที่ได้รับความไว้วางพระราชหฤทัยและมีความใกล้ชิดกับองค์พระมหากษัตริย์ คือ พลโท พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าคำรบ และพระยาอธิกรณ์ประกาศ (หลุย จาติกวณิช) รายละเอียดตามตารางดังนี้

ตารางที่ ๒.๓ พระมหากษัตริย์และรายชื่อผู้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาของกำลังตำรวจ และอธิบดีกรมตำรวจ

พระมหากษัตริย์	ระยะเวลา ครองราชย์/	ผู้ดำรงตำแหน่ง ผู้บังคับบัญชาของตำรวจ	ระยะเวลา	หมายเหตุ
พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๔)	๒๓๙๔- ๒๔๑๑	หลวงรียาภิบาลบัญชา (Captain Samuel Joseph Bird Ames)	๒๔๐๓- ๒๔๓๕	-ผู้บังคับกองโปลิศคอนสเตเบิล (Superintendent of police) รับผิดชอบในเขตพระนคร -พ.ศ.๒๔๑๒ เปลี่ยนชื่อเป็น “กองโปลิศ” รับผิดชอบทั่วมณฑลกรุงเทพฯ -พ.ศ.๒๔๒๐ เปลี่ยนชื่อเป็น “กองตระเวน”
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕)	๒๔๑๑- ๒๔๕๓	<u>กรมกองตระเวน</u> พระยารรคราชาวราทร (ภัสดา บุณศิริ)	๒๔๓๕- ๒๔๔๐	-ผู้บังคับการกรมกองตระเวน
		กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์	๒๔๓๓- ๒๔๔๐	-พ.ศ.๒๔๓๓ ปรับปรุงเป็น “กรมกองตระเวน” -รักษาการกรมกองตระเวน
		นายเอ.เย.ยาดิน (Mr. Arthur John Alexander Jardine)	๒๔๔๐- ๒๔๔๔	ผู้บังคับการกรมกองตระเวน (Chief Commissioner)
		มหาอำมาตย์โท อีริกเซ็นต์เย ลอสัน (Eric St. J. Lawson)	๒๔๔๔- ๒๔๕๖	รักษาการในตำแหน่งจางวางกรมกองตระเวน หรือคอมมิชชันเนอร์กรมกองตระเวน ตั้งแต่ ๒๖ มีนาคม ๒๔๔๔ และได้รับโปรดเกล้าฯ เป็นผู้บังคับการกรมกองตระเวน เมื่อ ๑๘ ก.พ.๒๔๔๕

^{๕๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๘.

พระมหากษัตริย์	ระยะเวลา ครองราชย์/	ผู้ดำรงตำแหน่ง ผู้บังคับบัญชาของตำรวจ	ระยะเวลา	หมายเหตุ
		กรมตำรวจภูธร พลตรี พระยาवासเทพ (G. Schau) หรือหลวงศัลวิธาน นิเทศ	๒๔๔๐- ๒๔๕๘	๒๔๔๐ เป็นเจ้ากรมตำรวจภูธร และ ในปี พ.ศ.๒๔๕๖ เป็นอธิบดีกรม ตำรวจภูธร
พระบาทสมเด็จพระมงกุฎ เกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๖)	๒๔๕๓- ๒๔๖๘	อธิบดีกรมตำรวจ พลโท พระยาวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าคำรบ	๒๔๕๘- ๒๔๗๒	รวมกรมตำรวจภูธรและกรมกอง ตระเวน เป็นกรมเดียวกัน เรียกชื่อว่า “กรมตำรวจภูธรและกรมกอง ตระเวน” พร้อมแต่งตั้งอธิบดี เมื่อ ๑๓ ตุลาคม ๒๔๕๘
พระบาทสมเด็จพระ ปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๗)	๒๔๖๘- ๒๔๗๗	พลตำรวจโท พระยาอิทธิฤทธิ์ ประกาศ(หลุย จาติกวณิช)	๒๔๗๒- ๒๔๗๕	พ้นจากตำแหน่งเมื่อเปลี่ยนแปลงการ ปกครอง พ.ศ.๒๔๗๕

ตั้งแต่ในช่วงรัชกาลที่ ๔ ต่อเนื่องมาถึงต้นรัชกาลที่ ๕ ไทยเริ่มจัดตั้งกองกำลังตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ประจำ เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน มีหน้าที่ตรวจตราป้องกันเหตุอาชญากรรมโดยเฉพาะ และขยายหน่วยงานให้มีขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบมากขึ้น อย่างไรก็ตาม รูปแบบระหว่างหน่วยงานในเมืองหลวงและส่วนภูมิภาคก็ยังคงมีความแตกต่าง ในช่วงต้นรัชกาลที่ ๕ ได้เริ่มมีการขยายหน่วยงานให้รับผิดชอบครอบคลุมทุกพื้นที่ และปรับปรุงการจัดองค์กรทำให้เกิดความซ้ำซ้อน การปฏิรูปงานตำรวจในส่วนท้องถิ่นถือเป็นส่วนสำคัญในการโยกอำนาจทางการเมืองการปกครองเข้าสู่ส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดระบบเทศาภิบาลในขณะที่ยังมีกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ตำรวจยังมีบทบาทสำคัญในด้านความมั่นคง โดยทำหน้าที่เป็นกองกำลังที่ป้องกันตามแนวชายแดนและความมั่นคงภายในจากกลุ่มที่ต่อต้านอำนาจจากส่วนกลาง สำหรับการคัดเลือกผู้ที่มาทำหน้าที่ผู้บังคับบัญชา จำเป็นต้องใช้ชาวต่างชาติ ในการวางรากฐานระบบงานตำรวจและเพื่อให้ได้รับการยอมรับจากประเทศอาณานิคม รวมทั้งมีความสามารถในการติดต่อสื่อสารดำเนินคดีกับศาลกงสุลภายใต้สภาพสิทธิสภาพนอกอาณาเขต จนกระทั่งสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป การคัดเลือกอธิบดีกรมตำรวจ จึงใช้คนไทยซึ่งมีความใกล้ชิดและได้รับความไว้วางใจจากพระมหากษัตริย์



พระบรมราชานุสาวรีย์พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๔
ผู้ทรงก่อตั้งกองกำลังตำรวจ
บริเวณหน้า สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

๒.๓ การสร้างตำรวจให้มีความเป็นวิชาชีพ (professionalism)

การสร้างตำรวจให้มีความเป็นวิชาชีพ ในช่วงการจัดตั้งกองตำรวจของกัปตันแฮมส์ยังไม่มีระเบียบการบริหารอย่างชัดเจน ไม่มีกฎข้อบังคับเป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ทั้งนี้ เพราะหน่วยงานนี้ยังอยู่ในระยะแรกเริ่มจัดตั้ง กัปตันแฮมส์ อาศัยประสบการณ์ในการปกครองบังคับบัญชาลูกเรือที่เป็นชาวต่างชาติจำนวนมากมาใช้ในการปกครองบังคับบัญชาพลตระเวนในสังกัด อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะยังขาดความรู้เฉพาะในงานตำรวจ แต่กัปตันแฮมส์ ก็อาศัยความเคร่งครัดในระเบียบวินัยควบคุมการปฏิบัติงานให้ได้ผลดีตามสมควร เป็นกองกำลังที่ก่อตั้งขึ้นในแบบเดียวกับต่างประเทศ^{๕๒} การปรับตัวให้การปฏิบัติงานของตำรวจมีความเป็นวิชาชีพมากยิ่งขึ้นเกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๕

๒.๓.๑ กฎหมายตำรวจฉบับแรก

การสร้างความเป็นวิชาชีพของตำรวจ เริ่มมีความชัดเจนเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯ ให้ เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี พระยามหามุนี พระยาศรีสิงหเทพ พระอินทราธิบดีสีหราช-รองเมือง พระพิเรนทร์เทพ พระยาสุริยภักดี คิดข้อกฎหมายโปลิศ ในปี พ.ศ. ๒๔๑๘ จึงมีกฎหมายเรียกว่า “กฎหมายโปลิศ ๕๓ ข้อ” ซึ่งถือเป็นกฎหมายจัดวางระเบียบการตำรวจที่ใช้ปฏิบัติงานในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในขึ้นเป็นระบบเป็นครั้งแรก^{๕๓} กฎหมายโปลิศ ๕๓ ข้อ เป็นกฎหมายที่ทำให้งานตำรวจมีลักษณะความเป็นวิชาชีพเฉพาะ มีการกำหนดการบริหารงานบุคคล ตั้งแต่การรับบุคคลเข้าเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ การรับราชการ การออกจากราชการ ระเบียบวินัย ความประพฤติ การบังคับบัญชา นอกจากนี้ยังเป็นกฎหมายที่บังคับการประพฤติปฏิบัติตนของราษฎรเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตพระนครอีกด้วย กฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญและมีข้อสังเกต ดังนี้

๑) การรับราชการ กำหนดแนวทางที่สำคัญได้แก่ ให้อำนาจเจ้ากรมและรองเจ้ากรม เป็นผู้ที่มีอำนาจจ้างคนให้เป็นพลตำรวจ การจ้างทำเป็นสัญญาระยะเวลาสูงสุดครั้งหนึ่ง ๓ ปี โดยจะต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่ให้ครบตามกำหนดเวลา การจ้างบุคคลเข้ารับราชการยังไม่มีกำหนดคุณสมบัติของบุคคล แต่เป็นการมุ่งเน้นการสรรหาบุคคลและเมื่อจ้างมาแล้วจะต้องทำงานให้ครบตามสัญญา และสามารถรับราชการต่อไปได้หากมีความสมัครใจ ส่วนการขอลาออกก่อนครบกำหนดจะต้องแจ้งต่อเจ้ากรมหรือนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ระดับรองที่มีอำนาจอนุญาตก่อน นอกจากการสรรหาโดยวิธีการปกติแล้ว กฎหมายฉบับนี้ยังเปิดโอกาสให้มีการสรรหาบุคคลในลักษณะการเกณฑ์ได้ในสถานการณ์ที่ไม่ปกติ “ถ้าเกิดเหตุปัจจุบัน ทรงพระกรุณาโปรดให้ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของกรมตำรวจเรียกคนเป็นตำรวจเกินกว่าปกติ เพื่อให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ที่ได้รับการจ้างมารักษาบ้านเมือง ผู้มีบรรดาศักดิ์ และพ่อค้าราษฎรนั้นจะต้องสาบานตัวก่อนทุกคน และอยู่ในบังคับของเจ้ากรมตำรวจตามกฎหมายเหมือนกับตำรวจทั่วไป”^{๕๔} แสดงให้เห็นได้ว่าการสรรหาตำรวจในอดีต มิใช่เพียงพอกับความต้องการ

^{๕๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๗-๒๘

^{๕๓} สุวรรณ สุวรรณเวช, พล.ต.ต., *ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย เล่ม ๑*, หน้า ๑๑๐.

^{๕๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๕-๖.

๒) สิทธิกำลังพล มีบทบัญญัติด้านสวัสดิการ ในการจับคนร้าย ถ้าผู้ร้ายต่อสู้และฆ่าตำรวจถึงแก่ความตาย จะพระราชทานเงินรางวัลให้แก่บุตรภรรยาของตำรวจ พอสมควรตามแต่เหตุผลและเงินเดือนของตำรวจที่เสียชีวิต หรือหากพิการ จะโปรดพระราชทานเงินเดือนผู้นั้นครึ่งหนึ่งเสมอทุกเดือนไปจนตลอดชีวิต

๓) เกษียณอายุราชการ ผู้ที่รับราชการตำรวจเกินกว่า ๓ ปี ไม่มีความผิด เมื่ออายุครบ ๖๐ ปี จะได้รับพระราชทานเงินเป็นกำลังพอเลี้ยงชีวิตไปตามสมควร

๔) ระเบียบวินัย ความประพฤติ กำหนดลักษณะความประพฤติที่เป็นความผิดและต้องรับโทษ คือ เสพสุราเมาเสียสติ ไม่เข้าเวรตามเวลา นอนหลับไม่เข้าเวร เข้าเวรไม่ระวังเหตุการณ์ และเล่นการพนัน ความผิดดังกล่าวมีการกำหนดโทษที่ค่อนข้างรุนแรง ขึ้นยศจ่าตำรวจ นายสิบตำรวจ และพลตำรวจ ให้เจ้ากรมเอาตัวผู้กระทำผิดมาเขียน ๒๐ ที แล้วไล่ออก ถ้าเป็นนายตำรวจสัญญาบัตร ให้ถอดจากนายตำรวจแล้วเอาไปใช้เป็นพลตำรวจ สำหรับกระบวนกรดำเนินการทางวินัย ถ้าผู้บังคับบัญชาตำรวจและนายตำรวจกระทำผิด เมื่อเจ้ากรมตำรวจชำระได้ความจริงแล้ว ให้นำความกราบบังคมทูล แล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ หากตำรวจผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดต่อกฎหมายโปลิศ เจ้ากรมตำรวจจะต้องตรวจดูเรื่องก่อน แล้วมอบให้ตุลาการในกรมตำรวจพิจารณา หากไม่เกี่ยวข้องกับกฎหมายโปลิศ ให้คืนเรื่องเพื่อให้ไปฟ้องยังศาลตามกระทรวงต่างๆ^{๕๕}

๕) เอกชนจ้างตำรวจ สำหรับราชการหรือราษฎรชาวบ้านผู้ใดกลัวว่าจะมีเหตุขึ้นในหมู่บ้านของตน ผู้บังคับบัญชาตำรวจสามารถจัดจ้างคนเป็นตำรวจไปรักษาบ้านของผู้นั้นพอสมควรแก่เหตุ ผู้ที่ได้รับจ้างก็ต้องประพฤติตามกฎหมายและสาบานตนก่อนปฏิบัติหน้าที่ ส่วนเงินเดือนค่าจ้าง เจ้าของบ้านที่ขอตำรวจไปรักษาความปลอดภัยจะต้องเป็นผู้จ่ายเอง

๖) อำนาจหน้าที่ของตำรวจ ตามกฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่มุ่งเน้นด้านการป้องกันเหตุอาชญากรรม การแนะนำตักเตือนราษฎรมิให้กระทำผิด แจ้งประกาศข้อกฎหมายให้ราษฎรทราบ และการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ได้แก่ การกำชับและตักเตือนให้รักษาความสะอาดบริเวณบ้านเรือน ดูแลห้ามปรามไม่ให้ปลูกเพิงหรือวางสิ่งของกีดขวางการจราจร แนวทางปฏิบัติกรณีพบของตก การดับเพลิง การควบคุมสัตว์ร้าย เป็นต้น ส่วนบทบาทในการสืบสวนติดตามจับกุมผู้กระทำผิด แม้ว่าจะให้อำนาจไว้แต่ก็มีข้อจำกัดในการใช้อำนาจจับกุม เช่น สืบสวนติดตามจับกุมตัวผู้กระทำผิด จะต้องแจ้งให้เจ้ากรมตำรวจทราบก่อน ผู้กระทำผิดที่หลบหนีออกนอกเขตพระนคร จะต้องให้เจ้ากรมตำรวจแจ้งให้เจ้าเมืองจับตัวส่งกรมตำรวจ

๗) บทบัญญัติสำหรับประชาชน เป็นการกำหนดข้อจำกัดเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในบ้านเมือง เช่น การขออนุญาตจัดงานที่จะต้องปลูกโรงหรือทำเพิงล้าออกมาในถนน การควบคุมสัตว์ยานพาหนะ ห้ามขีดเขียนตามกำแพง สิ่งปลูกสร้าง การแต่งกายที่ไม่เหมาะสมในที่สาธารณะ การห้ามขับถ่ายอุจจาระปัสสาวะในที่ที่ไม่สมควร ห้ามเล่นการพนัน ห้ามเด็กเล่นการละเล่นในถนนที่ตำรวจรักษา เป็นต้น

๒.๓.๒ การสรรหาบุคลากร

๒.๓.๒.๑ การสรรหาในกรมกองตระเวน การจัดตั้งกองโปลิศในปี พ.ศ.๒๔๐๓ ในระยะแรกคนที่จ้างเข้ามาส่วนใหญ่เป็นคนชาติแขกมลายู แขกอินเดีย ที่เคยเป็นลูกเรือของกัปตันเอนส์นั่นเอง ต่อเมื่อภายหลัง

^{๕๕} กระบวนการยุติธรรมในขณะนั้น มีศาลอยู่ในแต่ละกระทรวง

จึงได้จ้างเอาคนไทยและคนที่เคยเป็นคนตระเวนในอินเดียและสิงคโปร์มาก่อนเข้ามาเป็นพลโปลิศ^{๕๖} การสรรหาบุคลากรเข้ามาในสมัยเริ่มแรกนั้นว่ามีปัญหาเป็นอย่างมาก เนื่องจากกองกำลังตำรวจที่ตั้งขึ้น เป็นสิ่งใหม่ คนไทยไม่นิยมมาเป็นพลตระเวน จึงต้องอาศัยชาวต่างชาติ แม้กระทั่งเมื่อกิจการตำรวจได้เติบโตมาและมีการปรับปรุงกิจการตำรวจในสมัยรัชกาลที่ ๕ ปัญหาการสรรหาบุคลากรก็ยังไม่หมดไป กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ ได้เริ่มปรับปรุงกำลังคน ทั้งเจ้าพนักงานฝ่ายบริหารและพลตระเวนในเดือนกรกฎาคม ร.ศ.๑๐๙ (พ.ศ.๒๔๓๓) สำหรับพนักงานใหญ่ด้านบริหาร ขอยืมตัวมาจากส่วนราชการต่างๆ เช่น ฝ่ายทหารมหาดเล็ก แต่ก็ไม่สามารถจะหาตัวบุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่งได้ครบทุกตำแหน่ง เพราะคนที่มีความรู้เกี่ยวกับงานกองตระเวนมีน้อยคน และงานกองตระเวนเป็นงานที่ต้องมีความรับผิดชอบสูงมาก คนจึงไม่นิยมเข้าทำงานเหมือนกับงานราชการของกรมอื่นๆ ทำให้การปรับปรุงคนล่าช้าไปจนถึง ร.ศ.๑๑๑ จึงเรียบริ้อย^{๕๗}

สำหรับการปรับปรุงคนตระเวน นั้น แต่เดิมได้มอบให้นายตรจวประจำท้องที่เป็นผู้จัดจ้างคนตระเวนเอง แต่มักเกิดปัญหาที่นายตรจวไม่เอาใจใส่ว่ากล่าวอบรมคนตระเวนให้อยู่ในระเบียบวินัย เอาใจใส่ในการทำงาน บางครั้งเอาคนตระเวนไปใช้งานด้านอื่น ทั้งนี้ก็เพราะรับเอาบ่าวไพร่ของตนเองเข้ามา หรือถึงจ้างเอาบุคคลภายนอก หากเกิดความไม่พอใจก็มักจะลาออกหรือหนีไป ทำให้คนตระเวนขาดความชำนาญและต้องขาดกำลังคน การปรับปรุงกองตระเวนใน ร.ศ.๑๐๙ จึงกำหนดให้มีการทำสัญญาว่าจ้าง จะต้องมีการฝึกหัดและมีกฎข้อบังคับควบคุมมากกว่าเดิม และมีการกำหนดอัตราเงินเดือนขึ้นใหม่ โดยให้เพิ่มอัตราเงินเดือนมากกว่าเดิม^{๕๘} แม้จะมีการปรับปรุงอย่างไร ความต้องการพลตระเวนเพื่อส่งไปรักษาการตามท้องที่จำนวนมาก ไม่สามารถจัดจ้างพลตระเวนได้ครบตามจำนวนที่ต้องการ เพราะขาดงบประมาณและไม่สามารถหาคนได้ตามที่ต้องการ จึงได้ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตโอนเอาคนกองมอญ ซึ่งเป็นไพร่หลวง สัญชาติมอญ สังกัดอยู่กระทรวงกลาโหม มาเป็นคนตระเวนฝ่ายลำนํ้า^{๕๙} ต่อมากำลังคนมีไม่เพียงพอกับความต้องการ เพราะกิจการกองตระเวนได้เจริญขึ้น และได้ขยายท้องที่รักษาการเพิ่มขึ้น พร้อมกับที่มีการปรับปรุงกองตระเวนที่ต้องอาศัยคนตระเวนประจำการตามโรงพักจำนวนมาก ในปี พ.ศ.๒๔๕๑ พระยาสุชนนัยวินิต เสนาบดีกระทรวงนครบาล จึงได้กราบบังคมทูลให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเกณฑ์คนตระเวนในมณฑลกรุงเทพฯ และได้เริ่มใช้โดยเกณฑ์เอาคนอายุระหว่าง ๒๔-๒๕ ปี ทั้งหมดในมณฑลกรุงเทพฯ สักเข้าอยู่ในกรมกองตระเวนในผลัดแรกได้คัดเลือกไว้เป็นจำนวน ๕๐๐ คน^{๖๐}

๒.๓.๒.๒ การสรรหาในกรมตำรวจภูธร ในระยะแรกของตั้งกรมตำรวจภูธร นายตำรวจภูธรส่วนใหญ่เป็นนายทหารที่โอนมาจากกระทรวงกลาโหม ภายหลังเมื่อตั้งโรงเรียนนายร้อยตำรวจ แล้ว ใช้ผู้ที่จบออกมาบรรจุเป็นนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร ซึ่งได้รับการฝึกอบรมทางด้านยุทธวิธีเป็นหลัก นายตำรวจภูธร จึงประกอบไปด้วยบุคคลที่มีความรู้ทางด้านทหาร เมื่อออกไปประจำตามมณฑลต่างๆ เป็นผู้ฝึกอบรมพลตำรวจที่

^{๕๖} ทวีศักดิ์ สุภาษา, *การจัดการและบทบาทของตำรวจในมณฑลกรุงเทพฯ รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว*, ปริญญานิพนธ์ หลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๒๐, หน้า ๗๓.

^{๕๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๒-๑๐๓ .

^{๕๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๔-๑๐๕.

^{๕๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๙.

^{๖๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗๓-๑๗๔.

เข้ารับราชการใหม่ และวิชาที่ฝึกอบรมก็เป็นการฝึกยุทธวิธีมากกว่าวิชาการตำรวจ ดังนั้น ตำรวจภูธรจึงยังคงบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น ไม่เข้าใจการหาพยานหลักฐาน การออกตรวจท้องที่ ตำรวจภูธรไม่เคยใช้สมุดจดดำเนินรูปพรรณโจรผู้ร้าย หรือบางครั้งจดไว้ผิดจากความเป็นจริง เป็นต้น^{๖๑}

สำหรับพลตำรวจที่ประจำกองตำรวจภูธรทุกมณฑล เป็นตำรวจที่สมัครเข้ารับราชการ แต่ปรากฏว่าจำนวนที่สมัครเข้ารับราชการไม่เพียงพอ เพราะสมัยนั้นคนไทยไม่ชอบอาชีพตำรวจ เนื่องจากเป็นอาชีพที่ต้องเสี่ยงอันตราย กระทรวงมหาดไทย จึงแก้ปัญหาด้วยวิธีการเกณฑ์คนเป็นพลตำรวจ โดยอาศัยพระราชบัญญัติลักษณะการเกณฑ์ทหาร พ.ศ.๒๔๔๘ และมีมาตรการจูงใจให้คนมาเป็นพลตำรวจ แต่การเกณฑ์คนมาเป็นพลตำรวจ ในสมัยนั้นก็ประสบปัญหา เนื่องจากคนที่ถูกเกณฑ์ไม่อยากจะมาเป็นตำรวจ จึงหาทางหลบหนี พวกที่ไม่หลบหนีก็ไม่ตั้งใจเล่าเรียนข้อบังคับต่างๆ ของกรม เพราะเห็นว่ามีเวลาประจำการเพียง ๒ ปี การปฏิบัติงานจึงบกพร่อง ต่อมาในปี พ.ศ.๒๔๖๒ จึงได้ยกเลิกการเกณฑ์ และใช้วิธีจ้าง มีเงินเดือนประจำแทน^{๖๒}

๒.๓.๓ การจัดตั้งสถาบันผลิตตำรวจ

ภายหลังจัดตั้งกรมตำรวจเมื่อปี พ.ศ.๒๔๔๐ ได้จัดตั้งกองตำรวจภูธรมณฑลไปในพื้นที่ต่างๆ จึงมีความจำเป็นต้องผลิตนายตำรวจไปบริหารงานในกองตำรวจภูธรมณฑลต่างๆ พลตรี พระยาवासเทพ (ยี่.เขา) เจ้ากรมตำรวจ ได้เสนอต่อสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ให้จัดตั้งโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ขึ้นเมื่อ พ.ศ.๒๔๔๔ ในจังหวัดนครราชสีมา ใช้กองตำรวจภูธรมณฑลนครราชสีมา เป็นสถานที่เรียน ตั้งอยู่ที่ประตูชัยณรงค์ คนทั่วไปเรียกว่า ประตูผี มีหลักการรับนักเรียนที่สำเร็จประโยคประถม (ขณะนั้นเทียบชั้นมัธยมปีที่ ๓) เข้ารับการศึกษาคืออบรมเป็นนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร มุ่งหมายที่จะให้นายร้อยตำรวจได้รับการศึกษาทางฝ่ายปกครองกับวิชาการตำรวจ รวมทั้งวิชาการทหารควบกันไป นายตำรวจในครั้งนั้นโดยมากโอนมาจากกระทรวงกลาโหม ขาดความรู้ในทางวิชาการตำรวจและการปกครอง^{๖๓} แต่นายตำรวจภูธรในสมัยนั้น ก็มีชื่อเสียงในด้านการรักษาระเบียบวินัยและความเข้มแข็งในการปฏิบัติหน้าที่ จากการควบคุมบังคับบัญชาและการฝึกฝนอย่างเข้มงวดของพระยาवासเทพ

ด้านการศึกษาอบรมสำหรับกิจการตำรวจในส่วนกลาง ในช่วงรัชกาลที่ ๕ มิสเตอร์ยาร์ดิน เมื่อดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมกองตระเวน (Inspector General) มีนโยบายส่งเสริมความรู้ความสามารถทางด้านวิชาการ ทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติให้แก่เจ้าพนักงานกองตระเวน โดยได้เสนอให้จัดตั้งโรงเรียนกองตระเวน รวมทั้งสถานที่ฝึกหัดพลตระเวนขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะฝึกหัดอบรมสั่งสอนคนที่เข้ารับราชการใหม่และเป็นสถานที่พลตระเวนเก่าจะเข้าฝึกหัดทบทวนด้านวิชาการและภาคปฏิบัติ กำหนดไว้ว่าพลตระเวนเก่าจะต้องเข้ารับการศึกษาทบทวนปีละ ๑ เดือน ทุกปี และต่อมาได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑๙

^{๖๑} โปรตดู วิจารณ์ เทวชาลางอังกูร, นโยบายของรัฐกับการตำรวจภูธร พ.ศ.๒๔๔๐-๒๔๖๕, หน้า ๑๑๒-๑๑๓

^{๖๒} เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๑๔-๑๑๕.

^{๖๓} กรมตำรวจ, กิจการตำรวจสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (๒๔๓๕-๒๔๕๘), (กรุงเทพฯ: ๒๕๐๕), หน้า ๙.

ตุลาคม ๒๔๔๐^{๖๔} และยังเห็นประโยชน์ของโรงเรียนนายร้อยตำรวจ จึงได้จัดตั้งโรงเรียนนายหมวด ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ผลิตนายตำรวจ โดยใช้บริเวณบ้านพักของเจ้ากรม ที่สวนไหม ถนนราชดำริห์ เชิงสะพานไฟสิงโต ตำบลศาลาแดง จังหวัดพระนคร ในปี พ.ศ. ๒๔๕๒ เปิดรับนักเรียนปีละ ๕๐ คน เรียน ๖ เดือนสอบหนึ่งครั้ง ผู้ที่เข้าเป็นนักเรียนนายหมวด ใช้จากการคัดเลือกเสมียนพนักงานตามสถานีตำรวจต่างๆ ซึ่งสังกัดอยู่ในกรมกองตระเวน ไม่รับจากบุคคลภายนอก ผู้ที่ถูกคัดเลือกนั้นมิได้คำนึงว่าจะสำเร็จการศึกษาเพียงใด มุ่งคัดเลือกเอาจากผู้มีความรู้ดี การปฏิบัติงานดี ตลอดจนความประพฤติดีเป็นหลัก^{๖๕}

การสร้างตำรวจให้มีความเป็นวิชาชีพเฉพาะด้านในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน เนื่องจากเป็นยุคเริ่มแรกของการจัดตั้งองค์กรตำรวจ พลตระเวน หรือคนตระเวน เป็นของใหม่สำหรับคนไทย การสรรหาบุคคลที่เหมาะสมและเพียงพอจึงไม่ง่าย จำเป็นต้องอาศัยชาวต่างชาติมาทำหน้าที่ รวมทั้งใช้ชาวต่างชาติบริหารจัดการและวางรากฐานกิจการตำรวจ การสร้างความเป็นวิชาชีพเริ่มมีความชัดเจนเมื่อมีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานตำรวจฉบับแรกคือ กฎหมายโปลิศ ๕๓ ข้อ ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและแนวทางการปฏิบัติงาน และการจัดตั้งสถาบันผลิตและฝึกอบรมตำรวจ ซึ่งแม้จะเริ่มต้นใช้การฝึกแบบทหาร โดยยังขาดการเรียนการฝึกวิชาการตำรวจโดยตรง แต่ก็เป็นการวางรากฐานและเสริมสร้างระเบียบวินัยได้ดี

๒.๔ การบังคับใช้กฎหมายตามหลักนิติธรรม (rule of law)

๒.๔.๑ สิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับการบังคับใช้กฎหมาย

การติดต่อค้าขายกับชาวต่างชาติที่เข้ามาในราชอาณาจักร รวมทั้งการทำสนธิสัญญาเบาว์ริง ในด้านหนึ่งเป็นปัจจัยภายนอกซึ่งทำให้ไทยต้องปรับปรุงระบบยุติธรรมทางอาญา รวมทั้งการจัดตั้งกองกำลังตำรวจขึ้นมาโดยเฉพาะ แต่ในอีกด้านหนึ่ง สนธิสัญญานี้ ทำให้ไทยต้องเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตทางการศาลไป กล่าวคือ เมื่อคนในบังคับชาติที่ทำสัญญาวิวาทกับคนในบังคับไทย กองสุลกับเจ้าพนักงานฝ่ายไทย จะปรึกษาชำระความตัดสิน คนอยู่ในบังคับต่างชาติทำผิด กองสุลจะทำโทษตามกฎหมายต่างชาติ คนในบังคับไทยทำผิดทำโทษตามกฎหมายไทย คนอยู่ได้บังคับไทยเป็นความกันเอง กองสุลไม่เอาเป็นธุระ คนอยู่ได้บังคับอังกฤษเป็นความกันเอง ไทยก็ไม่เอาเป็นธุระ^{๖๖} ผลของสัญญาทำให้ประเทศต่างๆ เข้ามาตั้งกงสุลในไทยเพื่อให้ความคุ้มครองคนในบังคับของตน ในสมัยรัชกาลที่ ๔ ชาวตะวันตกยังมีน้อย จึงไม่เกิดปัญหา แต่ภายหลังเมื่อชาติมหาอำนาจได้ขยายอาณานิคม มีการค้าขายระหว่างกันมากขึ้น ทำให้มีชาวต่างชาติเข้ามาเมืองไทยมากขึ้น ทั้งชาติตะวันตกและคนชาติอื่นที่อยู่ในบังคับของชาติตะวันตก การได้รับสิทธิพิเศษในการพิจารณาคดีอาญาต่างๆ ภายใต้กฎหมายของชาติของตน เป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการปฏิบัติงานของตำรวจ เพราะตำรวจจะต้องไปขอหมายจับหมายค้นจากกงสุลต่างๆ และยื่นฟ้องผู้ต้องหาชาวต่างประเทศในศาลกงสุลของชาติของผู้ต้องหาแต่ละคน^{๖๗}

^{๖๔} รสสุคนธ์ จรัสศรี, *บทบาทของข้าราชการชาวต่างประเทศ ในกรมตำรวจในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์*, หน้า ๙๙.

^{๖๕} กรมตำรวจ, *กิจการตำรวจสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (๒๔๓๕-๒๔๕๘)*, หน้า ๑๑-๑๒.

^{๖๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๘.

^{๖๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๖.

การบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเสมอภาคกัน การจัดตั้งกองกำลังที่ทันสมัยในแบบตะวันตก ย่อมจะทำให้ชาติตะวันตกยอมรับกระบวนการยุติธรรมของไทยมากขึ้น นอกจากนี้ การจ้างชาวต่างชาติเข้ามาเป็นผู้จัดตั้งกองกำลังตำรวจหรือหัวหน้าตำรวจในยุคราชการที่ ๕ ย่อมทำให้การติดต่อหรือบังคับใช้กฎหมายกับชาวต่างชาติที่เข้ามาค้าขายหรือตั้งรกรากอยู่ในประเทศ เป็นไปอย่างราบรื่นมากขึ้น

๒.๔.๒ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา

๒.๔.๒.๑ กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในเขตพระนคร

ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้มีกฎหมายตำรวจฉบับแรกคือ กฎหมายโปлиц ๕๓ ข้อ กำหนดให้กอง โป ลิศ มีอำนาจหน้าที่ดูแลความสงบเรียบร้อยและจับกุมผู้กระทำความผิดแต่เฉพาะในท้องถนนเท่านั้น สำหรับท้องที่ นอกเหนือจากถนนได้มอบให้อยู่ในความรับผิดชอบของกองตระเวนซ้ายขวา ซึ่งบังคับคนตระเวน อำเภอ ชุน แขวง กำนัน เป็นผู้ดูแลความสงบเอง เว้นแต่จะได้รับคำสั่งจากอินสเปกเตอร์ เยเนรัล ให้ไปรักษาในที่หนึ่ง ท้องที่ใดโดยเฉพาะ โปлицจะเป็นผู้คอยจับกุมผู้กระทำความผิดบนท้องถนนหรือเมื่อมีโจทก์มาฟ้องร้องต่อโปлиц ให้จับ บุคคลใดบุคคลหนึ่ง คอยระงับการวิวาท สำหรับผู้ที่ถูกจับกุมหากเป็นโทษเบา เช่น ก่อการวิวาท ฉกชิงวิ่งราว นำตัวส่งให้อินสเปกเตอร์ เยเนรัล และตระลาการในกองโปлиц เป็นผู้ชำระให้เสร็จภายใน ๑๕ วัน แต่ถ้าตกลง กันไม่ได้หรือเป็นคดีความโทษฉกรรจ์ก็ให้ส่งฟ้องต่อตระลาการศาลตามกระทรวง เป็นผู้ชำระตามกฎหมาย แผ่นดิน^{๖๘} ดังนั้น อำนาจในการไต่สวนคดี ก่อนที่จะมีการจัดกองตระเวนใน ร.ศ.๑๐๙ (พ.ศ.๒๔๓๓) จึงอยู่กับ ฝ่ายรักษากฎหมาย คือ กองโปлиц และกองตระเวนซ้ายขวา กองโปлицก็ได้มอบหมายให้อินสเปกเตอร์ เยเนรัล เป็นผู้ไต่สวนคดี

ในปี ร.ศ.๑๑๐ (พ.ศ.๒๔๓๔) ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้น เพื่อรวมศาล ของกระทรวงต่างๆ มาสังกัดไว้ในกระทรวงเดียวกัน และในปีต่อมาได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลโปлицสภา พ.ศ.๒๔๓๕ กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐในการดำเนินคดีอาญาขึ้นเป็นครั้งแรก โดยไม่ให้ราษฎรเป็น โจทก์ตามลำพัง หรือให้ศาลกระทรวงชำระความเองโดยไม่มีตัวโจทก์เหมือนกับที่เคยปฏิบัติมาแต่เดิม ตาม กฎหมายนี้ แบ่งคดีอาญาออกเป็น ๒ ประเภท คือ คดีเล็กๆ น้อยๆ หรือคดีมานาสาเร่ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของ ตำรวจเป็นผู้ฟ้องร้องต่อศาลโปлицสภา กับคดีอุกฉกรรจ์ กำหนดให้อยการ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่สังกัดกองกลาง กระทรวงยุติธรรม เป็นผู้ฟ้อง^{๖๙} การจัดตั้งกระทรวงยุติธรรม และจัดตั้งศาลโปлицสภา จึงทำให้อำนาจในการ ฟ้องคดีได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ซึ่งเดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของกองตระเวน แต่หลังจากการตั้งศาลโปлицสภา ทำให้กรมกองตระเวน มีหน้าที่เป็นผู้ฟ้องเฉพาะคดีเล็กๆ น้อยๆ หากเป็นคดีอุกฉกรรจ์ จะต้องส่งให้อยการเป็นผู้ ฟ้องคดีต่อศาล

อย่างไรก็ตาม การไต่สวนของกองตระเวนบางครั้งก็มีปัญหาอันมาจากกองตระเวนไม่สามารถจะส่ง หลักฐานและรายงานจากการไต่สวนสืบสวนไปยังศาลได้ หรือบางครั้งกองตระเวนก็ไม่เอาใจใส่ในการไต่สวน สืบสวนคดี ทำให้คดีที่ส่งฟ้องไปค้างค้ำอยู่ที่ศาลโปлицสภา ดังนั้น จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธี พิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ.๑๑๕ (พ.ศ.๒๔๓๙) โอนอำนาจการไต่สวนไปให้อยการและศาล

^{๖๘} ทวีศักดิ์ สุภาษา, การจัดการและบทบาทของตำรวจในมณฑลกรุงเทพฯ รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า ๗๖-๗๗

^{๖๙} สุวรรณ สุวรรณเวช, พลตำรวจตรี, ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย, เล่ม ๑, หน้า ๑๘๖-๑๘๗.

แล้วกำหนดให้กองตระเวนซึ่งประกอบด้วยอำเภอกำนัน คนตระเวน ทั้งในกรุงและหัวเมือง มีหน้าที่สืบสวนหาพยานหลักฐานสำคัญที่จะใช้ประกอบการพิจารณาคดี ส่งให้กรมอัยการหรือเจ้าพนักงานผู้รักษากฎหมายเป็นผู้ไต่สวนฟ้องคดีต่อศาล^{๗๐}

ในปี พ.ศ.๒๔๓๙ เริ่มปรับปรุงวิธีการไต่สวนพิจารณาคดีใหม่ให้เหมือนกับอารยประเทศ เพราะแต่เดิมได้อาศัยกฎหมายจารีตนครบาล เป็นหลัก กล่าวคือ พนักงานผู้มีหน้าที่สอบสวนไต่สวนพิจารณาคดี มีอำนาจที่จะเขียนถามตามวิธีพิจารณาโจรผู้ร้ายของจารีตนครบาล ได้ การยกเลิกจารีตนครบาล ทำให้แผนการปราบปรามอาชญากรรมของประเทศเปลี่ยนแปลงอีกครั้งหนึ่ง เป็นการยอมรับอารยธรรมแผนใหม่มาดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ร.ศ.๑๑๕ (พ.ศ.๒๔๓๙) ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยหน้าที่ราชการซึ่งเกี่ยวข้องกันอยู่ในระหว่างกระทรวงนครบาลและกระทรวงยุติธรรม ร.ศ.๑๑๖ มีสาระสำคัญคือ โดยคดีอาญาที่กองไต่สวนโทษหลวงยังคงไต่สวนค้างอยู่ มอบให้แก่กรมอัยการ แล้วให้ยกเลิกกองไต่สวนโทษหลวง การโอนคดีดังกล่าว ทำให้กรมกองตระเวน มีหน้าที่เฉพาะการสืบสวนหาพยานหลักฐาน เพื่อระงับเหตุ ห้ามปรามอย่าให้ผู้ใดกระทำการล่วงพระราชอาญาอันมีโทษตามพระราชกำหนดกฎหมาย สืบสวนและจับกุมผู้กระทำความผิด เมื่อมีการจับกุมตัวผู้ใดไว้ ให้กรมกองตระเวน นำตัวส่งผู้พิพากษาโปลิศสภา ศาลใดศาลหนึ่งตามกระทรวง อย่าให้ช้ากว่าที่จำเป็น เมื่อผู้พิพากษาโปลิศสภา ได้ฟังรายงานของพลตระเวน ซึ่งเป็นคำกล่าวหาแล้ว ให้ไต่สวนต่อไป แล้วมีคำสั่งว่าควรปล่อยตัวไป หรือให้มีประกัน หรือชังไว้จนถึงวันกำหนดนัดพิจารณา^{๗๑} เมื่อยุบกองไต่สวนโทษหลวง และจัดตั้งเป็นกรมอัยการ ขึ้นในกระทรวงยุติธรรม แล้ว หน้าที่การไต่สวนคดีที่มีโทษหลวง และการลงโทษคนผู้ล่วงพระราชอาญาที่มีความผิดตามคำพิพากษา มารวมอยู่ในหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ ส่วนอำเภอกำนัน ซึ่งเป็นส่วนราชการที่ขึ้นอยู่กับกรมกองตระเวน เดิม จึงมาตั้งเป็นกรมขึ้นต่างหาก เรียกว่า กรมอำเภอลังกัดกระทรวงนครบาล

ก่อนที่จะมีการยุบกองไต่สวนโทษหลวง การไต่สวนเป็นหน้าที่ของกองไต่สวนโทษหลวง ปัญหาที่ตามมาคือความไม่ร่วมมือกันระหว่างฝ่ายกองรักษาและกองไต่สวนโทษหลวง ที่มีหน้าที่ในการทำคำชันสูตร คำตราสิน การสอบสวนเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในท้องที่ ฝ่ายรักษานั้นทำหน้าที่เป็นเพียงผู้จับกุมหรือสืบจับ ซึ่งจะต้องอาศัยการสืบสวนสอบสวนจากกองไต่สวนโทษหลวง ในเขตชั้นในกรุงเทพฯ ไม่ใคร่มีปัญหามากนัก เพราะกรมกองตระเวน มีอำนาจบังคับทั้งฝ่ายกองไต่สวนโทษหลวงและกองรักษา และสามารถควบคุมอย่างใกล้ชิด แต่มีปัญหามากในกองตระเวน ของเขตชั้นนอก ๔ หัวเมือง^{๗๒}

^{๗๐} พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความที่มีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ.๑๑๕ ประชุมกฎหมายไทย ภาค ๒ ประมวลกฎหมายรวบรวมโดยหลวงประดิษฐ์มนูธรรม หน้า ๕๔๓ อ้างถึงใน ทวีศักดิ์ สุภาษา, การจัดการและบทบาทของตำรวจในมณฑลกรุงเทพฯ รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า ๒๐๗.

^{๗๑} มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยหน้าที่ราชการซึ่งเกี่ยวข้องกันอยู่ในระหว่างกระทรวงนครบาลและกระทรวงยุติธรรม ร.ศ.๑๑๖ อ้างถึงใน สุวรรณ สุวรรณเวช, พลตำรวจตรี, ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย, เล่ม ๑, หน้า ๑๙๐.

^{๗๒} ใน ร.ศ.๑๑๓ (๒๔๓๗) หัวเมืองที่มีอาณาเขตติดต่อกับกรุงเทพฯ คือ นนทบุรี นครเขื่อนขันธ์ ปทุมธานี สมุทรปราการ ซึ่งเมื่อเกิดเหตุโจรผู้ร้าย ปล้นจี้ ผู้ร้ายมักจะหนีข้ามเขตการปกครอง และพื้นที่ดังกล่าวก็มีคนในบังคับของต่างชาติอาศัยอยู่จำนวนมาก จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศเอาหัวเมืองทั้ง ๔ เข้ามาร่วมเป็น

ปัญหาที่ตามมาเมื่อกรมกองตระเวน ไม่มีอำนาจการไต่สวนและตัดสินว่าคดีใดควรจะฟ้องร้องต่อศาล และความไม่ร่วมมือกันระหว่างฝ่ายกองไต่สวนโทษหลวง กับฝ่ายกองรักษา ทำให้เกิดโจรผู้ร้ายชุมชุมเพิ่มขึ้น เนื่องจาก^{๗๓}

- ๑) กองตระเวนฝ่ายรักษาไม่มีอำนาจในการไต่สวนสอบสวน เพราะฉะนั้นจึงไม่ใช่หน้าที่ที่จะรับผิดชอบในการไต่สวนสืบสวนหาพยานหลักฐาน ซึ่งเป็นหน้าที่ของศาล อัยการและฝ่ายอำเภอ กำนัน ประจำท้องที่ คนตระเวน จึงเป็นเพียงฝ่ายรักษาการ ป้องกันและระงับเหตุร้ายเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจที่จะลงโทษได้
- ๒) เจ้าพนักงานศาลไม่มีโอกาสที่จะไปไต่สวนสืบสวนเหตุในตำบลที่เกิดเหตุได้ ถ้าโจทก์ไม่สามารถบอกชื่อจำเลยหรือช่วยชี้ตัวให้ก็เป็นอันจับตัวจำเลยไม่ได้และถ้าอัยการ อำเภอ กำนัน ไม่เอาใจใส่ หรือไม่มีความรู้ในการสืบสวนสอบสวนการพิจารณาคดีความของศาล ก็ย่อมไม่ถูกต้องยุติธรรม หรือต้องทิ้งละเลยคดีความนั้น ไม่ได้ไต่สวนสืบสวนต่อไปอีก

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทำให้กองตระเวนฝ่ายกองรักษา เขตชั้นใน จึงได้มีอำนาจในการไต่สวนสอบสวนเองอีกครั้งหนึ่ง โดยทำหน้าที่ไต่สวนโจทก์ จำเลย แล้วนำส่งฟ้องต่อศาลพร้อมกับรายงานการไต่สวนสอบสวนพยานหลักฐานและบังคับพยานไปศาล ถ้าเป็นคดีความสำคัญก็ให้ไปนั่งฟังการพิจารณาคดีด้วย เพื่อจะได้ชี้แจงเกี่ยวกับสถานที่เกิดเหตุ พยานหลักฐานบางประการที่ศาลต้องการทราบ ซึ่งผลของการได้รับอำนาจการไต่สวนสืบสวนทำให้คดีความในท้องที่กองตระเวนชั้นในกรุงเทพฯ ลดลงอย่างมาก เช่น คดีการวิ่งราวหมวก ฉกชิงปล้นจี้ต่างๆ เป็นต้น (พ.ศ.๒๔๔๕)^{๗๔}

ปัญหาดังกล่าวในเขตชั้นนอก ๔ หัวเมืองยังมีอยู่ เนื่องจากกรมกองตระเวน ไม่สามารถบังคับ อำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้ ทำให้ไม่ประสานงานกันในการปราบปรามโจรผู้ร้าย และมีการทำงานก้าวก่ายหน้าที่กัน เช่น กองตระเวนต้องไปทำหน้าที่สืบสวนคดี เพื่อติดตามจับกุมตัวโจรผู้ร้ายเอง เป็นต้น มีสเตอร์ลอร์วสัน ผู้บังคับการกรมกองตระเวน ได้มีการรายงานปัญหาข้อขัดข้องเกี่ยวกับการปฏิบัติของนายอำเภอ เกี่ยวกับการไปที่เกิดเหตุ ความใกล้ชิดกับพยานหลักฐาน การขาดความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับการสืบสวน และไม่มีเวลาเพียงพอขณะเดียวกับกองตระเวนก็ไม่ได้รับผิดชอบด้วย เพราะมีคดีจำนวนมากที่ไม่ได้รายงานต่อกองตระเวน การที่กองตระเวนมีหน้าที่เพียงฝ่ายป้องกัน และจับกุมโจรผู้ร้าย แต่ไม่มีอำนาจในการสืบสวน ไต่สวนคดี ส่งฟ้องต่อศาลเอง การทำงานของกองตระเวนจึงไม่ได้ผลเท่าที่ควร ดังนั้น กรมกองตระเวนจึงได้ทำรายงานต่อเสนาบดี

มณฑลกรุงเทพฯ อยู่ภายใต้การปกครองของกระทรวงพระนครบาล ต่อมาใน ร.ศ.๑๑๕ (๒๔๓๙) ภายหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้กรมกองตระเวน เข้าไปจัดการกองตระเวนใน ๔ หัวเมือง ในเขต ๔ หัวเมือง มีกองตระเวน ขึ้นอยู่กับกรมกองตระเวน แต่ฝ่ายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อยู่ภายใต้การบังคับควบคุมของผู้ว่าราชการเมือง ที่ขึ้นตรงต่อกระทรวงนครบาลโดยตรง กรมกองตระเวนไม่สามารถควบคุมได้ โปรดคุณวิศศักดิ์ สุภาษา, *การจัดการและบทบาทของตำรวจในมณฑลกรุงเทพฯ รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว*, หน้า ๑๑๙.

^{๗๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐๘-๒๐๙.

^{๗๔} ก.จ.ช. ร.๕ น.๘.๑/๒๖ ที่ ๑๒๔๐/๑๘๓๒ รายงานพิเศษของมีสเตอร์ลอร์วสัน กราบทูลเสนาบดีกระทรวงนครบาล วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ร.ศ.๑๒๑ อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐๙.

กระทรวงนครบาล ขอโอนอำนาจการไต่สวน สืบสวน มาให้กองตระเวน ซึ่งได้ดำเนินการมาตั้งแต่สมัยมิสเตอร์ ยาร์ดิน แต่ก็ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบ^{๗๕}

เหตุผลต่างๆ ที่ไม่ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการโอนอำนาจการไต่สวนในพื้นที่ ๔ หัวเมือง มาให้กรม กองตระเวน โดยสรุป คือ^{๗๖}

- ๑) ด้านการบริหารจัดการ เนื่องจากไม่สามารถจัดให้มีกองตระเวน ขึ้นทุกตำบล หากจะดำเนินการ จะต้องใช้งบประมาณและกำลังคนจำนวนมาก ทั้งนี้ ในบริบททางสังคมและการจัดหน่วยการ ปกครองในขณะนั้น เมื่อมีการจัดระบบการปกครองระบบเทศาภิบาล และการจัดพื้นที่การ ปกครองออกเป็นจังหวัด อำเภอ มีพนักงานฝ่ายปกครองอยู่ครอบคลุมทุกพื้นที่แล้ว ส่วนองค์กร ตำรวจได้เกิดขึ้นภายหลัง จึงยังไม่มีหน่วยงานครอบคลุมในทุกพื้นที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีอยู่ทั่วไป สามารถรู้ร่องรอยพยานหลักฐานได้รวดเร็วกว่ากองตระเวน
- ๒) ความสอดคล้องกับหัวเมืองมณฑลอื่นๆ โดยแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับ การโอนอำนาจ การไต่สวน จะเป็นการแบ่งอำนาจขัดขวางกับผู้ว่าราชการเมือง ควรแบ่งแยกหน้าที่โดยให้กอง ตระเวน เป็นแต่หน่วยกำลังในการจับกุม ที่จะสนับสนุนให้ผู้ว่าราชการเมืองและนายอำเภอ ที่ จะต้องรับผิดชอบบำบัดทุกข์บำรุงสุขราษฎร มีหน้าที่ระงับเหตุโจรผู้ร้ายและการไต่สวน
- ๓) ความสะดวกของประชาชน พยาน ไม่ต้องให้การทบทวนในชั้นกองตระเวน ในชั้นศาลไต่สวน และ ชั้นศาลพิจารณา เป็นสามคราว คงเสียเวลาเพียงชั้นไต่สวนที่อำเภอ ถ้าคดีนั้นถึงศาลพิจารณา ต้อง มีการไต่สวนอีกตอนเดียว เป็นการตัดเวลาให้สั้นลง

ในที่สุดในพื้นที่เขต ๔ หัวเมือง ก็ให้อัยการและอำเภอประจำท้องที่เป็นฝ่ายทำการไต่สวน สืบสวนคดี ความโจรผู้ร้าย และเหตุการณ์ต่างๆ ในท้องที่ เมื่อกองตระเวนหรือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สืบจับตัวผู้ต้องหาแล้ว ก็ให้ส่งตัวคนและหลักฐานในคดีนั้นไปยังอำเภอประจำท้องที่ และอัยการอำเภอก่อนที่จะส่งผู้ต้องหาไปศาล พร้อมกับตกลงให้นายกองตระเวน ขึ้นนายหมวดขึ้นไป เป็นผู้ช่วยทำการสอบสวน ณ ที่ว่าการอำเภอ (ร.ศ.๑๒๘ พ.ศ.๒๔๕๒)^{๗๗}

ระบบยุติธรรมทางอาญาในยุคที่ได้มีการจัดตั้งกองกำลังตำรวจขึ้นมาแล้ว ทำให้อำนาจการสืบสวน สอบสวน กับอำนาจการตรวจตระเวนป้องกันอาชญากรรม แยกออกมาอยู่ในความรับผิดชอบของต่างหน่วยงาน โดยในราชการบริหารส่วนกลาง การจัดกิจการตำรวจกรมกองตระเวน ซึ่งกรมพระนเรศวรฤทธิ์ ได้ทรงจัดไว้ นั้น อำนาจการสืบสวนสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของกองไต่สวนโทษหลวง “หน้าที่ราชการกองไต่สวนโทษ หลวงนั้น เป็นผู้บังคับบัญชาอำเภอกำนัน และคนสอดแนม ตลอดแขวงกรุงเทพฯ สำหรับเป็นผู้พิจารณาไต่สวน สืบจับโจรผู้ร้าย ซึ่งกระทำการล่วงละเมิดพระราชอาญามีโทษหลวงส่งศาลสถิตยยุติธรรมให้พิจารณาตามพระ ราชกำหนดกฎหมาย”^{๗๘} ส่วนหน้าที่ในการป้องกันอาชญากรรม อยู่ในความรับผิดชอบของกองรักษา ซึ่งกำหนด ว่า “หน้าที่ราชการกองรักษานั้น เป็นผู้บังคับบัญชาหมู่คนตระเวน ซึ่งสำหรับลาดตระเวนรักษาพระนครมิให้ผู้

^{๗๕} โปรดดู เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑๒-๒๑๓.

^{๗๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑๓-๒๑๖ .

^{๗๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑๖.

^{๗๘} นเรศวรฤทธิ์, หลวง, การจัดกิจการตำรวจกรมกองตระเวนในรัชกาลที่ ๕, หน้า ๗.

หนึ่งผู้ใดกระทำการล่วงละเมิดพระราชกำหนดกฎหมายให้ราษฎรมีความสุขทั่วกัน”^{๗๙} ระบบยุติธรรมในยุคดังกล่าว เจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งเป็นกองกำลังที่จัดตั้งขึ้นมา จึงมีอำนาจหน้าที่เฉพาะการตรวจตราป้องกันเหตุ ส่วนการจับกุมจะดำเนินการได้เฉพาะในความผิดซึ่งหน้า ส่วนอำนาจการสืบสวนติดตามจับกุมคนร้าย จะอยู่ในความรับผิดชอบของกองไต่สวนโทษหลวง รวมทั้งอำนาจการไต่สวนเพื่อส่งฟ้องต่อศาล อย่างไรก็ตาม กิจการตำรวจในพระนครทั้งอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนและการตรวจตราป้องกันเหตุ ก็ยังอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานเดียวกันคือ กรมกองตระเวน

๒.๔.๒.๒ การอำนวยการยุติธรรมของกรมตำรวจและเมื่อรวมกับกรมกองตระเวน

อำนาจการไต่สวนดำเนินคดีในส่วนภูมิภาค แตกต่างจากในพื้นที่พระนคร กล่าวคือ เมื่อตำรวจจับกุมผู้ต้องหาแล้ว จะควบคุมตัวและพยานหลักฐาน ส่งให้กรมการอำเภอ ไต่สวน เพื่อเสนอให้อยการฟ้องศาลต่อไป ตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๗ การไต่สวนคดีของกรมการอำเภอ จะต้องดำเนินการภายใน ๔๘ ชั่วโมง นับตั้งแต่จับกุมผู้ต้องหา ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ต้องหาต้องสูญเสียสิทธิเสรีภาพระหว่างถูกควบคุมตัวนานเกินไป^{๘๐} เหตุผลที่กรมการอำเภอ มีอำนาจไต่สวนคดี เพราะเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง ประกอบกับจำนวนตำรวจ ระดับสัญญาบัตรที่มีความรู้ทางด้านกฎหมายไม่เพียงพอ ฉะนั้นตำรวจย่อมทำหน้าที่ไต่สวนได้ไม่เต็มที่ การไต่สวนคดี จึงอยู่ในความรับผิดชอบของกรมการอำเภอ ซึ่งเป็นเจ้าของท้องที่ย่อมรู้จักท้องที่ที่ตนปกครองดีกว่าตำรวจ เพราะตำรวจบางคนถูกเกณฑ์มาจากต่างท้องที่ อย่างไรก็ตาม การที่กรมการอำเภอมีหน้าที่ไต่สวน ก่อให้เกิดปัญหาในการปราบปรามโจรผู้ร้าย มีสาเหตุ ๒ ประการคือ

ประการแรก กรมการอำเภอ ไม่มีเวลาให้กับการไต่สวนคดีอย่างละเอียด รวมทั้งไม่สามารถไปสืบสวนหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมยังที่เกิดเหตุได้ การไต่สวนคดีจึงขาดหลักฐาน เมื่อคดีถึงศาลจึงยกฟ้อง

ประการที่สอง การไต่สวนคดีมีการทุจริต ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ การไต่สวนจะต้องดำเนินการภายใน ๔๘ ชั่วโมง นับตั้งแต่จับผู้ต้องหา แต่มีข้อยกเว้นถ้าหากกรมการอำเภอ จะใช้เวลาเกินกว่า ๔๘ ชั่วโมง ก็ได้ นอกจากนี้กรมการอำเภอ ยังมีอำนาจสั่งปล่อยผู้ต้องหาได้ หากเห็นว่าพยานหลักฐานไม่เพียงพอ เป็นการเปิดช่องโอกาสให้มีการทุจริต^{๘๑}

การแยกอำนาจการสืบสวนและการไต่สวนคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการอำเภอโดยตรง กับอำนาจการปฏิบัติตามคำสั่งและช่วยเหลือกรมการอำเภอ อาจเนื่องมาจากระบบบริหารราชการในสมัยรัชกาลที่ ๕ ที่ทรงมอบหมายงานหลายด้านให้อยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทย เฉพาะฉะนั้น กระทรวงมหาดไทย จึงเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ในการขยายอำนาจไปยังหัวเมืองภายใต้ระบบเทศาภิบาล แทนระบบกินเมือง เมืองานตำรวจอยู่ในระยะเริ่มต้น อำนาจหน้าที่บางส่วนจึงอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของตำรวจเช่นนี้ ทำให้การดำเนินงานของตำรวจขาดความคล่องตัว ซึ่งเป็นปัญหาที่รัฐบาลต้องแก้ไขปรับปรุงอีกเมื่อกรมตำรวจย้ายสังกัดกระทรวง ในปี พ.ศ.๒๔๕๘^{๘๒} ด้วยเหตุนี้ ได้มีการโอนอำนาจการออก

^{๗๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗.

^{๘๐} วิวรรณ เทวชาลางอังกูร, นโยบายของรัฐกับการตำรวจ พ.ศ.๒๔๔๐-๒๔๖๕, หน้า ๖๘.

^{๘๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๙.

^{๘๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๐-๗๑.

หมายจับ หมายค้น จากกรมการอำเภอมาให้ตำรวจภูธร และในปี พ.ศ.๒๔๖๑ เจ้าพระยายมราช เสนาบดีกระทรวงนครบาล เสนอให้แยกหน้าที่การป้องกันปราบปรามโจรผู้ร้าย ออกจากกรมการอำเภอเหมือนเช่นกรมกองตระเวน ซึ่งทำหน้าที่สอบสวนไต่สวนเอง เพราะฉะนั้น เจ้าพระยายมราช จึงเสนอให้ตำรวจภูธร เป็นผู้รับผิดชอบคดีอาญาและเรื่องโจรผู้ร้ายในหัวเมืองแทนกรมการอำเภอ ตั้งแต่การสืบสวน การจับกุม การไต่สวน และการฟ้องร้อง พร้อมกันนั้นก็เสนอให้โอนปลัดอำเภอ ๑ นาย ตลอดจนอัยการจังหวัดและอัยการมณฑล มาสมทบกับตำรวจภูธร สังกัดกระทรวงนครบาล แต่อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอดังกล่าวได้รับการคัดค้านจากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงยุติธรรม คือ เจ้าพระยาสุรสีห์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ขณะนั้น ว่าการให้ตำรวจภูธรรับผิดชอบเรื่องโจรผู้ร้ายเป็นแผนกหนึ่งต่างหากจากกรมการอำเภอนั้น จะทำให้การบังคับบัญชาไม่สะดวก เพราะการบังคับบัญชาในที่แห่งหนึ่งจะต้องมีผู้บังคับบัญชาคนเดียว คือ มณฑล มีสมุหเทศาภิบาล เป็นผู้บังคับบัญชา จังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชา และอำเภอมีนายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชา เพราะฉะนั้น ตำรวจภูธร จึงต้องเป็นเพียงผู้ช่วยสมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ในด้านการปราบปรามโจรผู้ร้าย

ส่วนเจ้าพระยาอภัยราชา เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ก็ไม่เห็นด้วย เพราะเกรงว่าตำรวจภูธรจะทำได้ เนื่องจากกำลังตำรวจภูธรมีน้อย และการโอนอัยการ ไปสมทบกับตำรวจภูธร นั้น เจ้าพระยาอภัยราชาเกรงว่าจะไม่เป็นธรรมแก่จำเลย เนื่องจากเจ้าหน้าที่สืบสวนจับกุม ไต่สวน และฟ้องร้องอยู่ในสังกัดกองเดียวกัน เมื่อตำรวจจับจำเลยมาเพราะเกิดสงสัย อัยการก็จะฟ้องร้องเสมอไป แต่ผู้ที่ถูกจับกุมมานั้นไม่ว่าจะเป็นผู้กระทำผิดเสมอไป วิธีการนี้อาจนำไปสู่ความยุติธรรมได้ ที่ประชุมเสนาบดีท่านอื่นๆ ไม่เห็นด้วย ข้อเสนอจึงตกไป

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ.๒๔๖๕ รัชกาลที่ ๖ ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ยุบกระทรวงนครบาล และรวมหน้าที่ปกครองของกระทรวงนครบาล เข้ากับกระทรวงมหาดไทย กรมตำรวจภูธรและกรมกองตระเวน จึงย้ายมาสังกัดกระทรวงมหาดไทย และโอนกรมอัยการ จากกระทรวงยุติธรรม มาไว้ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย และในปีเดียวกัน ก็มีพระบรมโองการ ประกาศแต่งตั้งเจ้าพระยายมราช ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย สำหรับข้อเสนอของเจ้าพระยายมราชเกี่ยวกับเรื่องให้ตำรวจภูธรรับผิดชอบคดีอาญาและเรื่องโจรผู้ร้าย โดยแยกออกจากกรมการอำเภอใน พ.ศ.๒๔๖๑ ปัญหานี้ ก็หมดไป เมื่อกรมตำรวจภูธร กรมอัยการ และกรมการอำเภออยู่กระทรวงเดียวกัน สังกัดกระทรวงมหาดไทย และเจ้าพระยายมราช ก็ได้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย^{๘๓} การขอโอนอำนาจการไต่สวนจึงกลายเป็นเรื่องทางการเมือง

การปรับตัวของกระบวนการยุติธรรมในยุคนี้ เป็นการปรับตัวเพื่อให้กระบวนการยุติธรรมมีมาตรฐานเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้ได้รับการยอมรับจากชาติตะวันตก ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานของตำรวจ ก็คือการจับกุมและส่งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคืออำนาจการไต่สวน และนำตัวส่งฟ้องต่อศาล จะเห็นได้ว่าการไต่สวน คือการรวบรวมพยานหลักฐานเมื่อมีการจับกุมผู้กระทำผิด และส่งฟ้องคดีต่อศาล เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตำรวจโดยเฉพาะในเขตพระนคร และเป็นอำนาจของฝ่ายปกครอง ในเขตภูธร จนกระทั่งมีการปรับปรุงงานยุติธรรมโดยตั้งกระทรวงยุติธรรม และจัดตั้งกรมอัยการ หน้าที่ในการฟ้องคดีจึงแยกออกไปเป็นของอัยการโดยเฉพาะ ในประเด็นการพิจารณาว่าอำนาจในการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานว่าควรอยู่กับหน่วยงานใด พอสรุปประเด็นได้ดังนี้

^{๘๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙๑.

- ๑) ความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับการสืบสวน ผู้ที่จะทำหน้าที่ไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานควรเป็นเจ้าพนักงานที่มีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับการสืบสวน พยานหลักฐานและตัวบทกฎหมาย
- ๒) ความใกล้ชิดพยานหลักฐาน โดยควรอยู่ในพื้นที่ รู้พื้นที่ เป็นอย่างดี
- ๓) เป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน ชุมชน และกระจายครอบคลุมทุกพื้นที่
- ๔) เจ้าพนักงานที่จะทำหน้าที่ไต่สวน จะต้องใช้เวลาเพียงพอเพื่อปฏิบัติหน้าที่ และมีความเอาใจใส่ในการลงไปไต่สวน และรวบรวมพยานหลักฐาน
- ๕) มีความเชื่อมโยงระหว่างคนตรวจตราป้องกันเหตุ กับคนไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานและต้องมีการประสานงานร่วมมือกันปฏิบัติหน้าที่
- ๖) ควรแยกแยะระหว่างคนที่มีอำนาจจับกุม ไต่สวน และฟ้องร้อง เพื่อมิให้ผู้ถูกกล่าวหาถูกละเมิดสิทธิ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างคนจับ กับคนฟ้องร้อง

๒.๕ ความสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ภายใต้การปกครองในแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กองกำลังตำรวจ เป็นองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่โดยรับผิดชอบต่อองค์พระมหากษัตริย์ ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาของกองกำลัง อย่างไรก็ตาม ลักษณะของงานรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน เป็นงานที่ต้องอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับชุมชนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ว่าจะอยู่ในยุคสมัยใด ดังจะเห็นได้ว่าการจัดกองกำลังตำรวจแบบตะวันตกในสมัยรัชกาลที่ ๔ หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการบังคับใช้กฎหมายยังกระจัดกระจายอยู่ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในราชการส่วนกลางหน้าที่กระจัดกระจายอยู่กับกรมพระตำรวจ ที่รับผิดชอบส่งข้าราชการจากส่วนกลางออกไปช่วย ตามที่พระมหากษัตริย์จะทรงโปรดเกล้าฯ ให้จัดกองกำลังไปช่วยตามหัวเมืองในการปราบปรามโจรผู้ร้าย และในส่วนท้องถิ่น การบังคับใช้กฎหมายอยู่ในความรับผิดชอบของกรมการเมือง อำเภอตำบล โดยมีราษฎรในแต่ละพื้นที่มีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในการออกติดตามจับกุมโจรผู้ร้ายและให้ข้อมูลเบาะแส

นอกจากนี้จะพบว่าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย ยังคงเป็นหน้าที่ของผู้เสียประโยชน์ที่จะดำเนินการเอาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ เจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมืองจะดำเนินการโดยตรงก็ในส่วนที่เป็นเรื่องราวความเสียหายที่เกี่ยวข้องมาถึงองค์พระมหากษัตริย์เท่านั้น^{๘๔} ในสมัยดังกล่าว เมื่อมีการจัดตั้งกองกำลังตำรวจขึ้นมาแล้ว ยังพบว่าประชาชนก็สามารถจ้างตำรวจมาปฏิบัติงานในกิจการของตนเองได้ ดังที่กำหนดไว้ในกฎหมายโปลิศ ๕๓ ข้อ ว่า

ถ้าราชการหรือราษฎรชาวบ้านผู้ใดกลัวว่าจะมีเหตุขึ้นในหมู่บ้านของตน ให้แจ้งต่อผู้บังคับบัญชาตำรวจ และถ้าเจ้ากรมตำรวจนำความขึ้นกราบบังคมทูลแล้วทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ บังคับ ให้ผู้บังคับบัญชาตำรวจจัดจ้างคนเป็นตำรวจไปรักษาบ้านของผู้นั้นพอสมควรแก่

^{๘๔} สุวรรณ สุวรรณเวช, พล.ต.ต., ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย, เล่ม ๑.

เหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นได้ ให้จ้างคนใหม่เข้าปฏิบัติหน้าที่ ห้ามชักชวนตำรวจที่มีอยู่เดิมซึ่งได้ประจำ
หน้าที่อยู่แล้วไปใช้... ส่วนเงินเดือนค่าจ้างนั้นเจ้าของบ้านที่ขอตำรวจไปรักษาบ้านต้องเสียเอง^{๘๕}

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าก่อนที่จะจัดตั้งกองกำลังตำรวจขึ้นมาปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะ การรักษาความสงบเรียบร้อย จะอยู่ในความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างราษฎรและฝ่ายปกครอง แม้กระทั่งการจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมาย ราษฎรต้องเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการติดตามจับกุม เมื่อมีการจัดตั้งตำรวจขึ้น ได้มุ่งเน้นให้กองกำลังตำรวจทำหน้าที่ในการตรวจตระเวนป้องกันเหตุ โดยใช้ชาวต่างประเทศเป็นผู้ก่อตั้งและทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากองกำลังตำรวจ กองโพลิสคอนสเทเบิล ระยะเริ่มแรกนี้ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างมาก เพราะพลตำรวจเป็นชาวต่างประเทศพูดภาษาไทยไม่ได้ จึงเป็นอุปสรรคในการติดต่อประสานงานกับประชาชน^{๘๖} ประชาชนโดยทั่วไปยังไม่เข้าใจถึงภารกิจของกองโพลิสคอนสเทเบิล ที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นและมีใช่เป็นผู้ปกครองท้องถิ่นในลักษณะของผู้ใหญ่บ้าน กำนันอำเภอ แบบที่คุ้นเคยอยู่แล้ว ทำให้ประชาชนยังไม่คุ้นเคยกับกิจการตำรวจ เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจไปปฏิบัติหน้าที่เฝ้ายามประจำการตามสถานที่ชุมชนต่างๆ ก็เป็นที่ล้อเลียนของประชาชน แต่กองกำลังที่จัดตั้งขึ้นในระยะแรกก็พยายามปฏิบัติหน้าที่ป้องกันเหตุร้ายที่จะเกิดขึ้น และควบคุมความสงบเรียบร้อยอย่างเต็มที่

การจัดตั้งกองกำลังตำรวจ ขึ้นมาในระยะแรก ต้องการปฏิบัติหน้าที่เพื่อป้องกันเหตุ ดังจะเห็นได้ว่าหน้าที่ของคนตระเวน (constables) ที่กำหนดไว้ประการสำคัญ ได้แก่ เป็นผู้ป้องกันอันตรายชีวิตและทรัพย์สินสมบัติของราษฎรมิให้เป็นอันตราย เป็นผู้ต้องรู้จักถนนทางตรอกในท้องที่ซึ่งตนรักษา เป็นผู้เดินตรวจยามในท้องที่ซึ่งได้กำหนดไว้ให้ตนรักษา เป็นผู้ตักเตือนราษฎรมิให้ทำการล่วงละเมิดกฎหมาย เป็นต้น^{๘๗} เป็นภารกิจที่ต้องการให้เป็นกองกำลังทำหน้าที่ในการป้องกันเหตุมากกว่าการจับกุม การจัดตั้งกองกำลังตำรวจขึ้นมาโดยเฉพาะมีข้อดีที่ทำให้มีเจ้าหน้าที่สำหรับตรวจตราดูแล ป้องกันเหตุร้ายในพื้นที่โดยเฉพาะ แต่ในการจัดตั้งระยะแรก ประชาชนยังไม่เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับประชาชน จึงยังไม่นับเป็นลักษณะของการมีส่วนร่วม การจัดตั้งกองกำลังตำรวจขึ้นมาโดยเฉพาะทำให้หน้าที่การรักษาความสงบเรียบร้อยเริ่มถูกแยกออกจากฝ่ายปกครองและดึงออกมาจากความรับผิดชอบของราษฎรและชุมชนท้องถิ่นดังที่เคยเป็นมาก่อน

๒.๖ งานตำรวจระหว่างประเทศ

เหตุผลประการหนึ่งที่สำคัญ ที่จะต้องจัดตั้งกองกำลังตำรวจในแบบตะวันตก เพื่อทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและป้องกันเหตุอาชญากรรมในเขตพระนครในสมัยรัชกาลที่ ๔ ก็เนื่องจากการก่อความวุ่นวายโดยชาวจีน ปัญหาที่ยุ่ยากมากที่สุดคือการปราบปรามพวกฮั้งฮี้ปล่องเหลี่ยม เพราะพวกฮั้งฮี้ที่ก่อการร้ายขึ้นในครั้งนี้มีจำนวนมาก พวกฮั้งฮี้ส่วนใหญ่เป็นกรรมกรชาวจีนเป็นจำกัของบริษัทยาสูบ ซึ่งเป็นบริษัทใหญ่ที่มี

^{๘๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๖.

^{๘๖} รสสุคนธ์ จรัสศรี, *บทบาทของข้าราชการชาวต่างประเทศ ในกรมตำรวจในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์*, หน้า ๒๕.

^{๘๗} นเรศวรฤทธิ์, หลวง, *การจัดกิจการตำรวจกรมกองตระเวนในรัชกาลที่ ๕*, หน้า ๓๙.

อิทธิพลมาก มีโรงสีขนาดใหญ่ ปล่องเป็นรูปสี่เหลี่ยม ตั้งอยู่แถวบ้านทวาย เดิมเรียกว่าตำบลคอกกระปือ ที่ชาวจีนเรียกว่าโอโตเลีย ปัจจุบัน คือ ตำบลยานนาวา วัดพระยาไกร ตลอดไปจนถึงถนนตก ซึ่งเป็นบริเวณที่คนจีนเรียกว่าซินโล้วบ้วย มีหัวหน้ากรรมกรเรียกว่า ตังเฮีย และซาเฮีย ตามลำดับ ต้องเสียเวลาใช้ในการปราบปรามจับกุมอั้งยี่ก็ต่าง ๆ เป็นเวลานาน^{๘๘} กองโพลิสคอนสเทเบิล ที่ตั้งขึ้นมาในห้วงเวลาดังกล่าวจึงนับว่ามีบทบาทสำคัญในการรักษาความสงบเรียบร้อยและป้องกันเหตุร้ายที่เกิดขึ้นจากผู้กระทำผิดที่เป็นชาวต่างชาติ ซึ่งเดินทางเข้ามาค้าขายและตั้งรกรากอยู่ในประเทศ จะเห็นได้จากพื้นที่รับผิดชอบของกองโพลิส จะรับหน้าที่ตรวจตระเวนบริเวณแนวกำแพงเมืองชั้นนอก ซึ่งเป็นที่พักอาศัยของชาวต่างชาติจำนวนมาก

ในอีกด้านหนึ่งของกิจการตำรวจที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศ คือ การสนับสนุนจากต่างประเทศเพื่อวางรากฐานกิจการตำรวจไทย การปฏิรูปองค์กรตำรวจในสมัยรัชกาลที่ ๕ มีความร่วมมือระหว่างประเทศที่สำคัญ คือ การจัดหานายตำรวจมาวางรากฐานกิจการตำรวจในประเทศ ทั้งกิจการตำรวจในเขตพระนคร ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมกองตระเวน และกิจการตำรวจในส่วนภูมิภาค ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมตำรวจภูธร กิจการตำรวจในเขตพระนคร เริ่มตั้งแต่กัปตันเอมส์ ผู้บังคับกองโพลิสคอนสเทเบิล ซึ่งเป็นชาวต่างชาติคนแรก และในสมัยรัชกาลที่ ๕ มีการประสานงานผ่านสถานทูตอังกฤษประจำเพื่อขอยืมตัวคนชาติอังกฤษที่มีประสบการณ์ในการจัดกองกำลังตำรวจประเทศในอาณานิคมอังกฤษ เพื่อจ้างมาบริหารหน่วยงานตำรวจ ดำรงตำแหน่งในกรมกองตระเวน ได้แก่^{๘๙}

-อธิบดี (Inspector General) มิสเตอร์ เอ. เอ. เอ. ยาร์ดิง

-รองอธิบดี (Deputy Inspector General) มิสเตอร์เบ็นส์ (Mr. Baines) นายกองตระเวนเมืองพม่า

-เจ้ากรมแขวง (Superintendents of Divisions) แขวงกรุงเทพฯ ชั้นใจ มิสเตอร์สกินเนอร์ (Mr. Skinner) ปลัดกรมกองตระเวนพม่า ๑ เจ้ากรมแขวงรถไฟ มิสเตอร์แชร์แมน (Mr. Sherman) ปลัดกรมกองตระเวนพม่า

-ปลัดกรม (Assistant Superintendent) มิสเตอร์คอมเบอร์ (Mr. Comber) และมิสเตอร์ฮาร์ทเนลล์ (Mr. Hartnells) สารวัตรกองตระเวนพม่า

-สารวัตรใหญ่ (Chief Inspectors) หลวงบุรีรัฐพิจารณา (Mr. Sheriff) กับมิสเตอร์เฮิน

ส่วนในกรมตำรวจภูธร ได้รับพระบรมราชานุญาตให้เรียกชาวต่างประเทศชาวเดนมาร์ก มารับราชการในกรมตำรวจภูธร ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๑ ถึง ๒๔๔๙ จำนวน ๒๐ นาย และคงเหลือรับราชการในปี พ.ศ. ๒๔๕๗ ก่อนที่จะรวมกรมตำรวจภูธร กับกรมกองตระเวน จำนวน ๑๐ นาย โดยมีพลตรี พระยาवासเทพ (ยี่.เขา) เป็นชาวเดนมาร์ก ที่ได้รับตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจภูธร และได้รับการยกย่องว่าเป็นผู้มีระเบียบวินัยเข้มแข็ง และได้จัดระบบงานตำรวจให้มีความก้าวหน้าอย่างมาก

งานตำรวจระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมโดยตรง คือ การสร้างความร่วมมือในการปราบปรามการกระทำผิดที่เกิดขึ้นข้ามพรมแดน ในยุคที่ยังไม่มีความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีและการคมนาคมขนส่ง การกระทำผิดและหลบหนีข้ามพรมแดน จึง

^{๘๘} สุวรรณ สุวรรณเวช, พล.ต.ต., ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย เล่ม ๑, หน้า ๑๐๘-๑๐๙.

^{๘๙} รสสุคนธ์ จรัสศรี, บทบาทของข้าราชการชาวต่างประเทศ ในกรมตำรวจในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์, หน้า ๙๒-๙๓.

อาศัยการเดินทางด้วยการเดินเท้าหรือยานพาหนะที่ยังไม่ก้าวหน้า ความร่วมมือระหว่างตำรวจระหว่างประเทศ จึงมีลักษณะของการติดตามโจรผู้ร้ายข้ามแดนและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

ปัญหาโจรผู้ร้ายข้ามแดน ด้านติดพรมแดนพม่า เคยปรากฏว่าตำรวจภูธรไทยเป็นผู้ย้ายไปปล้นในเขตอำเภอสะเทิน ประเทศพม่า ซึ่งรัฐบาลไทยเห็นว่าเรื่องนี้ทำให้ตำรวจไทยมัวหมองมาก ดังนั้นใน พ.ศ. ๒๔๖๔ รัฐบาลไทย จึงจัดนายตำรวจไทยไปปรึกษาหารือกับเจ้าหน้าที่อังกฤษที่เมืองมะละแหม่ง ประเทศพม่า ผลการเจรจาตกลงกันว่า ทั้งสองฝ่ายจะมีกองตรวจทำหน้าที่ตรวจตราชายแดน และทั้งสองฝ่ายจะต้องส่งบัญชีกองตรวจโจรผู้ร้ายและบัญชีโจรผู้ร้ายชายแดนที่ต้องการตัวให้แก่กัน ในกรณีที่ต้องการจับกุมผู้ร้ายมาลงโทษนั้น ตำรวจทั้ง ๒ ฝ่าย จะใช้วิธีโทรเลขขอจับผู้ร้ายและสามารถไล่ติดตามผู้ร้ายข้ามแดนกันได้ แต่มีข้อแม้ว่าห้ามถืออาวุธ^{๙๐}

ในพื้นที่อื่นๆ อาทิเช่น ในเขตภาคใต้ ก่อนหน้ามีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ กรมตำรวจได้ติดต่อกับตำรวจมลายู สิงคโปร์ ปีนัง และฮ่องกง แลกเปลี่ยนรูปพรรณและพิมพ์ลายนิ้วมือของคนต่างด้าวผู้ไม่พึงปรารถนาและต้องถูกเนรเทศออกจากประเทศไทย กับดินแดนของเมืองต่างๆ ดังกล่าว เป็นการป้องกันมิให้ผู้ต้องเนรเทศเหล่านั้นกลับเข้ามาอีก นอกจากนี้ยังมีการส่งตัวหญิงและเด็กที่สงสัยว่าถูกล่อลวงมากลับคืนไปภูมิลำเนา ซึ่งในระยนี้ชุกชุม ทุกเที่ยวเรือที่เข้ามาประเทศไทย มักจะมีหญิงและเด็กถูกล่อลวงมาเสมอ ตำรวจต้องทำการตรวจเรือทั้งขาเข้าและขาออกในน่านน้ำไทยทุกลำ แล้วส่งกลับให้ตำรวจฮ่องกง สิงคโปร์ หรือมลายูนับเป็นอีกก้าวหนึ่งของการประสานความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านในการรักษาความสงบเรียบร้อย^{๙๑} ความร่วมมือระหว่างประเทศในยุคนี้ ยังมีจำกัดอันเนื่องมาจากยังไม่มีความก้าวหน้าในด้านการคมนาคมขนส่ง การเดินทาง และการติดต่อสื่อสาร

โดยสรุป การเปลี่ยนผ่านเป็นประชาธิปไตยของไทยในช่วงระยะการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของชาติ (national unity) เกิดขึ้นในบริบทการเมือง ที่ได้รับผลกระทบจากลัทธิล่าอาณานิคมจากชาติตะวันตก ไทยต้องปรับตัวเพื่อสร้างความมั่นคงและความทันสมัย เกิดการปฏิรูปงานรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน โดยการจัดตั้งกองกำลังตำรวจขึ้นเป็นครั้งแรก เรียกว่า “กองโปลิศคอนสเทเบิล” ทั้งนี้ เพื่อรองรับปัญหาโจรผู้ร้ายและความไม่สงบเรียบร้อยที่เพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของย่านการค้า การเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งมีชาวต่างชาติเข้ามาค้าขายและตั้งบ้านเรือนจำนวนมาก การปรับปรุงกิจการตำรวจต่อเนื่องมาในสมัยรัชกาลที่ ๕ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การปฏิรูปกิจการตำรวจ เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการที่รวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง การปรับตัวในเชิงโครงสร้างให้เป็นองค์กรที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ดำเนินไปโดยการจัดองค์กรในลักษณะองค์กรกึ่งทหาร กิจการตำรวจในเขตพระนคร อาศัยรูปแบบของตำรวจอังกฤษซึ่งเน้นการจัดเจ้าหน้าที่ออกตรวจตราป้องกันเหตุ กำหนดตำแหน่งตามลำดับชั้นโดยไม่มียศ และกิจการตำรวจในส่วนภูมิภาค อาศัยรูปแบบของฝรั่งเศส ซึ่งจัดเป็นกองกำลังกึ่งทหารมีความสามารถในการใช้อาวุธได้ เรียกว่ายองตามส์ (Gendarmerie) ในยุคของการสร้างความเป็นปึกแผ่นให้รัฐชาติ ตำรวจไม่เพียงมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยภายในเท่านั้น แต่ยังเป็นกองกำลังการป้องกันกรรณตามพื้นที่ทางไกลและชายแดน รวมทั้งการรักษาความมั่นคงภายในจากกลุ่มผู้ต่อต้านอำนาจรัฐ

^{๙๐} วิจารณ์ เทวชาลาอังกูร, นโยบายของรัฐกับการตำรวจภูธร พ.ศ. ๒๔๔๐-๒๔๖๕, หน้า ๗๗.

^{๙๑} สุวรรณ สุวรรณเวช, พลตำรวจตรี, ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย เล่ม ๑, หน้า ๒๙๔.

องค์กรตำรวจสมัยใหม่ พัฒนาสู่ความเป็นวิชาชีพด้วยการบัญญัติกฎหมายโปลิศ ๕๓ ข้อ ในปี พ.ศ. ๒๔๑๘ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล อำนาจหน้าที่ของตำรวจไว้อย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม ในยุคแรกยังประสบปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มาเป็นตำรวจ เนื่องจากอาชีพตำรวจเป็นสิ่งใหม่ ไม่เป็นที่นิยมสำหรับคนไทยในยุคนั้น ในด้านการพัฒนาบุคลากรมีการจัดตั้งโรงเรียนนายร้อยตำรวจ สังกัดกรมตำรวจภูธร รับผิดชอบผลิตนายตำรวจในส่วนภูมิภาค และโรงเรียนนายหมวด สังกัดกรมกองตระเวน รับผิดชอบผลิตบุคลากรในส่วนกลาง

ด้านการบังคับใช้กฎหมาย ปัจจัยด้านการต่างประเทศ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายภายในราชอาณาจักรมีปัญหาอุปสรรคเนื่องจากสนธิสัญญาเบาว์ริงทำให้ไทยต้องเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตทางการศาล การได้รับสิทธิพิเศษในการพิจารณาคดีของคนในบังคับของชาติที่ทำสัญญากับไทย เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานของตำรวจ เพราะบุคคลเหล่านั้นไม่ต้องขึ้นศาลไทย มีความยุ่งยากในการดำเนินคดี การบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเสมอภาค

ภายใต้การปกครองในแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กองกำลังตำรวจที่จัดตั้งขึ้น เป็นองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่โดยรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์ อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยภายในเป็นงานที่ต้องอาศัยความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างตำรวจกับประชาชนในชุมชนท้องถิ่น กองกำลังตำรวจที่จัดตั้งขึ้นในยุคแรกอาศัยคนต่างชาติ คือแขกมลายูและแขกอินเดีย มาเป็นพลตระเวน จึงประสบปัญหาด้านการสื่อสาร เป็นอุปสรรคในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับประชาชน

การวางรากฐานกิจการตำรวจในระยะแรกนี้ ถือว่าไทยได้รับการสนับสนุนจากชาวต่างชาติ เข้ามาบริหารงานและวางรากฐานกิจการตำรวจ รูปแบบการจัดองค์กรตำรวจได้รับอิทธิพลจากอังกฤษและฝรั่งเศสในการจัดกิจการตำรวจไทย ส่วนในด้านความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการกับปัญหาอาชญากรรมนั้น เนื่องจากบริบททางสังคมในยุคดังกล่าว การติดต่อสื่อสารและการคมนาคมขนส่งยังไม่เจริญก้าวหน้า ความร่วมมือจึงเป็นเรื่องระหว่างประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกันในการป้องกันปราบปราม ติดตามคนร้ายที่หลบหนีข้ามแดนหรือการช่วยเหลือเหยื่อที่ถูกล่อลวง เช่น ระหว่างไทยกับพม่า รวมทั้งในพื้นที่ภาคใต้ซึ่งมีทั้งพรมแดนทางบกและทางทะเล เป็นต้น



ภาพเจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๖๓

จาก สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, พิทักษ์สันติราษฎร์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ตำรวจ, ๒๕๕๐)

ตำรวจภายใต้การต่อสู้เชิงอำนาจของชนชั้นนำและการครอบงำของทหาร (พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๑๖)

๓.๑ ผลกระทบทางการเมืองต่อสถาบันตำรวจและการสร้างฐานอำนาจ

กระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย โดยการยกเลิกระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ทำให้ศูนย์กลางอำนาจได้ย้ายจากราชสำนักมาสู่ฝ่ายทหาร อย่างไรก็ตาม นายทุนชาวจีนก็ยังแสดงบทบาทที่เป็นศูนย์กลางในการสนับสนุนความมีอำนาจเหนือรัฐ^๑ หลังจากคณะราษฎร ได้รับอำนาจทางการเมืองมาแล้ว ก็ยังมีการต่อสู้เชิงอำนาจซึ่งมีความขัดแย้งที่ไม่ลงตัว ทั้งความขัดแย้งระหว่างฝ่ายสนับสนุนพระมหากษัตริย์กับฝ่ายคณะราษฎร และความขัดแย้งระหว่างกลุ่มภายในคณะราษฎรเอง

๓.๑.๑ การควบคุมตำรวจเพื่อรักษาอำนาจ

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลเริ่มแสวงหาความมั่นคงทางการเมืองและการสร้างฐานอำนาจ โดยใช้ตำรวจเป็นเครื่องมือในการควบคุมประชาชนให้อยู่ภายใต้กรอบการปกครองที่คณะราษฎรกำหนด พร้อมกับการสลายอำนาจและอิทธิพลของกลุ่มข้าราชการเชื้อพระวงศ์^๒ การอาศัยตำรวจเป็นเครื่องมือในการสร้างฐานอำนาจ นอกจากกองกำลังตำรวจ จะเป็นกองกำลังติดอาวุธกึ่งทหารแล้ว ฝ่ายการเมืองยังอาศัยตำรวจในงานด้านการข่าว โดยเฉพาะข่าวกรองของตำรวจสันติบาล เป็นเครื่องมือสำคัญในการรักษาฐานอำนาจทางการเมือง

การควบคุมกรมตำรวจเริ่มต้นด้วยการเปลี่ยนอธิบดีกรมตำรวจ จากนายพลตำรวจโท พระยาอิทธิกรณประกาศ (หลุยส์ จาติกวณิช)^๓ เป็น นายพันตำรวจเอกพระยาบุเรศผดุงกิจ โดยพลตำรวจโท พระยาอิทธิกรณประกาศ เป็นบุคคลที่สนับสนุนฝ่ายกษัตริย์และเป็นผู้ที่ติดตามความเคลื่อนไหวของบุคคลในคณะราษฎรตั้งแต่ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในช่วงก่อนการยึดอำนาจ พลตำรวจโทพระยาอิทธิกรณประกาศ อธิบดีกรมตำรวจ และ พันตำรวจโทพระยาธรณินฤเบศน์ ผู้บังคับการกองตรวจกลาง ได้กราบทูลสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ว่าจะมีคณะบุคคลทำการเคลื่อนไหวก่อการปฏิวัติ มีการจัดเจ้าหน้าที่ออกสืบความเคลื่อนไหวโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพระนคร และเสนอเรื่องขอจับกุมตัวผู้ก่อการ ๕ คน ได้แก่ หลวงประดิษฐมนูธรรม พันตรีหลวงพิบูลสงคราม นาวาตรีหลวงสินธุสงครามชัย รณ. ร้อยโทประยูร ภมรมนตรี และ ดร.ตัว ลพานุกรม แต่สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ ทรงยับยั้งไว้ โดยไม่ทรงเชื่อว่าบุคคลดังกล่าวจะเป็นผู้คิดก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง^๔ เมื่อยึดอำนาจการปกครองได้สำเร็จ คณะราษฎร จึงได้มีคำสั่งปลด พลตำรวจโทพระยาอิทธิกรณประกาศ

^๑ Surin Maisirikrod, “The Making of Thai Democracy: A Study of Political Alliances among the State, the Capitalists, and the Middle Class” in *Democratization in Southeast and East Asian*, Anek Laothamatas, ed. Institute of Southeast Asian Studies, P.145.

^๒ สุวรรณ สุวรรณเวช, พลตำรวจตรี, *ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย เล่ม ๒*, หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ พลตำรวจตรีปิติ ประจักษ์จิตต์ วันเสาร์ที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๓๙, หน้า ๑.

^๓ ต้นตระกูลจาติกวณิช เป็นเจ้าสัวและนายอากรเก่า คือ หลวงอภัยวานิช ลูกหลานของเขาในสายตระกูล จาติกวณิช เข้ารับราชการหรือนักวิชาชีพในระบบราชการและเศรษฐกิจสมัยใหม่ (คริสเบเกอร์ และผาสูก พงษ์ไพจิตร, *ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย* (กรุงเทพฯ: มติชน, ๒๕๕๗), หน้า ๑๕๗-๑๕๘)

^๔ สุวรรณ สุวรรณเวช, พลตำรวจตรี, *ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย เล่ม ๒*, หน้า ๔๙-๕๐.

ออกจากตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ และตั้ง นายพันตำรวจเอกพระยาบุเรศผดุงกิจ เป็นผู้รักษาการตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ

ในระยะแรก คณะราษฎรไม่ได้ให้ความสำคัญกับการบริหารงานตำรวจมากนัก อาจจะเป็นเพราะว่าสมาชิกคณะราษฎรส่วนใหญ่ได้ควบคุมกำลังทหารไว้แล้ว ไม่จำเป็นต้องใช้การสนับสนุนจากฝ่ายตำรวจ จึงเป็นโอกาสที่พระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรี ได้ชักนำตำรวจมาเป็นฝ่ายตน การเข้าแทรกแซงกิจการตำรวจของพระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นการแย่งชิงกลไกของรัฐที่คณะราษฎรควบคุมอยู่ มาใช้ในการรักษาฐานอำนาจของตน และเมื่อเกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับเค้าโครงเศรษฐกิจที่เสนอโดย หลวงประดิษฐมนูธรรม บุคคลที่คัดค้านอย่างรุนแรง จึงได้มาเข้าเป็นฝ่ายของพระยามโนปกรณนิติธาดา^๕

ต่อมาคณะนายทหารนำโดย พันเอกพระยาพลพลพยุหเสนา เป็นหัวหน้า ได้ยึดอำนาจจากรัฐบาลของพระยามโนปกรณนิติธาดา โดยตำรวจไม่ได้มีส่วนในการยึดอำนาจด้วย เมื่อ พันเอกพระยาพลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี จึงปลด นายพันตำรวจเอก พระยาบุเรศผดุงกิจ (รวย พรหมโบล) ออกจากราชการ และให้ นายพันตำรวจเอก พระยานุสรสธุระการ (จ่าง วัจนะพุกกะ) เป็นอธิบดี และให้นายพันตรี หลวงอดุลเดชจรัส (บัตร์ พึ่งพระคุณ) เป็นรองอธิบดีกรมตำรวจ^๖ จะเห็นได้ว่านอกจากจะมีการแต่งตั้งเปลี่ยนผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ แล้ว ยังได้แต่งตั้งบุคคลจากฝ่ายทหารเข้ามาเป็นรองอธิบดีกรมตำรวจในคราวเดียวกันด้วย

อีกเหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงผลกระทบทางการเมืองที่มีต่อตำรวจ คือ การยุบโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ที่ห้วยजरเช่ จังหวัดนครปฐม โดยให้โรงเรียนนายร้อยทหารบกผลิตนักเรียนนายร้อยทหารบกฝ่ายตำรวจขึ้นแทน มีการกล่าวถึงเหตุผลในการยุบโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ในประวัติโรงเรียนนายร้อยตำรวจว่า เป็นความเห็นของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม กับ พลตำรวจเอกหลวงอดุลย์เดชจรัส เห็นว่าประเทศไทยมีอาณาเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นอาณาเขตของมหาอำนาจทางตะวันตก และขณะนั้นไม่สามารถจะตั้งกรมกองทหารให้ใกล้ชิดกับเส้นพรมแดนได้ จำเป็นต้องใช้กองกำลังตำรวจ จึงควรให้ตำรวจและทหารร่วมสถาบันเดียวกัน นอกจากนี้ก็เพื่อให้ตำรวจและทหารเกิดความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน^๗

อย่างไรก็ตาม จากปรากฏการณ์ทางการเมืองก่อนหน้านี้ พบว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้เกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์กบฏบวรเดช ในปี พ.ศ.๒๔๗๖ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ ได้ประกาศถวายอารักขาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเสด็จแปรพระราชฐานอยู่ที่วังไกลกังวล หัวหิน^๘ นายพันตำรวจเอกพระยาบุเรศผดุงกิจ อธิบดีกรมตำรวจ ก็เคยเป็นผู้บังคับการโรงเรียนนายร้อยตำรวจมาก่อน การยุบโรงเรียนนายร้อยตำรวจ โดยให้ไปเรียนร่วมกับโรงเรียนนายร้อยทหารบก จึงมีเหตุผลในทางการเมืองแฝงอยู่ด้วย เมื่อเปรียบเทียบเหตุการณ์จึงมีความคล้ายคลึงกับการยุบโรงเรียนนายร้อยตำรวจอุดร ที่จังหวัด

^๕ พิชากร ชื่นประเสริฐ, ร้อยตำรวจเอก, *การแทรกแซงทางการเมืองต่อตำรวจไทย (พ.ศ.๒๔๗๕-๒๕๒๙)*, วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๖, หน้า ๕๐-๑.

^๖ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๐ วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๖, หน้า ๓๒๙๗

^๗ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ, ประวัติโรงเรียน, <http://www.rpca.ac.th/> สืบค้นเมื่อ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๗

^๘ สุวรรณ สุวรรณเวช, พลตำรวจตรี, *ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย เล่ม ๒*, หน้า ๗๙-๘๐.

นครราชสีมา มารวมกับโรงเรียนนายหมวด สังกัดกระทรวงนครบาล ในสมัยรัชกาลที่ ๖ เพื่อเป็นการรวมอำนาจ

๓.๑.๒ การรักษาและสร้างฐานอำนาจด้วยผู้นำตำรวจ

ด้วยความจำเป็นที่ต้องใช้ตำรวจเป็นเครื่องมือในการสร้างและรักษาฐานอำนาจ บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งสำคัญ ในกรมตำรวจ จะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาลและโดยส่วนใหญ่จะเป็นนายทหารที่เคยมีส่วนร่วมในการแสวงหาและรักษาอำนาจร่วมกันมา และได้รับคำสั่งให้โอนมาดำรงตำแหน่งสำคัญดังกล่าว อาทิเช่น พลตำรวจเอกหลวงอดุลย์เดชจรัส เป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ มีส่วนร่วมในการรัฐประหาร พ.ศ. ๒๔๗๖ และปราบกบฏบวรเดชในปีเดียวกัน หลังจากนั้นจึงมีคำสั่งโอน พลตรีหลวงอดุลเดชจรัส จากกองทัพบก มาดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมตำรวจ พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ผู้ร่วมในการรัฐประหาร พ.ศ. ๒๔๙๐ โอนมาเป็นรองอธิบดีกรมตำรวจ พันโทละม้าย อุทยานนท์ โอนจากกองทัพบก มาดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจสันติบาล พลเอกไสว ไสวยากร ผู้ร่วมคณะปฏิวัติ พ.ศ. ๒๕๐๐ กับ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โอนมาเป็นอธิบดีกรมตำรวจ พลโทประเสริฐ รุจิรวงศ์ โอนจากทหารบกมาดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมตำรวจ และ พลโทวิฑูรย์ ยะสวัสดิ์ โอนมาดำรงตำแหน่งผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ เป็นต้น^๙

สถานการณ์ทางการเมืองหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองที่ยังมีการต่อสู้ชิงอำนาจที่ยังไม่ลงตัว ผู้นำตำรวจ กลายเป็นฐานอำนาจของฝ่ายการเมืองหรือบางครั้งเป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองในตัวเอง อาทิเช่น พลตำรวจเอกอดุลย์เดชจรัส เมื่อดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ ได้ใช้อำนาจในการจับกุมปราบปรามผู้ต้องสงสัยที่อาจเป็นฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง การต่อต้านญี่ปุ่นของฝ่ายเสรีไทยภายในประเทศในสมัยสงครามโลกครั้งที่ ๒^{๑๐} นายกรัฐมนตรี คือ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องยอมรับการใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดดังกล่าว เนื่องจากผลประโยชน์ที่ได้จากการดำรงตำแหน่งอธิบดีของ พลตำรวจเอกหลวงอดุลเดชจรัส มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าในยุคนั้น เป็นยุคที่ตำรวจใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขต ขยายอิทธิพลคำจูนเสถียรภาพของรัฐบาลอย่างชัดเจนและรุนแรง ในลักษณะคล้ายคลึงกับรูปแบบการควบคุมสังคมและรัฐโดยตำรวจของรัฐเผด็จการ หรือที่เรียกว่า “รัฐตำรวจ” (police state) มีวัตถุประสงค์ให้ตำรวจทำหน้าที่คุ้มครองรักษาความปลอดภัยและความมั่นคงให้กับรัฐบาลเผด็จการอย่างกว้างขวาง โดยไม่จำกัดอำนาจและขอบเขตในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ทางการเมืองเป็นสำคัญ เช่นเดียวกับตำรวจเกสตาโปของเยอรมันและตำรวจดูราของอิตาลี^{๑๑}

^๙ พันธศักดิ์ ศาสนอนันต์, ร้อยตำรวจเอก, *การเมืองไทยกับการบริหารงานตำรวจ: ศึกษาเฉพาะกรณีสำคัญที่เกี่ยวข้อง*, วิทยานิพนธ์สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๑, หน้า ๑๓๕-๖.

^{๑๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘๔.

^{๑๑} พิชากร ชื่นประเสริฐ, ร้อยตำรวจเอก, *การแทรกแซงทางการเมืองต่อตำรวจไทย (พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๒๙)*, หน้า ๖๒-๓.

คำว่า “รัฐตำรวจ” มิได้หมายความว่า เป็นระบบการเมืองที่ให้ตำรวจเข้ามาดำเนินการปกครองประเทศหรือให้ตำรวจเป็นใหญ่ แต่ “รัฐตำรวจ” หมายถึง “ระบบการเมืองที่รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ไม่ต้องผูกมัดตัวเองกับกฎหมายให้มากไปกว่านโยบายการเมือง” (สุวรรณ สุวรรณเวช, พลตำรวจตรี, *ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย เล่ม ๒*, หน้า ๑๒๙) มีคำอธิบายรัฐตำรวจสมัยใหม่ ว่าเป็นบริบทการเมืองที่ประชาชนต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของรัฐที่เข้าตรวจตราและควบคุมสังคม โดยละเมิดหลัก

โดยสรุป เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง สิ่งแรกที่คณะราษฎร ดำเนินการคือการเปลี่ยนตัวอธิบดีกรมตำรวจ หลังจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวแล้ว ยังมีการต่อสู้เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มต่างๆ ซึ่งอาศัยตำรวจเป็นแนวร่วมในการต่อสู้ทางการเมือง ผู้มีอำนาจได้สร้างฐานอำนาจทางการเมืองโดยการแต่งตั้งบุคคลที่ไว้วางใจหรือโอนนายทหารเข้าสู่ตำแหน่งระดับสูงในกรมตำรวจ รวมทั้งการควบตำแหน่งผู้บริหารกรมตำรวจกับตำแหน่งทางการเมืองในขณะเดียวกัน โดยมีรายละเอียด รายชื่อนายกรัฐมนตรี และอธิบดีกรมตำรวจ ในแต่ละช่วงเวลาตามตาราง ดังนี้

ตารางที่ ๓.๑ รายชื่อนายกรัฐมนตรีและอธิบดีกรมตำรวจ ระหว่าง พ.ศ.๒๔๗๕-๒๕๑๖

นายกรัฐมนตรี	พ.ศ.	อธิบดีกรมตำรวจ	พ.ศ.
พระยามโนปกรณนิติธาดา (ก่อน หุตะสิงห์)	๒๔๗๕-๒๔๗๖	พันตำรวจเอก พระยาบุเรศผดุงกิจ (รวย พรหมโบล)	๒๔๗๕-๒๔๗๖
พลเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา (พจน์ พหลโยธิน)	๒๔๗๖-๒๔๘๑	พันตำรวจเอก พระยาอนุสรธรรมการ (จำง วัจนะพุกกะ)	๒๔๗๖-๒๔๗๙
		พลตำรวจเอก หลวงอดุลเดชจรัส (อดุล อดุลเดชจรัส)	๒๔๗๙-๒๔๘๘
จอมพล ป. พิบูลสงคราม (แปลก พิบูลสงคราม)	๒๔๘๑-๒๔๘๗		
พันตรี ควง อภัยวงศ์ (หลวงโกวิทอภัยวงศ์)	๒๔๘๗-๒๔๘๘		
นายทวี บุญยเกตุ	๒๔๘๘-๒๔๘๘	พลตำรวจโท พระรามอินทรา (ดวง จุลัยยานนท์)	๒๔๘๘-๒๔๘๙
หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช	๒๔๘๘-๒๔๘๙		
พันตรี ควง อภัยวงศ์ (หลวงโกวิทอภัยวงศ์)	๒๔๘๙-๒๔๘๙	พลตำรวจตรี พระพิจารณ์พลกิจ (ยูเช็ก ดุลละมพะ)	๒๔๘๙-๒๔๙๐
นายปรีดี พนมยงค์ (หลวงประดิษฐมนูธรรม)	๒๔๘๙-๒๔๘๙		
พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ (หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์)	๒๔๘๙-๒๔๙๐		
พันตรี ควง อภัยวงศ์ (หลวงโกวิทอภัยวงศ์)	๒๔๙๐-๒๔๙๑	พลตำรวจเอก หลวงชาติตระการโกศล (เจียม ลิ้มปิตาติ)	๒๔๙๐-๒๔๙๔
จอมพล ป. พิบูลสงคราม	๒๔๙๑-๒๕๐๐	พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์	๒๔๙๔-๒๕๐๐
นายพจน์ สารสิน	๒๕๐๐-๒๕๐๐	พลตำรวจเอกไสว ไสวแสนยากร	๒๕๐๐-๒๕๐๒
พลโท ถนอม กิตติขจร	๒๕๐๑-๒๕๐๑		
จอมพล สฤษดิ์ธนะรัชต์	๒๕๐๒-๒๕๐๖	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	๒๕๐๒-๒๕๐๖
จอมพล ถนอม กิตติขจร	๒๕๐๖-๒๕๑๖	พลตำรวจเอกประเสริฐ รุจิรวงศ์	๒๕๐๖-๒๕๑๕
		จอมพลประภาส จารุเสถียร	๒๕๑๕-๒๕๑๖

นิติธรรม สิทธิและเสรีภาพของประชาชนถูกจำกัด และรัฐบาลก็ใช้อำนาจนั้นปกครองและควบคุมประชาชนผ่านทางเครื่องมือรัฐทั้งในวิธีการแบบตำรวจลับที่ยากต่อการตรวจสอบถึงความโปร่งใส กระทั่งอาจนำไปสู่การข่มขู่และคุกคามผู้ที่คัดค้านหรือผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลให้ถึงขั้นเสียชีวิต (โปรดดู ขาญชัย จิตรเหล้าอาพร, รัฐตำรวจสมัยใหม่: ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมภายใต้รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร พ.ศ.๒๕๔๔-๒๕๔๙, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๙)

๓.๑.๓ บทบาทของตำรวจในทางการเมืองและความมั่นคง

ปัจจัยทางด้านสงครามได้เข้ามากระทบต่อกระบวนการเป็นประชาธิปไตย ภายในบริบททางการเมืองที่ยังมีการต่อสู้เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มต่างๆ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยเกิดสงครามโลกครั้งที่ ๒ ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๘๒-๒๔๘๗ ภายใต้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และมีพลตำรวจเอก หลวงอดุลเดชจรัส เป็นอธิบดีกรมตำรวจ ในขณะที่ด้านหนึ่งของบทบาทของตำรวจในช่วงดังกล่าว มีมุมมองที่เห็นว่าตำรวจเป็นเครื่องมือในการกำจัดการเมืองของ จอมพล ป. องค์กรตำรวจกับอำนาจทางการเมืองไม่สามารถแยกออกจากกันได้ พลตำรวจเอกหลวงอดุลเดชจรัส ในขณะที่ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ ก็ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย และรองนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่ง บริบททางการเมืองที่ประเทศตกอยู่ในภาวะสงคราม ก็ต้องการความมั่นคงของอำนาจทางการเมือง จำเป็นต้องกระชับอำนาจรัฐให้เข้มแข็งขึ้น

ในขณะนั้น พลตำรวจเอกหลวงอดุลเดชจรัส ได้ต่อต้านการปฏิบัติการของญี่ปุ่นและช่วยเหลือให้ความสะดวกในการปฏิบัติการของหน่วยเสรีไทย โดยรับหน้าที่เป็นหัวหน้าเสรีไทยฝ่ายตำรวจ ซึ่ง พลเอก เนตร เหมะโยธิน ได้กล่าวไว้ว่า “...อยู่ในฐานะที่เหมาะสมอย่างยิ่ง เพราะมีกำลังตำรวจทั่วประเทศอยู่ในมือ และยังไปกว่านั้นยังเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีอำนาจฝ่ายปกครอง...” การปฏิบัติการมีการส่ง ร้อยตำรวจโทธานี สาทรกิจ ไปปฏิบัติการในแคว้นฉาน ภายใต้การบังคับบัญชาของอธิบดีกรมตำรวจ และยังได้ส่งตำรวจสันติบาลจำนวนหนึ่งไปฝึกการใช้อาวุธและการรบแบบใต้ดินที่เกาะลังกา ส่วนภารกิจภายในประเทศนั้น ได้มอบหมายให้นายตำรวจกลุ่มหนึ่งดำเนินการใต้ดินภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของ “ปูเลา” ซึ่งเป็นรหัสลับของหลวงอดุล^{๑๒}

จากบทบาททางการเมืองดังกล่าวทำให้ พลตำรวจเอกหลวงอดุล ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรองนายกรัฐมนตรีอีกตำแหน่งหนึ่ง นอกเหนือจากตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน พ.ศ. ๒๔๘๖ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความไว้วางใจที่ จอมพล ป. มีต่อ หลวงอดุล และแม้ว่ารัฐบาล จอมพล ป. สมัยแรกจะสิ้นสุด หลวงอดุลก็ยังคงเป็นอธิบดีกรมตำรวจอีกระยะหนึ่งในรัฐบาลนายทวี บุญยเกตุ ก็ยังได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย และเป็นรองนายกรัฐมนตรี ในรัฐบาลของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ภายหลังพ้นจากตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจแล้ว ยังได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้บัญชาการทหารบกในรัฐบาลของนายปรีดี พนมยงค์ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ เพราะว่าการเคลื่อนไหวต่อต้านญี่ปุ่นของหลวงอดุล ทำให้ นายปรีดี ให้ความไว้วางใจ ประกอบกับการที่ จอมพล ป. มีแนวโน้มไปในทางเผด็จการมากขึ้นและการประกาศสงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตร ทำให้หลวงอดุลเกิดความไม่พอใจ จึงหันมาให้การสนับสนุนนายปรีดี^{๑๓} ในแง่นี้จึงอาจกล่าวได้ว่า การที่ พลตำรวจเอกหลวงอดุลเดชจรัส ได้รับความไว้วางใจให้ดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ทั้งในทางราชการและการเมืองในหลายรัฐบาลต่อเนื่องกันมานั้น เป็นผลมาจากการดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจมายาวนานและมีจุดยืนทางการเมืองที่ชัดเจน

ในช่วงของรัฐบาลจอมพล ป. สมัยที่สอง ได้โอน พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ มาเป็นรองอธิบดีกรมตำรวจ ในลักษณะเดียวกับการโอนหลวงอดุลเดชจรัส เพื่อวางตัวไว้ให้เป็นอธิบดีกรมตำรวจคนต่อไป กิจการตำรวจในสมัยนี้ ในด้านหนึ่งตำรวจก็ถูกกล่าวหาว่าเป็นเครื่องมือในการกำจัดการเมือง

^{๑๒} พิชากร ชื่นประเสริฐ, ร้อยตำรวจเอก, *การแทรกแซงทางการเมืองต่อตำรวจไทย (พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๒๙)*, หน้า ๖๑.

^{๑๓} เรื่องเดียวกัน.

เช่นเดิม ในอีกด้านหนึ่ง บริบทภายหลังสงครามโลก ต่อเนื่องด้วยกระแสสงครามเย็นและการแพร่ของลัทธิคอมมิวนิสต์ การจัดโครงสร้างองค์กรและการพัฒนาหน่วยงานให้มีความเข้มแข็งจึงเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ในช่วงเวลานี้ โดยส่วนหนึ่งได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา ทำให้กรมตำรวจ มีวิทยาการสมัยใหม่ การปรับปรุงสถาบันการศึกษา และจัดโครงสร้างให้เข้มแข็งเพื่อทำหน้าที่เสริมงานด้านความมั่นคง

ในระหว่างดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมตำรวจ พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ มีบทบาทสำคัญในการปราบปรามปรักขัฏทางการเมืองของรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยใช้ตำรวจสันติบาลในการสืบสวน ดังเช่นกรณีกบฏเสนาธิการในปี ๒๔๙๑ กบฏวังหลวง กบฏแมนฮัตตัน ซึ่งรัฐบาลใช้ทหารและตำรวจเข้าปราบปรามอย่างเด็ดขาดและรุนแรง และหลังจากที่ พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจแล้ว ก็ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างกรมตำรวจหลายประการ เช่น ปรับปรุงกำลังฝ่ายตำรวจให้มีอาวุธและยานพาหนะที่ทันสมัยขึ้น จัดตั้งหน่วยพิเศษอีก ๒ หน่วย คือ หน่วยรถเกราะหนักและเบา และหน่วยตำรวจพลร่ม ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกา มีส่วนสนับสนุนในด้านการส่งรถถัง รถหุ้มเกราะ เครื่องบินเฮลิคอปเตอร์ เรือ และอาวุธทันสมัยให้กรมตำรวจไทยด้วย พลตำรวจเอกเผ่า ได้อ้างว่าเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับใช้ปราบปรามคอมมิวนิสต์ ตำรวจในสมัยนั้นมีบทบาทมากในใช้อำนาจตามกฎหมายในจับกุมบุคคลผู้ต้องสงสัย^{๑๔}

การพัฒนากรมตำรวจได้พุ่งขึ้นถึงระดับสูงสุด เมื่อ พลตำรวจเอก เผ่า ได้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ในเวลาเดียวกัน พลตำรวจเอกเผ่า เริ่มใช้อำนาจทางด้านความมั่นคงและสืบราชการลับซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยตำรวจสันติบาลเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่อ้างว่าใช้ในการสอดส่องการแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ แต่แท้จริงแล้ว ตำรวจสันติบาลได้ถูกใช้ปราบปรามผู้ก่อความไม่สงบทางการเมืองและบุคคลที่ถูกสงสัยว่ากำลังต่อต้านรัฐบาลด้วย^{๑๕}



จอมพล ป.พิบูลสงคราม ประกอบพิธีเปิดตึกที่ทำการกรมตำรวจ ๑๓ ตุลาคม ๒๔๙๖ (ภาพจากวารสารตำรวจ เล่มที่ ๒๑ ปีที่แรก ๑ พฤศจิกายน ๒๔๙๖)

๓.๑.๔ ความเข้มแข็งของกรมตำรวจสู่ความแตกแยกทางการเมือง

ในปี พ.ศ. ๒๔๙๔ เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญทางการเมืองในหลายๆ ด้าน กล่าวคือ การปราบกบฏแมนฮัตตันแสดงถึงการขึ้นสู่อำนาจและยืนยันอำนาจของคู่แข่งคนสำคัญของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม จากการทำรัฐประหาร พ.ศ. ๒๔๙๐ ถึง ๒ คน คือ พลตรีเผ่า ศรียานนท์ ผู้ที่ได้โอนมารับราชการตำรวจ และพลตรี

^{๑๔} พันธศักดิ์ ศาสนอนันต์, *ร้อยตำรวจเอก, การเมืองไทยกับการบริหารงานตำรวจ: ศึกษาเฉพาะกรณีสำคัญที่เกี่ยวข้อง*, หน้า ๑๘๕.

^{๑๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๖-๗.

สฤชต์ ณะรัชต์ ผู้คุมกำลัง กองพลที่ ๑ รักษาพระองค์ ในกรุงเทพฯ และกลายมาเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม จอมพล ป. จะปกครองในฐานะประธานของระบอบการปกครองโดยคน ๓ คน ได้ไม่ยากนัก และจอมพล ป. ก็ค่อยๆ สูญเสียอำนาจให้แก่คู่แข่งทั้งสองนี้^{๑๖} โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อ พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ได้รับการแต่งตั้งเป็นอธิบดีกรมตำรวจ ในปี พ.ศ. ๒๔๙๔ พลตำรวจเอกเผ่า ได้เร่งระดมปรับปรุงกิจการตำรวจ โดยได้รับการสนับสนุนยุทธโธปกรณ์มูลค่ามหาศาลจากสหรัฐอเมริกา กรมตำรวจ ได้แปลงสภาพเป็นกองทัพบกตำรวจ ที่ทำลายกองทัพบกซึ่ง พลเอกสฤชต์ ณะรัชต์ เป็นผู้บัญชาการทหารบก และความขัดแย้งระหว่าง พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ และ พลเอกสฤชต์ ณะรัชต์ ปรากฏชัดภายหลังการเลือกตั้งเมื่อ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งกล่าวกันว่าการทุจริตเลือกตั้งกันอย่างมากมาย^{๑๗}

สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่คุกรุ่นตลอดระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๙๘ – ๒๕๐๐ ได้รับการขนานนามว่าเป็น “การเมืองสามเส้า” และเป็นช่วงเวลาที่สำคัญมากสำหรับการเมืองไทยสมัยใหม่เป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ปรากฏการณ์ต่างๆ เช่น การเดินทางรอบโลก และการเสนอให้มีการฟื้นฟูประเทศของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาภายในของรัฐบาลอำนาจนิยมและปัญหาความสัมพันธ์ภายในกลุ่มของคณะรัฐประหารเอง อำนาจที่เพิ่มขึ้นทั้งอำนาจของจอมพลสฤชต์ ณะรัชต์ และ พลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ นำมาซึ่งคำถามและการคาดคะเนว่าผู้นำของไทยคนต่อไปจะเป็นใคร^{๑๘} อย่างไรก็ตาม ผลจากการเดินทางครั้งดังกล่าว ทำให้จอมพล ป. ให้ความสำคัญกับความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ทั้งนี้ “อาจจะเป็นเพราะว่าจอมพล ป. ต้องการให้ผู้คนรักไม่ใช่กลัวหรือเคารพ หรืออาจจะต้องการการสนับสนุนจากประชาชน เพื่อตอบโต้การควบคุมทางทหารของจอมพลสฤชต์ และทางตำรวจของพลตำรวจเอกเผ่า”^{๑๙}

ช่วงเวลาดังกล่าว พลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ ได้รับการยกย่องจากสหรัฐฯ ว่าเป็น “บุรุษเหล็กแห่งเอเชีย” พลตำรวจเอกเผ่า เป็นนายทหารมาก่อน เคยเป็นคนสนิทของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และที่สำคัญคือเป็นบุตรเขยของจอมพลผิน ชุณหะวัณ ทำให้มีบทบาทสำคัญในการคุมกำลังตำรวจภายหลังการรัฐประหาร ๒๔๙๐ และมีความสำคัญสนิทสนมกับสหรัฐอเมริกา มาก กรมตำรวจสมัยนี้ได้รับการสร้างเสริมให้มีสมรรถภาพเกือบจะเท่าเทียมกับกองทัพบก ความช่วยเหลือจากองค์กรซีไอเอ (CIA) ผ่าน Sea Supply Corporation ทำให้กรมตำรวจสามารถมีรถถัง ปืน เครื่องบิน เรือลาดตระเวน ในปี ๒๔๙๗ ตำรวจมีกำลังถึง ๔๒, ๘๓๕ คน เป็นจำนวนตำรวจ ๑ ต่อประชากร ๔๐๗ คน นับว่าเป็นอัตราส่วนที่สูงที่สุดแห่งหนึ่งในโลก จนถึงกับประเทศไทยได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็น “รัฐตำรวจ” (Police State)^{๒๐} ความเข้มแข็งของกรมตำรวจที่เกิดจากการพัฒนาอย่างก้าวกระโดดนี้อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม รู้สึกถึงความไม่มั่นคงของสถานะทางการเมืองของตน ด้วย “พลเอกเผ่า ศรียานนท์ ที่เหี้ยมโหด

^{๑๖} เดวิด เค วัยอาจ, *ประวัติศาสตร์ไทย ฉบับสังเขป*, กาญจนี ละอองศรี, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ๒๕๕๖), หน้า ๔๘๙.

^{๑๗} พันธุ์ศักดิ์ ศาสนอนันต์, ร้อยตำรวจเอก, *การเมืองไทยกับการบริหารงานตำรวจ: ศึกษาเฉพาะกรณีสำคัญที่เกี่ยวข้อง*, หน้า ๑๖๓.

^{๑๘} ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, *ประวัติศาสตร์การเมืองไทย ๒๔๗๕ – ๒๕๐๐*, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ๒๕๔๙), หน้า ๔๘๕.

^{๑๙} เดวิด เค วัยอาจ. *ประวัติศาสตร์ไทย ฉบับสังเขป*, หน้า ๔๙๖-๗.

^{๒๐} ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. *ประวัติศาสตร์การเมืองไทย ๒๔๗๕ – ๒๕๐๐*, หน้า ๔๘๕ – ๖.

และไม่มีหลักการมากกว่า จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จะบังคับให้ตนลาออกเร็วกว่าเดิม”^{๒๑} ทำให้จอมพล ป. ต้องเดินทางไปราชการยังประเทศสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร เพื่อแสวงหาพันธมิตร ก่อนจะกลับมาด้วยความกระตือรือร้นเรื่องประชาธิปไตย

เช่นเดียวกันกับการก้าวขึ้นมามีอำนาจควบคุมกองทัพของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ภายหลังการรัฐประหารครั้งดังกล่าว และหลังเหตุการณ์รัฐประหารเงียบ ในปี พ.ศ. ๒๔๙๔ จอมพลสฤษดิ์ ได้เป็นรัฐมนตรีช่วยกลาโหม ในขณะเดียวกันก็ได้สืบทอดตำแหน่งผู้บัญชาการกองทัพบก ต่อจาก จอมพลผิน ชุณหะวัณ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๗ จนกระทั่งถึงแก่อสัญกรรมในปี พ.ศ. ๒๕๐๖ จอมพลสฤษดิ์ มีบทบาทค่อนข้างเงียบเมื่อเทียบกับพลตำรวจเอกเผ่า แต่ก็มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับสหรัฐฯ ไม่น้อย ได้ไปเยือนสหรัฐฯ ในสมัยของไอเซนฮาวร์เช่นกัน มีฐานอำนาจแข็งแรง พร้อมทั้งมีรายได้พิเศษจากการคุมรัฐวิสาหกิจในยุคนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการควบคุมสลากกินแบ่งของรัฐบาล จึงทำให้กลายเป็นอีกเส้นหนึ่งของการเมืองไทยในระดับสูง^{๒๒}

ก่อนหน้าวันเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๐ สถานภาพทางการเมืองของรัฐบาลจึงอยู่ในฐานะค่อนข้างลำบาก เพราะฐานอำนาจของ จอมพล ป. ฝ่ายทหาร ซึ่งมีจอมพลสฤษดิ์ เป็นผู้นำ กับฝ่ายตำรวจมี พลตำรวจเอกเผ่า เป็นหัวหน้า เกิดความแตกแยกอย่างรุนแรง พลตำรวจเอกเผ่า ได้พยายามทุกวิถีทางที่จะให้สมาชิกพรรคเสรีมนังคศิลาที่ตนสนับสนุน ได้รับเลือกเข้ามาเป็นผู้แทนราษฎรให้มากที่สุด. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนี้จึงมีการทุจริตอย่างเปิดเผย^{๒๓} และมีผลกระทบต่อการขยายตัวของหน่วยงานและบทบาทของตำรวจ เนื่องจากขณะนั้น พลตำรวจเอกเผ่า ดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรคเสรีมนังคศิลา (รวมทั้งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยและอธิบดีกรมตำรวจ) ซึ่งเป็นพรรครัฐบาล จึงได้เปิดสาขาพรรคและส่งสมาชิกพรรคสมัครรับเลือกตั้งทุกจังหวัด ผู้สมัครรับเลือกตั้งในนาม

^{๒๑} เดวิด เค วัยอาจ, *ประวัติศาสตร์ไทย ฉบับสังเขป*, หน้า ๔๙๖-๗.

^{๒๒} ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, *ประวัติศาสตร์การเมืองไทย ๒๔๗๕ - ๒๕๐๐*, หน้า ๔๘๖ - ๗. สอดคล้องกับ เดวิด เค วัยอาจ ที่อธิบายเพิ่มเติมว่า “คู่แข่งคนสำคัญของจอมพล ป. พิบูลสงครามทั้งสองคน มีรายได้ส่วนตัวมากมาย ถึงแม้ว่าทั้งสองคนมาจากภูมิหลังที่ธรรมดา พลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ มีบทบาทสำคัญในการค้าฝิ่นผิดกฎหมาย นอกเหนือจากบทบาทอื่นๆ (ขณะดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ) พลตำรวจเอกเผ่า อาจจะได้รับ การสนับสนุนเรื่องนี้ จากการเข้าไปเกี่ยวข้องกับกลุ่มชาวจีนที่มีอิทธิพลในการค้าฝิ่นในรัฐฉานระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๒ ส่วน จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เงินร่ำรวยจากกองสลากกินแบ่งรัฐบาลทั้งสองใช้เงินในการสร้างพรรคพวกและสนับสนุนกิจกรรมทางการเมือง และทั้งสองคนกลายเป็นคู่แข่งที่น่ากลัวของจอมพล ป. ผู้ที่อำนาจและชื่อเสียงของเขาค่อยๆ ลดลงช่วงกลางศตวรรษที่ ๑๙๕๐ (พ.ศ. ๒๔๙๓-๒๕๐๒)” ใน เดวิด เค วัยอาจ, *ประวัติศาสตร์ไทย ฉบับสังเขป*, หน้า ๔๙๖.

^{๒๓} สุวรรณ สุวรรณเวช, พลตำรวจตรี, *ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย เล่ม ๑*, หน้า ๒๙๗-๘. และยังได้กล่าวขยายความ เกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างบุคคลทั้งสองนี้ไว้ว่า “ในทางการเมืองพลตำรวจเอกเผ่า ดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรคเสรีมนังคศิลา ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาลในขณะนั้น (ปี ๒๔๙๘) โดยมี จอมพล ป. เป็นหัวหน้า มีสาขาพรรคอยู่ทุกจังหวัด จึงกล่าวหาว่าใช้อำนาจตำรวจเกินขอบเขตเพื่อสร้างอิทธิพลทางการเมืองไปพร้อมๆ กับอิทธิพลทางการค้า หนังสือพิมพ์สารเสรีและพิมพ์ไทยรายวัน ซึ่งเป็นหนังสือพิมพ์ของ จอมพลสฤษดิ์ได้โจมตี พลตำรวจเอกเผ่าฯ ว่ามีส่วนร่วมในการค้าฝิ่นเถื่อน และสนับสนุนให้มีการลอบทำร้ายนักการเมืองและนักหนังสือพิมพ์ฝ่ายตรงข้าม” ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน สุวรรณ สุวรรณเวช, พลตำรวจตรี, *ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย เล่ม ๒*, หน้า ๒๘๖.

พรรคเสริม nang ศิลาสาย พลตำรวจเอกเผ่า จึงได้รับการสนับสนุนและช่วยเหลือจากตำรวจภูธรในจังหวัดนั้นๆ อย่างเห็นได้ชัด ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนอื่นๆ และประชาชนทั่วไปเห็นว่า พลตำรวจเอกเผ่า ดึงเอาตำรวจซึ่งเป็นข้าราชการประจำเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมือง ประกอบกับตำรวจมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย จึงสามารถบีบบังคับผู้มีอิทธิพลและนักเลงอันธพาลในท้องถิ่นให้ช่วยเหลือทางการเมืองฝ่ายรัฐบาลได้มาก โดยขอให้เป็นหัวคะแนนและหาเสียงสนับสนุนพรรคเสริม nang ศิลา นักการเมืองบางกลุ่มจึงหันไปใช้นโยบายหาเสียงจากฝ่ายปกครอง เพราะฝ่ายปกครองคุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยใช้การโอนอำนาจการสอบสวนคดีอาญาเป็นตัวจุดชนวนความขัดแย้งเพื่อเสริมสร้างอิทธิพลทางการเมือง^{๒๔}

เมื่อ จอมพล ป. จัดตั้งรัฐบาลเสร็จ ได้เกิดความไม่พอใจทั้งในกลุ่มนักการเมืองและนักศึกษาประชาชนทั่วไป มีการชุมนุมที่สนามหลวงและเดินขบวนประท้วงอย่างกว้างขวาง กลายเป็นความสับสนวุ่นวายทั้งทางการเมืองและการบริหาร ก่อนจะเกิดเหตุการณ์สำคัญที่มีผลกระทบโดยตรงต่อกรมตำรวจรุนแรงยิ่งกว่าครั้งใดๆ คือ การรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๐๐ โดย พลเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่ง “ในระยะก่อนการรัฐประหาร จอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็อยู่ในฐานะไม่มั่นคง เสมือน “ขี่หลังเสือ ๒ ตัว” จึงกล่าวได้ว่า การรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๐๐ เป็นความพยายามของ พลเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในการยึดอำนาจจากคู่แข่งคือ พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ และเพื่อเข้าควบคุมกองกำลังตำรวจเป็นสำคัญ”^{๒๕} และจากนั้นก็ได้มีการเปลี่ยนตัวอธิบดีกรมตำรวจในลักษณะเช่นเดิม คือ แต่งตั้ง พลเอกไสว แสหายกร รองผู้บัญชาการทหารบก เป็นอธิบดีกรมตำรวจ และโอน พลตรีประเสริฐ รุจิรวงศ์ เป็นรองอธิบดีกรมตำรวจ ต่อมาเมื่อ พลตำรวจเอกไสว มีเสียงครหาเกี่ยวกับการจัดซื้อเครื่องบินเฮลิคอปเตอร์ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงควบบตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและอธิบดีกรมตำรวจ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๐๒ นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา กิจการตำรวจได้ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล อย่างเข้มงวดกดขี่ ในฐานะฐานอำนาจทางการเมืองและในฐานะเครื่องมือในการกวาดล้างศัตรูทางการเมือง ในยุคนี้ กรมตำรวจได้ดำเนินการกวาดล้างทั้งอันธพาลและคอมมิวนิสต์อย่างกว้างขวาง จนปราศจากขอบเขต โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๐๒^{๒๖} และกระทั่งถึงยุคที่ จอมพลประภาส จารุเสถียรได้เข้ารักษาการในตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจอีกตำแหน่งหนึ่ง ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ จนถึง ๑๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ กรมตำรวจตกอยู่ในฐานะอำนาจทางการเมือง โดยปราศจากการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ทั้งนโยบายและโครงสร้าง^{๒๗}

ในสมัยของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และ จอมพลถนอม กิตติขจร ตำรวจสันติบาล ก็ยังเป็นกลไกรักษาอำนาจของผู้นำทางการเมือง ตามธรรมนูญการปกครองประเทศ ฉบับวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๐๒ ระบุให้อำนาจอธิบดีฯ ทั้งทางนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ รวมอยู่ที่นายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะมาตรา ๑๗ ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีในการวินิจฉัยสั่งการทุกประการเพื่อความมั่นคงของรัฐ โดยมีตำรวจเป็นกลไกสำคัญในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นๆ^{๒๘} ตำรวจสันติบาล ได้รับบทบาทในการกวาดล้างอันธพาลจับกุมผู้ต้องสงสัยที่จะมี “การกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายชาติ” และกวาดล้างศัตรูทางการเมืองของ

^{๒๔} สุวรรณ สุวรรณเวช, พลตำรวจตรี, *ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย เล่ม ๒*, หน้า ๒๙๗.

^{๒๕} พันธศักดิ์ ศาสนอนันต์, ร้อยตำรวจเอก, *การเมืองไทยกับการบริหารงานตำรวจ: ศึกษาเฉพาะกรณีสำคัญที่เกี่ยวข้อง*, หน้า ๑๖๓-๔.

^{๒๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๔.

^{๒๗} เรื่องเดียวกัน.

^{๒๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๖-๗.

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รวมทั้งจับกุมนักหนังสือพิมพ์ที่มีความคิดเห็นและเสนอข่าวสารขัดแย้งกับความเห็นของคณะรัฐบาล มุ่งเน้นการสอดส่องจับกุมผู้ต้องสงสัยว่ามีการกระทำความผิดเป็นคอมมิวนิสต์ รวมทั้งฝ่ายค้านทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่าฝักใฝ่ลัทธิคอมมิวนิสต์ ตลอดจนนักการเมือง นักศึกษาและผู้นำกรรมกร^{๒๙}

กล่าวโดยสรุป หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ๒๔๗๕ กรมตำรวจถูกแทรกแซงทางการเมืองมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากกรณีการเปลี่ยนแปลงอธิบดีที่เกิดขึ้นทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงผู้นำทางการเมือง ส่วนบทบาทของตำรวจกับการเมืองไทยในช่วงดังกล่าวสามารถแบ่งเป็น ๒ ลักษณะ คือ^{๓๐}

ประการแรก ตำรวจตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมือง โดยปัจจัยสำคัญที่สุดคือนักการเมืองได้เข้าควบคุมอำนาจหน้าที่ กำลังคนและกำลังอาวุธที่ตำรวจมีอยู่เพื่อสนับสนุนอำนาจของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการสอบสวนจับกุมตามกฎหมาย แม้ว่าทหารจะมีกำลังพล อาวุธและการจัดองค์กรที่ดีกว่าตำรวจ แต่ก็ไม่มีอำนาจดังกล่าว นักการเมืองได้ใช้ตำรวจในการแสวงหาและพิทักษ์รักษาอำนาจทางการเมือง โดยวิธีการต่างๆ อาทิเช่น การจับกุม การก่อกวน การหาข่าว เป็นต้น การที่นักการเมืองใช้อำนาจต่อองค์กรตำรวจได้ ก็โดยการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคล ไม่เพียงแต่การเปลี่ยนตัวอธิบดีกรมตำรวจเท่านั้น แต่ได้นำฝ่ายทหารเข้ามาควบคุมโดยการโอนบุคคลที่ไว้วางใจเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง

ประการที่สอง ตำรวจเข้าไปมีบทบาททางการเมืองเสียเอง โดยมีบทบาทในลักษณะของการดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง มีอำนาจแท้จริงอยู่เบื้องหลัง ตลอดจนมีบทบาทในกระบวนการทางการเมือง อาทิ สังเกตพรรคการเมือง รวมกลุ่มเรียกร้องผลประโยชน์ทางการเมือง เป็นต้น

บทบาทของตำรวจในยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พฤติกรรมของตำรวจไม่ได้เอื้อต่อการเสริมสร้างสถาบันและกระบวนการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ตำรวจกลายเป็นหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนนักการเมืองในการแสวงหาและพิทักษ์รักษาอำนาจทางการเมือง เป็นเครื่องมือในการกำจัดและปราบปรามฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง การกระทำดังกล่าวเป็นการทำลายรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างสิ้นเชิง^{๓๑}

๓.๒ การเปลี่ยนผ่านเชิงโครงสร้างองค์กรตำรวจ

๓.๒.๑ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕

การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานตำรวจภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มี “ประกาศจัดวางโครงการกรมตำรวจ” ให้เปลี่ยนชื่อ “กรมตำรวจภูธร” เป็น “กรมตำรวจ” เป็นกรมชั้นอธิบดีและมีรองอธิบดีเป็นผู้ช่วย กรมตำรวจแบ่งกิจการออกเป็น ๔ ส่วน คือ ส่วนที่ ๑ กองบังคับการ ส่วนที่ ๒ ตำรวจนครบาล ส่วนที่ ๓ ตำรวจภูธร และส่วนที่ ๔ ตำรวจสันติบาล มีหน้าที่เป็นกำลัง

^{๒๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๗-๘

^{๓๐} พงษ์นคร นครสันติภาพ, ร้อยตำรวจโท, *การเมืองกับกรมตำรวจไทย (พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๐๐)*, สารนิพนธ์ หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๙, หน้า ๑๒๘. และดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน สิริวุฒิ พงษ์พานิช, *ตำรวจกับการเมืองไทย*, วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๙, บทสรุป. และ พันธุ์ศักดิ์ ศาสนอนันต์, ร้อยตำรวจเอก, *การเมืองไทยกับการบริหารงานตำรวจ: ศึกษาเฉพาะกรณีสำคัญที่เกี่ยวข้อง*, บทสรุป.

^{๓๑} สิริวุฒิ พงษ์พานิช, *ตำรวจกับการเมืองไทย*, หน้า ๒๒๖.

ช่วยเหลือตำรวจนครบาลและภูธร โดยประกาศดังกล่าวได้กำหนดให้เสนาบติกระทรวงมหาดไทย จัดแบ่งแผนงานรายย่อยออกไปตามสมควรแก่รูปการ และเมื่อได้รับอนุมัติของคณะกรรมการราษฎรแล้วให้ถือว่าเป็นอันใช้ได้^{๓๒} ต่อมาจึงมีประกาศเสนาบติกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดแบ่งแผนงานรายย่อยในกรมตำรวจ สรุปได้ดังนี้^{๓๓}

ส่วนที่ ๑ กองบังคับการ แบ่งออกเป็น ๖ กอง คือ

๑) กองกลาง มีหัวหน้าเป็นผู้กำกับการ ๑ นาย แบ่งออกเป็น ๔ แผนก คือ ๑. แผนกล่าม ๒. แผนกสารบรรณและคดี ๓. แผนกทะเบียนพลและสถิติ ๔. แผนกแพทย์

๒) กองบัญชี มีหัวหน้าเป็นผู้กำกับการ ๑ นาย แบ่งออกเป็น ๒ แผนก คือ ๑. แผนกคลังเงิน ๒. แผนกยกระบัตร

๓) กองโรงเรียน มีหัวหน้าเป็นผู้กำกับการ ๑ นาย แบ่งออกเป็น ๒ กองร้อย คือ กองร้อยที่ ๑ และกองร้อยที่ ๒

๔) กองฟังคดี มีหัวหน้าเป็นผู้กำกับการ ๑ นาย แบ่งออกเป็นแผนกศาลโปริสภาที่ ๑ แผนกศาลโปริสภาที่ ๒ แผนกศาลโปริสภาที่ ๓ และแผนกคดีต่างประเทศ

๕) กองตรวจคนเข้าเมือง มีหัวหน้าเป็นผู้กำกับการ ๑ นาย แบ่งออกเป็น ๔ แผนก คือ ๑. แผนกสารบรรณ ๒. แผนกบัญชี ๓. แผนกทะเบียนออกใบอนุญาต ๔. แผนกตรวจคนโดยสารและยานพาหนะ

๖) กองทะเบียนกลาง มีหัวหน้าเป็นผู้กำกับการ ๑ นาย แบ่งออกเป็น ๖ แผนก คือ ๑. แผนกทะเบียนปืน ๒. แผนกสมาคมเอกสารหนังสือพิมพ์และการพิมพ์ ๓. แผนกโรงหญิงนครโสเภณี โรงรับจำนำ ร้านค้าของเก่าและรักษาของเก็บตก ๔. แผนกพิจารณาภาพยนตร์ ๕. แผนกการเนรเทศ กำหนดเขตต์คนจรจัดและปล่อยนักโทษ ๖. แผนกทะเบียนรถ สอบความรู้ จัดระเบียบยานพาหนะ

ส่วนที่ ๒ ตำรวจนครบาล

๑) ตำรวจนครบาลเหนือ มีหัวหน้าเป็นผู้บังคับการ ๑ นาย แบ่งออกเป็น ๔ สาย (รวมมี ๑๙ สถานีตำรวจ ๔ กิ่งสถานีตำรวจ)

๒) ตำรวจนครบาลใต้ มีหัวหน้าเป็นผู้บังคับการ ๑ นาย แบ่งออกเป็น ๕ สาย (มี ๑๓ สถานีตำรวจ ๒ กิ่งสถานีตำรวจ)

๓) ตำรวจนครบาลธนบุรี มีหัวหน้าเป็นผู้บังคับการ ๑ นาย แบ่งออกเป็น ๓ สาย (มี ๑๙ สถานีตำรวจ ๙ กิ่งสถานีตำรวจ)

ส่วนที่ ๓ ตำรวจภูธร แบ่งออกเป็น ๔ ภาค คือ

๑) ตำรวจภูธรภาคกลาง มีหัวหน้าเป็นผู้บังคับการ ๑ นาย แบ่งออกเป็น ๕ สาย (มี ๓๑ สถานีตำรวจ)

๒) ตำรวจภูธรภาคตะวันออก มีหัวหน้าเป็นผู้บังคับการ ๑ นาย แบ่งออกเป็น ๔ สาย (มี ๑๕ สถานีตำรวจ)

๓) ตำรวจภูธรภาคเหนือ มีหัวหน้าเป็นผู้บังคับการ ๑ นาย แบ่งออกเป็น ๕ สาย (มี ๒๖ สถานีตำรวจ)

^{๓๒} ประกาศจัดวางโครงการณักรมตำรวจ, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๙ วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๔๗๕, หน้า ๔๙๒-๓.

^{๓๓} ประกาศเสนาบติกระทรวงมหาดไทย เรื่องจัดแบ่งแผนงานรายย่อยในกรมตำรวจ, ราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๔๗๕ เล่ม ๔๙, หน้า ๔๙๙-๕๐๒.

๔) ตำรวจภูธรภาคใต้ มีหัวหน้าเป็นผู้บังคับการ ๑ นาย แบ่งออกเป็น ๕ สาย (มี ๒๑ สถานีตำรวจ)

ทั้งตำรวจนครบาล และตำรวจภูธร ในแต่ละสาย มีหัวหน้าเป็นผู้กำกับการ ๑ นาย

ส่วนที่ ๔ ตำรวจสันติบาล ให้รวมกรมตำรวจภูบาล ตำรวจกองพิเศษ กับตำรวจภูธรกลาง เป็น “ตำรวจสันติบาล” มีหน้าที่เป็นกำลังช่วยเหลือตำรวจนครบาล และตำรวจภูธรในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิด แบ่งออกเป็น ๓ กองคือ

๑) กองที่ ๑

๒) กองที่ ๒

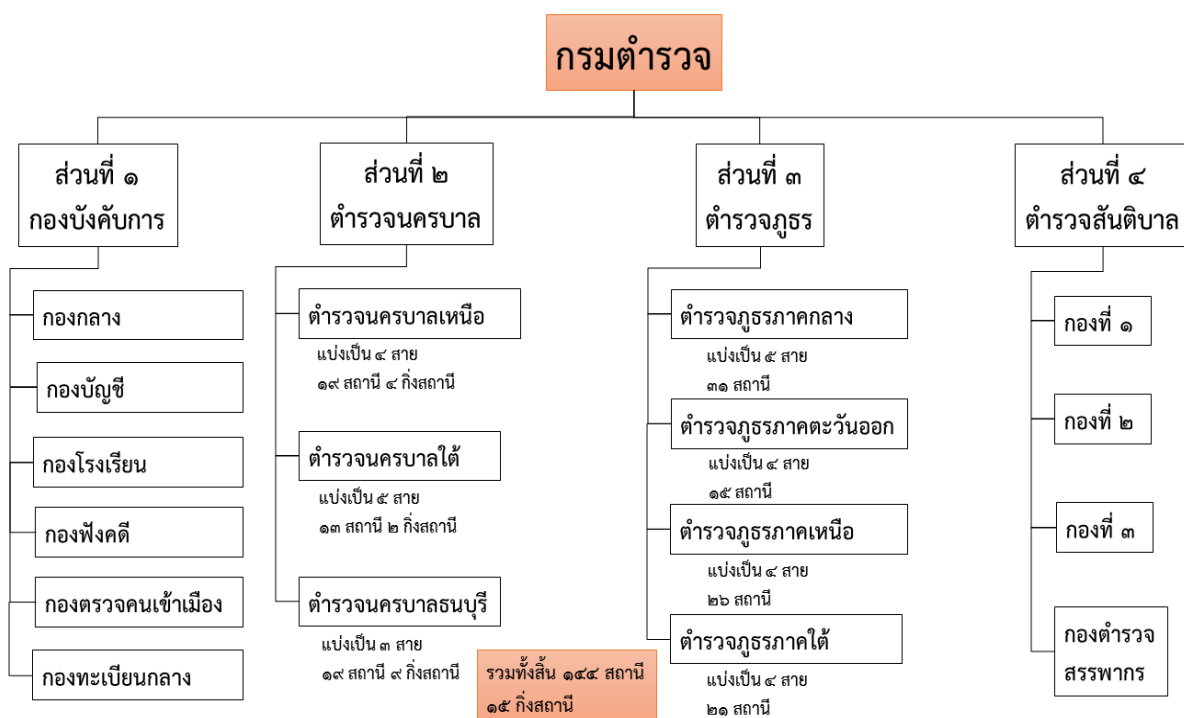
กองที่ ๑ และ ๒ มีหน้าที่เป็นกำลังช่วยเหลือตำรวจนครบาลและตำรวจภูธร ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิด

๓) กองที่ ๓ แบ่งเป็น ๔ แผนก คือ แผนกทะเบียนพิมพ์ลายนิ้วมือ แผนกบันทึกแผนประชุมกรรม แผนกวิทยาการ แผนกบัญชีโจรผู้ร้าย ออกรูปพรรณผู้ร้ายหลบหนีและของหาย

๔) กองตำรวจแผนกสรรพากร^{๓๔}

การปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจ โดยคณะราษฎรภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ทำให้การกำหนดหน่วยงานตำรวจมีความชัดเจน กล่าวคือ มีกองบังคับการ ทำหน้าที่เป็นส่วนอำนวยการให้กับผู้บริหารของกรมตำรวจ มีตำรวจนครบาล ควบคุมการปฏิบัติงานของสถานีตำรวจนครบาล และตำรวจภูธร ควบคุมการปฏิบัติงานของสถานีตำรวจภูธร ซึ่งรับผิดชอบพื้นที่จังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร และตำรวจสันติบาล ซึ่งเป็นส่วนสนับสนุนในด้านงานเทคนิคเฉพาะด้าน โดยมีโครงสร้างตามแผนภูมิดังนี้

แผนภูมิที่ ๓.๑ โครงสร้างกรมตำรวจ หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.๒๔๗๕



ที่มา จัดทำจากประกาศเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เรื่องจัดแบ่งแผนกงานรายย่อยในกรมตำรวจ, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๙ วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๔๗๕, หน้า ๔๙๙-๕๐๒.

^{๓๔} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๙ วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๔๗๕.

การจัดส่วนราชการครั้งนี้ ทำให้กรมตำรวจมีหน่วยงานแบ่งออกเป็น ๕ ระดับ คือ กรม ส่วน กอง บัณฑิตการ กองหรือสาย และแผนก กองร้อย หรือสถานีตำรวจ แต่ “ส่วน” ก็มีได้มีฐานะเป็นหน่วยงานที่มีผู้บังคับบัญชา ไม่มีสำนักงาน แต่แบ่งไว้เพื่อสะดวกในการรวมกลุ่มงาน ดังนั้น ช่วงชั้นการควบคุมบังคับบัญชา (span of control) ของอธิบดีกรมตำรวจ จึงมีช่วงการควบคุมมากที่สุด คือ ๑๔ หน่วยงาน^{๓๕}

หน่วยงานที่มีความสำคัญและสัมพันธ์กับเรื่องทางการเมืองคือ ตำรวจสันติบาล หากพิจารณาจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ของตำรวจสันติบาล ในยุคดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นโดยการรวมหน่วยงาน “กรมตำรวจภูบาล ตำรวจกองพิเศษ กับตำรวจภูธรกลาง เป็น ตำรวจสันติบาล” ถือเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนงานป้องกันปราบปราม อย่างไรก็ตาม ตำรวจสันติบาล ในยุคดังกล่าวถือเป็นหน่วยงานที่เป็นเครื่องมือในทางการเมืองที่สำคัญในการจัดการกับฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง มีการปรับปรุงกองตำรวจสันติบาล ในด้านโครงสร้างและตัวบุคคล โดยเฉพาะตำแหน่งผู้บังคับการตำรวจสันติบาล ในเวลาต่อมาเป็นตำแหน่งเปลี่ยนไปตามการเมือง และการแต่งตั้งผู้บังคับการตำรวจสันติบาล ในทางพฤตินัยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีก่อนเสมอ นอกจากนี้ งานตำรวจสันติบาล ได้รวมเอางานตำรวจภาษีสรรพากร ซึ่งเป็นงานของกระทรวงนครบาลเดิม เข้าไว้ด้วย ตำรวจสันติบาล จึงเป็นทั้งเจ้าหน้าที่การข่าว และผู้ดูแลผลประโยชน์ในเรื่องการจัดเก็บรายได้ของรัฐ^{๓๖}

การปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจในปี พ.ศ.๒๔๗๕ ซึ่งดำเนินการโดยคณะราษฎร เป็นการปรับปรุงเฉพาะเรื่องการบริหารและการแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจเท่านั้น อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกรมตำรวจ ยังเป็นไปตามเดิม คือ ในเขตกรุงเทพมหานคร ตำรวจปราบปรามจับกุมและสอบสวนผู้ต้องหา ในฐานะเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม ส่วนในต่างจังหวัด ตำรวจมีหน้าที่ปราบปรามจับกุมผู้กระทำความผิด ส่วนการสอบสวนคดีอาญาเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครอง หรืออำเภอ การปรับปรุงโครงสร้างครั้งนี้ ยังไม่มีการแบ่งราชการออกเป็นราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นเพราะในระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในขณะนั้น ไม่ได้จัดเป็นราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค แนวคิดเรื่องการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นภายหลัง^{๓๗} การปรับปรุงครั้งนี้ จึงเป็นการปรับปรุงเฉพาะหลักใหญ่ๆ เพื่อให้เกิดเสถียรภาพกับรัฐบาลใหม่ และคณะราษฎรเท่านั้น

ในปี พ.ศ.๒๔๗๕ เมื่อรัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน กำหนดให้มีราชการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กิจการตำรวจจึงต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับการจัดระเบียบราชการบริหารแผ่นดิน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบกรมในกระทรวงมหาดไทย พ.ศ.๒๔๗๖ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดให้กรมตำรวจ แบ่งส่วนราชการออกเป็น ๒ ส่วน คือ “ราชการกลาง” และ “ราชการท้องถิ่น” โดยราชการส่วนกลาง คือ ส่วนที่ ๑ ที่เป็นส่วนราชการ “กองบังคับการ” ตามโครงสร้างเดิม รวมกับตำรวจสันติบาล เป็นราชการกลาง และราชการท้องถิ่น คือ ตำรวจนครบาล และตำรวจภูธร

การปรับปรุงส่วนราชการโดยจัดเป็นราชการกลาง และราชการท้องถิ่น ใช้การบริหารราชการของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสเป็นรูปแบบ โดยราชการบริหารส่วนกลางใช้หลักของการรวมอำนาจปกครอง และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ใช้หลักการกระจายอำนาจปกครอง อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ มณฑล จังหวัด และอำเภอ เป็นการแต่งตั้งข้าราชการจากส่วนกลางและใช้งบประมาณของ

^{๓๕} สุวรรณ สุวรรณเวช, พลตำรวจตรี, *ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย เล่ม ๒*, หน้า ๒๗.

^{๓๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๘.

^{๓๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๗.

ส่วนกลางทั้งสิ้น จะมีผู้บริหารเลือกมาจากประชาชน ก็คือ ผู้ใหญ่บ้าน กำนันตำบล และประธานสภาภิบาล บางแห่งเท่านั้น ดังนั้น การจัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นดังกล่าว จึงยังไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองอย่างแท้จริง การที่กรมตำรวจแบ่งส่วนราชการออกเป็นราชการกลางและราชการท้องถิ่น จึงไม่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจเช่นเดียวกัน เพราะตำรวจนครบาล และตำรวจภูธร ก็ยังคงขึ้นอยู่กับกรมตำรวจ อันเป็นราชการส่วนกลาง

ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.๒๔๗๖ ได้จัดระเบียบบริหารราชการออกเป็นราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคไว้เป็นจังหวัดและอำเภอ ทำให้มณฑลเทศาภิบาล ถูกยกเลิกไปโดยสิ้นเชิง การจัดโครงสร้างองค์กรของกรมตำรวจ จึงได้จัดให้สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยแบ่งส่วนราชการออกเป็นส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ตามพระราชกฤษฎีกาวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมในกระทรวงมหาดไทย พ.ศ.๒๔๗๖ พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมในกระทรวงมหาดไทย แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๔๗๗ และพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมในกระทรวงมหาดไทย แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๔๗๗ (ฉบับที่ ๒)

หลักการในการปรับปรุงโครงสร้างครั้งนี้ มีข้อสังเกตที่สำคัญ ดังนี้^{๓๘}

๑) ยกเลิกการบริหารส่วนท้องถิ่นของกรมตำรวจ โดยแบ่งส่วนราชการออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นการแบ่งส่วนราชการโดยใช้หลักการรวมอำนาจปกครอง มาเป็นหลักในการจัดกิจการตำรวจ ราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง การกำหนดให้ส่วนราชการในกรมตำรวจ ในส่วนภูมิภาค มีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงตามลำดับชั้นต่อราชการบริหารส่วนกลาง และเจ้าหน้าที่ตำรวจในส่วนภูมิภาค ได้รับการแต่งตั้งออกไปจากส่วนกลางและใช้งบประมาณของส่วนกลางทั้งสิ้น ถือเป็นการใช้หลักการรวมอำนาจการปกครองและแบ่งอำนาจออกไปในส่วนภูมิภาค

๒) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีระเบียบราชการที่แตกต่างจากส่วนกลาง กล่าวคือ การบริหารราชการภายในจังหวัดนั้น มีกรมการจังหวัดคณะหนึ่ง ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในจังหวัด คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยข้าหลวงประจำจังหวัด เป็นประธาน คณะกรรมการต้องรับผิดชอบร่วมกันในราชการทั่วไปต่อรัฐบาล^{๓๙}

๓) การแก้ไขการจัดระเบียบบริหารราชการกรมตำรวจ โดยใช้หลักการรวมอำนาจ นอกจากจะทำให้สอดคล้องกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก่อนหน้านี้แล้ว “ยังถือได้ว่าเป็นการประกาศเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่จะไม่กระจายอำนาจในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยและการปราบปรามโจรผู้ร้ายไปให้ท้องถิ่นจัดทำเอง เท่ากับว่าคณะรัฐบาลในปี พ.ศ.๒๔๗๕ ยังคงเห็นด้วยกับนโยบายการรวมอำนาจปกครองเพื่อให้รัฐบาลกลางเข้มแข็ง”^{๔๐}

๔) การควบคุมจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค ทำโดยจัดตั้งกองจเรตำรวจภูธรขึ้น ๔ กอง แต่ละกองคุมตำรวจภูธรแต่ละภาค เป็นการจัดกิจการจเรตำรวจ ให้มีสายการบังคับบัญชาขึ้นกับอธิบดีกรมตำรวจ ส่วนงานของตำรวจนครบาล เมื่อยกเลิกการบริหารส่วนท้องถิ่น กิจการตำรวจในเมืองหลวง จึงขึ้นอยู่กับราชการส่วนกลาง

^{๓๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๔-๕๑.

^{๓๙} พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.๒๔๗๖ มาตรา ๑๙ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๐ หน้า ๗๕๖ วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๔๗๖.

^{๔๐} สุวรรณ สุวรรณเวช, พลตำรวจตรี, ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย เล่ม ๒, หน้า ๔๖.

๕) จัดตั้งกองตำรวจเทศบาล ขึ้นในราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งเป็นลักษณะงานใหม่ที่รัฐบาลกำหนดขึ้น กองตำรวจเทศบาล ในครั้งแรกแบ่งส่วนราชการออกเป็น ๔ แผนก คือ แผนกสุขาภิบาล แผนกจราจร แผนกยานพาหนะหัวเมือง และแผนกดับเพลิง เหตุในการจัดตั้งกองตำรวจเทศบาล น่าจะเป็นเพราะในการจัดกิจการเทศบาลและสุขาภิบาล ซึ่งถือว่าเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ยังขาดเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นที่มีความรู้พอที่จะปฏิบัติงานต่างๆ ไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะจ้างพนักงานเป็นของตนเอง ต้องอาศัยรัฐบาลกลางช่วย การตั้งกองตำรวจเทศบาล เพื่อให้ตำรวจเทศบาลทำหน้าที่รักษากฎหมายข้อบัญญัติเทศบาล ซึ่งเป็นกฎหมายท้องถิ่นและปฏิบัติงานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยที่ต่อเนื่องกับการให้บริการของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เช่น การรักษาความสะอาด ดับเพลิง การตรวจอาคารบ้านพักที่อยู่อาศัยให้ถูกสุขลักษณะ การจัดการจราจร เป็นต้น ส่วนการรักษาความสงบเรียบร้อยและการปราบปรามโจรผู้ร้ายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้เป็นหน้าที่ของตำรวจนครบาลและตำรวจภูธร ตำรวจเทศบาล การจัดสายการบังคับบัญชาของตำรวจเทศบาล ขึ้นอยู่กับราชการบริหารส่วนกลาง อาจเนื่องจากไม่สามารถจัดตั้งกองตำรวจเทศบาล ขึ้นในทุกเทศบาล และสุขาภิบาล จึงแก้ไขโดยการจัดรูปแบบหน่วยงานแบบรวมศูนย์ แล้วจัดบริการให้ทุกส่วนราชการบริหารส่วนท้องถิ่น การจัดส่วนราชการแบบนี้มีข้อดีในการประหยัดงบประมาณ แต่มีข้อเสีย ทำให้ตำรวจที่จัดตั้งขึ้นไม่เป็นตำรวจของท้องถิ่นอย่างแท้จริงเมื่อปฏิบัติงานโดยขึ้นกับส่วนกลาง บางครั้งจึงมีข้อขัดแย้งในการปฏิบัติงานกับผู้บังคับบัญชาขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น

๓.๒.๒ การปรับปรุงโครงสร้างในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒

ในปี พ.ศ.๒๔๘๔ รัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมในกระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ.๒๔๘๔^{๔๑} โดยแบ่งส่วนราชการภายในกรมตำรวจ มีส่วนราชการรองลงไปคือ “กอง” ประกอบด้วย ๘ กอง และตำรวจภูธรเขตต์ มี ๙ เขตต์ ได้แก่

ราชการบริหารส่วนกลาง

- (๑) กองปกครอง
- (๒) กองคดี
- (๓) กองคลัง
- (๔) กองสอบสวนกลาง
- (๕) กองตำรวจสันติบาล
- (๖) กองจร
- (๗) กองตำรวจนครบาล
- (๘) กองตรวจคนเข้าเมือง
- (๙) ตำรวจภูธรเขตต์ มี ๙ เขตต์

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค แบ่งออกเป็น ตำรวจภูธรจังหวัด ตำรวจภูธรอำเภอ ตำรวจภูธรกิ่งอำเภอ ตำรวจภูธรตำบล ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด ตรวจคนเข้าเมืองอำเภอ และตรวจคนเข้าเมืองกิ่งอำเภอ

การจัดโครงสร้างองค์กรในลักษณะนี้จะเห็นได้ว่า ส่วนราชการระดับรองจากกรมตำรวจ คือ กอง กองกำกับการ และแผนก (ไม่มีกองบัญชาการ เหมือนการแบ่งส่วนราชการในปัจจุบัน) การปรับปรุงโครงสร้างครั้งนี้ มีการจัดตั้งกองสอบสวนกลาง ขึ้นเป็นครั้งแรก มีหน้าที่ช่วยเหลือตำรวจท้องที่ในงานด้านทะเบียนประวัติอาชญากร การควบคุมทะเบียนต่างๆ และยุบกองตำรวจเทศบาล ตั้งแต่ปี ๒๔๘๔ เป็นต้นมา

^{๔๑} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๘ วันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๔, หน้า ๑๙๔.

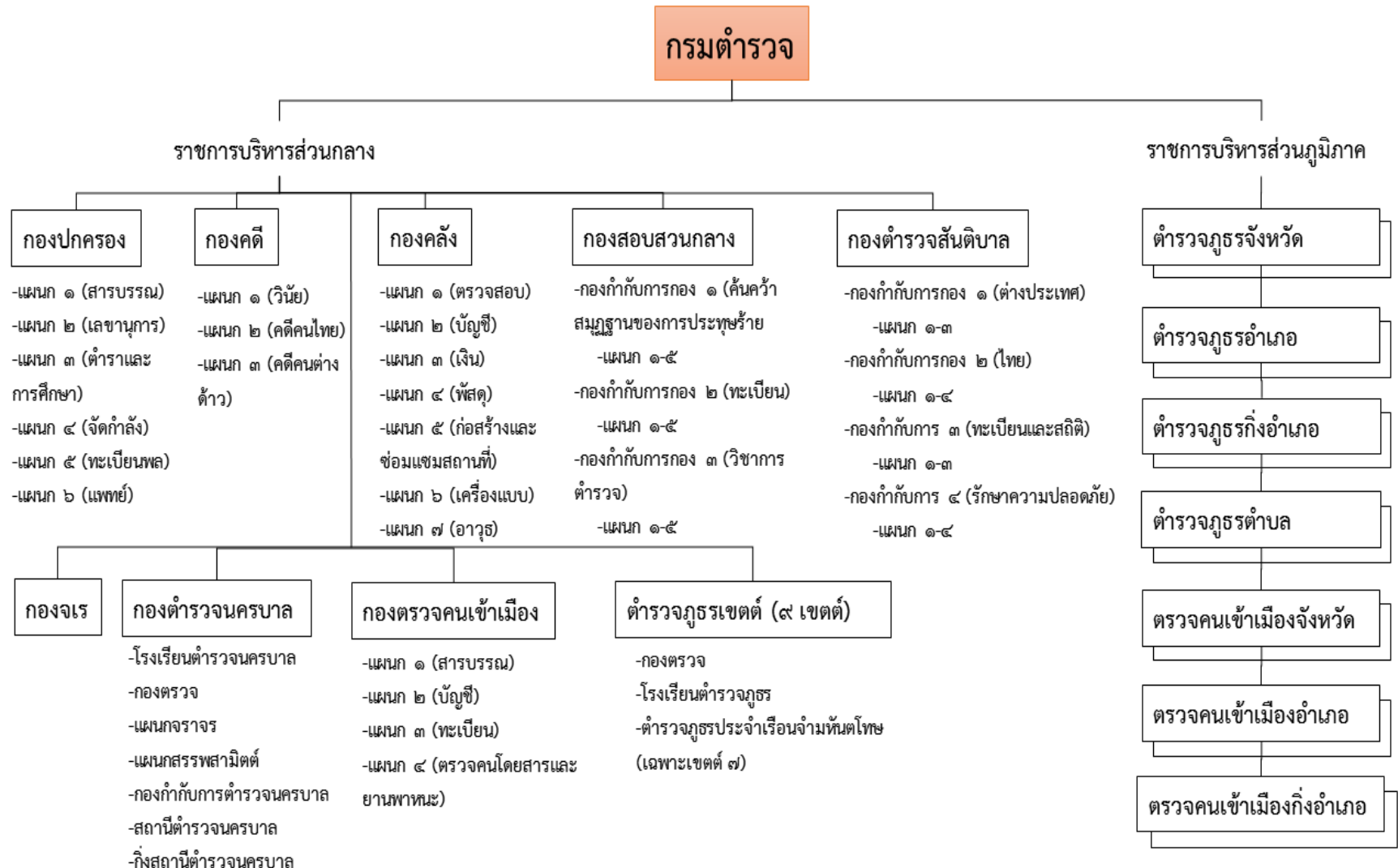
ตำรวจไม่มีส่วนราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือท้องถิ่นอีกต่อไป แต่กรมตำรวจก็เอางานของส่วนท้องถิ่นบางส่วนมาจัดทำเอง เช่น งานจราจรทางบก งานทะเบียน รถยนต์ โรงแรม และร้านค้าของเก่า เป็นต้น^{๔๒}

ในปี พ.ศ. ๒๔๘๕ รัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกาจัดวางกรมตำรวจขึ้นต่างหาก แยกออกจากพระราชกฤษฎีกาการจัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมในกระทรวงมหาดไทย โดยไม่มีการปรับปรุงส่วนราชการใหม่ เป็นการเปลี่ยนแปลงเฉพาะวิธีการและรูปแบบกฎหมายเท่านั้น คือ เปลี่ยนจากการออกพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมในกระทรวงมหาดไทย แยกออกมาเป็นการจัดวางระเบียบราชการของกรมตำรวจโดยเฉพาะ เป็นความสะดวกในทางด้านการใช้กฎหมายเพื่อกำหนดโครงสร้างองค์กรเท่านั้น ไม่มีผลกระทบต่อการจัดหน่วยงานหรือการให้บริการของตำรวจ แต่ก็ทำให้กรมตำรวจมีนโยบายการจัดส่วนราชการเป็นของตนเองโดยเฉพาะ^{๔๓} โดยโครงสร้างดังกล่าวปรากฏตามแผนภูมิดังนี้

^{๔๒} สุวรรณ สุวรรณเวช, พลตำรวจตรี, ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย เล่ม ๒, หน้า ๑๐๐.

^{๔๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๘.

แผนภูมิที่ ๓.๒ โครงสร้างกรมตำรวจเมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๕



ที่มา: จัดทำจากพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมตำรวจ ในกระทรวงมหาดไทย พ.ศ.๒๕๔๕

หากพิจารณาโดยรวมจะพบว่า ลักษณะงานตำรวจนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองมาถึงปี พ.ศ. ๒๔๘๖ มีลักษณะคอยจำกัดภาระหน้าที่ของตำรวจลงเพื่อให้เหลือเฉพาะหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและป้องกันปราบปรามการกระทำผิดตามประมวลกฎหมายอาญานั้น ส่วนภาระหน้าที่ในการรักษากฎหมายท้องถิ่นหรือภารกิจอื่นๆ ก็กระจายให้ส่วนราชการอื่นนำไปปฏิบัติ กิจการตำรวจไทยจึงมีลักษณะเป็นตำรวจแห่งชาติ (National Police)^{๔๔} การเปลี่ยนแปลงในช่วงนี้ จึงมีลักษณะเป็นการจัดหน่วยงานโดยอาศัยหลักการรวมอำนาจปกครอง จัดตั้งและขยายสถานีดำรวจไปในส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ มีการจัดตั้งหน่วยงานช่วยทางเทคนิคเพิ่มขึ้น

การบริหารราชการในระยะเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองและการปกครอง ในช่วงระยะแรกจึงเป็นการต่อสู้แย่งชิงอำนาจการปกครองระหว่างกลุ่มต่างๆ เมื่อกลุ่มใดขึ้นมาเป็นอำนาจก็จะเปลี่ยนแปลงระบบราชการให้เอื้ออำนวยต่อการครองอำนาจของกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองสูงสุด แต่เมื่อประเทศเข้าสู่ภาวะสงคราม ระบบการปกครองและการบริหารราชการจึงต้องเปลี่ยนไปสู่อำนาจเผด็จการเผด็จการเพื่อความปลอดภัยของประเทศชาติและภาวะดังกล่าวยังคงดำเนินต่อไปจนกระทั่งสงครามโลกครั้งที่ ๒ ยุติลงในปี พ.ศ. ๒๔๘๗^{๔๕}

๓.๒.๓ การปรับปรุงโครงสร้างหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ และในสมัยจอมพล ป.

การปรับปรุงโครงสร้างตามพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมตำรวจในกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๔๘๙ ยังคงเป็นการจัดส่วนราชการเช่นเดิม ในหลักการใหญ่ไม่มีการเปลี่ยนแปลง มีเพียงการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ คือ กองโรงเรียนนายร้อยตำรวจ หลังจากที่มีการยุบโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ไปเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๗ เนื่องจากกระทรวงกลาโหม ถูกตัดงบประมาณเป็นจำนวนมาก ไม่สามารถรับภาระการฝึกอบรมเพื่อผลิตนายตำรวจได้ การแยกโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ออกมาเช่นนี้ ทำให้การผลิตนายตำรวจอาชีพที่ต้องมีความรู้ด้านวิชาการตำรวจโดยเฉพาะทำได้ดีขึ้น แต่ในอีกมุมหนึ่ง “เท่ากับเป็นการทำลายความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดเป็นส่วนตัวระหว่างนายทหารกับนายตำรวจ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการสลายพลังทหารในระยะยาว ไม่ให้มีอิทธิพลเหนือการบริหารตำรวจอีกด้วย”^{๔๖}

ในรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ออกพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมตำรวจ ในกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๔๙๑ มีการยุบหน่วยงาน จัดตั้งหน่วยงานใหม่ และรวมงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันไว้ด้วยกัน และจัดส่วนราชการกรมตำรวจ ให้มีลักษณะคล้ายทหารบกยิ่งขึ้น เพื่อให้กรมตำรวจ สามารถปฏิบัติภารกิจเบ็ดเสร็จได้ในตัวเอง มีการเพิ่มระดับหน่วยงานขึ้นมาคือ “กองบัญชาการ” ที่เป็นส่วนราชการระดับรองลงมาจากกรม แต่ใหญ่กว่า “กอง” ทำให้กรมตำรวจ แบ่งส่วนราชการในระดับรองจากกรม ออกเป็น ๔ ระดับ คือ กองบัญชาการ กองบังคับการหรือกอง กองกำกับการ กองร้อยหรือแผนกหรือสถานีดำรวจ ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากหน่วยงานฝ่ายพลเรือนอื่นๆ^{๔๗}

เหตุการณ์ความไม่มั่นคง จากกบฏวังหลวง เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๒ รวมทั้งสถานการณ์ภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์ ในปี พ.ศ. ๒๔๙๓ รัฐบาลตกลงใจที่จะจัดระเบียบบริหารราชการ โดยมีนโยบายรวมอำนาจบริหารและราชการในกระทรวงทบวงกรม ที่มีความสำคัญโดยเฉพาะตำรวจและทหาร ประกอบกับเป็นระยะเวลา

^{๔๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๑.

^{๔๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๕.

^{๔๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗๓.

^{๔๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๙๑.

เดียวกับฝ่ายคอมมิวนิสต์เกาหลีเหนือ ได้ทำการบุกเข้าเส้นขนานที่ ๓๘ ลงไปในเกาหลีใต้ กระตุ้นความเคลื่อนไหวของคอมมิวนิสต์ภายในประเทศ จึงได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมตำรวจ ในกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๔๙๓ มีสาระสำคัญ ๒ ประการ คือ การจัดขยายงานในหน่วยงานส่วนกลาง และการเสริมกำลังตำรวจโดยเน้นภารกิจความมั่นคงของรัฐและการส่งเสริมการใช้วิทยาการตำรวจแผนใหม่เป็นหลัก^{๔๘}

๓.๒.๔ การปรับปรุงโครงสร้างในยุค พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ อธิบดีกรมตำรวจ

การปรับปรุงหน่วยงานในยุค พลตำรวจเอก ได้มีการปรับปรุงหน่วยงานต่างๆ ในกรมตำรวจ ให้มีความก้าวหน้าและเติบโตขึ้นมา ในปี พ.ศ. ๒๔๙๘ กรมตำรวจจึงมีการปรับปรุงส่วนราชการและวิธีการปฏิบัติงาน โดยทำการปรับปรุงงานหลายด้านที่เป็นงานเทคนิคช่วยส่งเสริมงานตำรวจให้อยู่ในรูปหน่วยงานที่เหมาะสม โครงสร้างส่วนราชการตาม พระราชกฤษฎีกาการจัดวางระเบียบราชการกรมตำรวจ พ.ศ. ๒๔๙๘ มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญดังนี้^{๔๙}

๑) ราชการบริหารส่วนกลาง

(๑) เพิ่มแผนกกองพิมพ์ขึ้นในกองวิชาการ เพื่อให้เป็นแหล่งผลิตเอกสารทางวิชาการและพิมพ์แบบฟอร์มขึ้นใช้ในราชการกรมตำรวจ

(๒) ในกองการศึกษา ได้โอนโรงเรียนผู้กำกับและโรงเรียนสารวัตรผู้บังคับกองที่ขึ้นตรงต่อกองบัญชาการตำรวจมาขึ้นตรงต่อกองการศึกษา จึงทำให้เรื่องการศึกษาของตำรวจทั้งหมดมาอยู่ภายใต้การอำนวยการของหน่วยงานเดียวกัน

(๓) ยกเลิกกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง กองบัญชาการตำรวจนครบาลและกองบัญชาการตำรวจภูธร จัดรูปแบบใหม่เป็น "ตำรวจสอบสวนกลาง ตำรวจนครบาล และตำรวจภูธร" ซึ่งเป็นการจัดหน่วยงานย่อยในราชการบริหารส่วนกลางขึ้นใหม่

มีการจัดตั้งโรงเรียนตำรวจสันติบาลขึ้นในตำรวจสันติบาล เพิ่มกองตำรวจจราจรทางหลวง ยกเลิกกองทะเบียนคนต่างด้าว จัดตั้งเป็นกองพิเศษและตั้งกองกำกับการโรงเรียนตำรวจสอบสวนกลาง

(๔) จัดให้มีศูนย์การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมขึ้น โดยมีสำนักงานอยู่ที่กรมตำรวจ และมีเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันอาชญากรรม

๒) ราชการส่วนภูมิภาค

ในปี พ.ศ. ๒๔๙๘ นี้ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมตำรวจยังคงแบ่งเป็น กองบังคับการตำรวจภูธรภาคและกองกำกับการตรวจคนเข้าเมืองภาค เหมือนการแบ่งส่วนราชการในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ แต่มีการเปลี่ยนแปลงภายใน คือ

(๑) ในกองบังคับการตำรวจภูธรภาค มีศูนย์การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม กองกำกับการตำรวจสอบสวนกลางและกองกำกับการโรงเรียนพลตำรวจภูธรประจำทุกภาค

(๒) ในกองบังคับการตำรวจภูธรภาคมีศูนย์การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมประจำทุกจังหวัด เว้นแต่ในจังหวัดใดเป็นที่ตั้งของกองบังคับการตำรวจภูธรภาคให้ตั้งศูนย์ขึ้นที่กองบังคับการตำรวจภูธรภาคแห่งเดียว ไม่ต้องตั้งที่กองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัดอีก

^{๔๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑๗.

^{๔๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๙๐-๑.

๓.๒.๕ การปรับปรุงโครงสร้างรองรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

หลังจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยการจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี เกิดการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้เกิดศักยภาพในการระดมทรัพยากร มีการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานในประเทศ การพัฒนาทางสังคมได้มีการกวัดขันปราบปรามการลักลอบเล่นการพนัน ยาเสพติด กวาดล้างผู้มีอิทธิพล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ช่วยเหลือสนับสนุนและเป็นหัวคะแนนการหาเสียงให้กับนักการเมืองผู้สมัครรับเลือกตั้งก่อนหน้านี้ การปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจ ในขณะนั้น จึงทำให้โครงสร้างสอดคล้องกับแนวนโยบายและภารกิจของรัฐบาล โดยมีการออกพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญดังนี้

- ๑) ยุบเลิกกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ที่ได้จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๙๘
- ๒) ปรับปรุงสำนักงานจราจร เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ตามวัตถุประสงค์ในการตรวจราชการ สำนักงานจราจร มีหน้าที่ตรวจราชการในหน่วยตำรวจนครบาล ตำรวจภูธร และหน่วยงานอื่นๆ ของกรมตำรวจ
- ๓) จัดตั้งกองบังคับการตำรวจทางหลวง เนื่องจากรัฐบาลได้จัดสร้างทางหลวงสายต่างๆ เพิ่มขึ้นทั่วประเทศ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน รัฐบาลต้องใช้งบประมาณในการสร้างทางหลวงเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องมีตำรวจทางหลวง เพื่อดูแลรักษาตรวจตรายานพาหนะที่เดินทางบนทางหลวง และควบคุมการจราจรให้เป็นไปตามกฎหมาย ตลอดจนการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมที่เกิดขึ้นบนทางหลวง และป้องกันทางหลวงมิให้ชำรุดเสียหายเร็วกว่าที่ควร คณะรัฐมนตรี มีมติให้จัดตั้งกองตำรวจทางหลวงขึ้น โดยให้กรมทางหลวง สนับสนุนที่ทำการและที่พัก อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงาน^{๕๐}
- ๔) จัดตั้งกองตำรวจป่าไม้ เนื่องจากปัญหาการลักลอบตัดไม้ทำลายป่ามีเพิ่มมากขึ้น เกิดความเสียหายต่อพื้นที่ป่าของประเทศ และการกระทำผิดมีนายทุนผู้มีอิทธิพลหนุนหลัง เดิมงานปราบปรามผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ เป็นระดับแผนก สังกัด กองกำกับการ ๓ กองปราบปราม จะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับการร้องขอจากกรมป่าไม้ มีปัญหาที่มีการกระทำผิดเพิ่มมากขึ้น จึงได้มีการตั้งกองตำรวจป่าไม้ ขึ้น
- ๕) การปรับปรุงกองบัญชาการตำรวจนครบาล ได้แก่ การยกกองกำกับการตำรวจจราจร เป็นกองบังคับการ ยกฐานะกองกำกับการดับเพลิง เป็นกองบังคับการ จัดตั้งกองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน เป็นต้น
- ๖) การจัดตั้งกองบัญชาการศึกษา เพื่อรวมหน่วยงานด้านการศึกษาให้อยู่ในหน่วยเดียวกัน ได้แก่ โรงเรียนสืบสวน โรงเรียนนายร้อยตำรวจ โรงเรียนนายสิบตำรวจ โรงเรียนตำรวจนครบาล และโรงเรียนตำรวจภูธร ๑-๔

โครงสร้างกรมตำรวจ ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๐๓ มีการปรับปรุงตามแผนภูมิดังนี้

^{๕๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๑๘.

แผนภูมิที่ ๓.๓ โครงสร้างกรมตำรวจในช่วงปี พ.ศ.๒๕๐๓



ที่มา: จัดทำจากพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.๒๕๐๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๐๔ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๐๖

โดยสรุปการเปลี่ยนผ่านเชิงโครงสร้างองค์กรตำรวจในช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง มีการจัดโครงสร้างองค์กรให้มีลักษณะรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง เพื่อให้ผู้มีอำนาจสามารถควบคุมองค์กรตำรวจเพื่อประโยชน์ในการรักษาอำนาจทางการเมือง แม้ว่าจะมีความพยายามจัดโครงสร้างองค์กรให้สอดคล้องกับความพยายามของรัฐในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เช่น การกำหนดส่วนราชการเป็นส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น หรือการจัดตั้งกองตำรวจเทศบาล แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่สามารถดำเนินการได้ จนต้องเปลี่ยนแปลงการจัดโครงสร้างโดยแบ่งส่วนราชการภายในของกรมตำรวจ ออกเป็น ๒ ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรโดยหลักการใหญ่ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในเชิงโครงสร้าง การปรับปรุงโครงสร้าง เป็นไปในลักษณะการขยายและเพิ่มหน่วยงานภายใน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดโครงสร้างที่คล้ายคลึงกับโครงสร้างหน่วยงานทหาร หน่วยงานที่ขยายขึ้น เป็นการขยายเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละช่วง ทั้งนโยบายด้านความมั่นคงในยุคสงครามโลกครั้งที่สอง การรักษาดำรงอำนาจของรัฐบาลในแต่ละชุด และการรองรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงเวลาต่อมา ส่วนการพัฒนาโครงสร้างองค์กรเพื่อพัฒนางานตำรวจ โดยเฉพาะงานด้านวิทยาการแผนใหม่ งานวิชาการ ก็มีการปรับปรุงพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่องค์กรตำรวจมีความเข้มแข็งในช่วง พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ เป็นอธิบดีกรมตำรวจ

๓.๓ การเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นวิชาชีพตำรวจ

๓.๓.๑ การบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจ

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ตำรวจเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๖ และที่มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่างๆ ในเวลาต่อมา โดยกรมตำรวจ มีพระราชกฤษฎีกาใช้ในการบริหารงานบุคคลแยกออกมาจากระเบียบข้าราชการ พลเรือนอื่น และมีการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลแยกไว้ต่างหาก ได้แก่ พระราชกฤษฎีกากำหนดวิธีการคัดเลือกเพื่อบรรจุตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษในกรมตำรวจ พ.ศ. ๒๔๗๗ พระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจและกำหนดคุณสมบัติพื้นฐานความรู้ วิธีคัดเลือก และวิธีสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการในกรมตำรวจ พ.ศ. ๒๔๘๐ และพระราชกฤษฎีกาฉบับต่างๆ ที่ออกมาภายหลังจำนวนหลายฉบับ

พระราชกฤษฎีกากำหนดวิธีการคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษในกรมตำรวจ พ.ศ. ๒๔๗๗ กำหนดกรอบและแนวทางในการบริหารบุคคลของกรมตำรวจ ตั้งแต่การกำหนดชั้นข้าราชการตำรวจ ได้แก่ ชั้นสัญญาบัตร ชั้นประทวน และชั้นพลตำรวจ กำหนดตำแหน่งข้าราชการตำรวจ ไว้ ดังนี้

- ตำแหน่งลูกแถว
- ตำแหน่งชั้นประทวน
- ตำแหน่งผู้บังคับหมวด, รองสารวัตร, ประจำแผนก
- ตำแหน่งผู้บังคับกอง, สารวัตร, หัวหน้าแผนก
- ตำแหน่งผู้กำกับการ
- ตำแหน่งผู้บังคับการ, จเรตำรวจภาค, สมุห์บัญชีใหญ่

เมื่อเปรียบเทียบกับระดับตำแหน่งข้าราชการตำรวจในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่ามีระดับตำแหน่งน้อยกว่า กล่าวคือ ในยุคดังกล่าวไม่มีตำแหน่ง ผู้บัญชาการ ซึ่งสอดคล้องกับการกำหนดโครงสร้างองค์กรในช่วงแรก ที่ไม่มีหน่วยงานระดับกองบัญชาการ และตามกฎหมายดังกล่าว ไม่ได้กำหนดตำแหน่งระดับรอง

หรือผู้ช่วย ไว้แต่อย่างใด การกำหนดตำแหน่งข้าราชการตำรวจดังกล่าว เป็นการนำตำแหน่งทางการทหาร มาประยุกต์ใช้กับตำแหน่งข้าราชการตำรวจ

การแต่งตั้งบุคคลเข้ารับตำแหน่งในกรมตำรวจ สามารถกระทำได้ ๒ วิธี คือ การคัดเลือกหรือวิธี สอบคัดเลือก รวมทั้งมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะรับการเลื่อนตำแหน่งไว้ด้วย นอกจากนี้ ตามพระราช กฤษฎีกาดังกล่าว มาตรา ๖ ยังได้ระบุให้ตำแหน่งของชั้นสัญญาบัตร กรมตำรวจอาจบรรจุนายทหารชั้น สัญญาบัตรเข้ารับราชการในตำแหน่งที่ไม่สูงกว่าตำแหน่งเดิมซึ่งได้รับอยู่ทางทหาร กฎหมายดังกล่าวจึงเป็น การเปิดช่องทางที่ทำให้มีการโอนนายทหารหลายคนเข้ามารับราชการตำรวจโดยไม่จำเป็นต้องมี ประสบการณ์ในงานตำรวจแต่อย่างใด

กระบวนการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ เนื่องจากเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลในการใช้หน่วยงาน ตำรวจสันติบาล ในด้านความมั่นคงและเป็นเหตุทางการเมืองดังที่ได้กล่าวไปแล้ว การแต่งตั้งข้าราชการ ตำรวจให้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานตำรวจสันติบาล จึงมีความแตกต่างจากการแต่งตั้งโดยทั่วไป ดังจะเห็น ได้จากพระราชกฤษฎีกากำหนดวิธีการคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษในกรมตำรวจ พ.ศ. ๒๔๗๗ มาตรา ๖ การแต่งตั้งโดยวิธีคัดเลือก ตำแหน่งชั้นประทวน ได้ระบุบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้ง คือ ผู้รับราชการในกองบังคับการหรือกองกำกับการ กอง ๑ หรือกองกำกับการกอง ๒ แห่งกองตำรวจสันติบาล แยกออกมาโดยเฉพาะนอกเหนือจากลูกแถวที่ทำความชอบในราชการได้ผลดีเยี่ยม ส่วนการแต่งตั้งตำแหน่ง ตั้งแต่ผู้บังคับหมวด รองสารวัตร ประจำแผนก หรือตำแหน่งเทียบเท่านี้ ขึ้นไป กรณีที่จะแต่งตั้งผู้ใดจะต้อง ได้รับการคัดเลือกและเห็นชอบร่วมกันจากผู้บังคับการตำรวจสันติบาล รองอธิบดีกรมตำรวจ และอธิบดีกรม ตำรวจ โดยการแต่งตั้งในกรณีอื่นๆ จะมีได้มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวไว้แต่อย่างใด นอกจากนี้ การ แต่งตั้งตำแหน่งผู้กำกับการในกองตำรวจสันติบาล และการแต่งตั้ง ผู้บังคับการตำรวจสันติบาล จะต้องได้รับ อนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อีกด้วย

ต่อมาในปี พ.ศ.๒๔๘๐ จึงได้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจ และกำหนดคุณสมบัติพื้นฐานความรู้ วิธีคัดเลือก และวิธีสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการในกรม ตำรวจ พ.ศ.๒๔๘๐ พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ เป็นการปรับปรุงการบริหารงานบุคคลให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น มีการกำหนดตำแหน่งข้าราชการตำรวจที่ชัดเจน กำหนดอัตราเงินเดือน อำนาจการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ โดยการใช้อำนาจดังกล่าวยังมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ เช่น มาตรา ๘ บัญญัติให้การแต่งตั้งตำแหน่งลูกแถว ผู้บังคับหมู่ (ตำแหน่ง ผบ.หมู่ เกิดขึ้นครั้งแรกในพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้) และตำแหน่ง ผู้บังคับหมวด ให้ อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมตำรวจ เป็นผู้แต่งตั้ง ส่วนตำแหน่ง ผู้ กำกับการ และผู้บังคับการ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้แต่งตั้ง กฎหมายฉบับนี้ เริ่มมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับ คัดเลือกหรือเข้าสอบคัดเลือก เช่น มีสัญชาติเป็นชาวสยาม อายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปี เป็นผู้ที่ไม่เสื่อมใสในการ ปกครองระบอบรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ กำหนดขนาดร่างกาย การกำหนดพื้นฐานความรู้ ฯลฯ

ในเดือนธันวาคม ๒๔๘๕ รัฐบาลก็ได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจ และกำหนดคุณสมบัติพื้นฐานความรู้ วิธีการคัดเลือกและวิธีการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการใน กรมตำรวจขึ้นอีก เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจที่แยกออกมาจากข้าราชการ พลเรือน คือ^{๕๑}

^{๕๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๘-๑๑๐.

๑) กำหนดให้ข้าราชการตำรวจมี ๓ ชั้น คือ ชั้นพลตำรวจ ชั้นประทวนและชั้นสัญญาบัตร (ในขณะที่ข้าราชการพลเรือนมี ๕ ชั้น คือ ชั้นจัตวา ชั้นตรี ชั้นโท ชั้นเอก และชั้นพิเศษ)

๒) กำหนดให้มีตำแหน่งราชการตำรวจ ๗ ระดับ คือ

- (๑) ลูกแถว
- (๒) ผู้บังคับหมู่
- (๓) ผู้บังคับหมวด
- (๔) ผู้บังคับกอง
- (๕) ผู้กำกับการ
- (๖) ผู้บังคับการ
- (๗) อธิบดี

๓) กำหนดการเทียบตำแหน่งแต่ละระดับ มีตำแหน่งเรียกชื่ออย่างอื่นให้เทียบอีก คือ

- (๑) ตำแหน่งที่เทียบผู้บังคับหมู่ ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้ากิ่งสถานี หัวหน้าสถานี สมุห์บัญชี ที่กำหนดให้ข้าราชการตำรวจชั้นประทวนครองตำแหน่งนายสิบตำรวจ และข้าราชการตำรวจประจำหน่วยกลางที่มียศชั้นประทวน
- (๒) ตำแหน่งเทียบผู้บังคับหมวด ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้ากิ่งสถานี หัวหน้าสถานี ประจำแผนก กองสารวัตร สมุห์บัญชี นายเวร นายแพทย์ และข้าราชการตำรวจประจำหน่วยที่มียศชั้นนายร้อยตำรวจ
- (๓) ตำแหน่งเทียบเท่าผู้บังคับกอง ได้แก่ ตำแหน่งรองผู้กำกับ หัวหน้าแผนก สารวัตร หัวหน้ากองตรวจ และข้าราชการตำรวจประจำหน่วยกลางที่มียศชั้นนายพันตำรวจตรี
- (๔) ตำแหน่งเทียบเท่าผู้กำกับการ ได้แก่ ตำแหน่งรองหัวหน้ากอง รองผู้กำกับ รองจเรตำรวจ และข้าราชการตำรวจประจำหน่วยกลางที่มียศชั้นนายพันตำรวจโท
- (๕) ตำแหน่งเทียบเท่าผู้บังคับการ ได้แก่ ตำแหน่งผู้ช่วยอธิบดี หัวหน้ากอง จเรตำรวจ สมุห์บัญชี และข้าราชการตำรวจประจำหน่วยกลางที่มียศตั้งแต่ชั้นนายพันตำรวจเอกขึ้นไป

ในปี พ.ศ.๒๔๙๑ มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหน่วยงานและตำแหน่ง คือ การกำหนดโครงสร้างหน่วยงานระดับ “กองบัญชาการ” ขึ้นเป็นครั้งแรก รวมทั้งการกำหนดให้มีตำแหน่ง “ผู้บัญชาการ” เป็นครั้งแรกเช่นกัน โดยพระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจและกำหนดคุณสมบัติ ทัศนความรู้ วิธีคัดเลือกและวิธีสอบคัดเลือก เพื่อบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตำรวจในกรมตำรวจ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๔๙๑ ได้แก้ไขตำแหน่งข้าราชการตำรวจ โดยเพิ่มระดับตำแหน่งเป็น ๑๒ ตำแหน่ง ดังนี้ ลูกแถว ผู้บังคับหมู่ ผู้บังคับหมวด ผู้บังคับการกอง รองผู้กำกับการ ผู้กำกับการ รองผู้บังคับการ ผู้บังคับการ ผู้ช่วยผู้บัญชาการ ผู้บัญชาการ รองอธิบดี และอธิบดี

ตำแหน่งที่เพิ่มเติมขึ้นมา นอกเหนือจากตำแหน่งผู้บัญชาการ อันเป็นตำแหน่งสำคัญในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาดูแลหน่วยงานระดับรองลงจากกรมตำรวจแล้ว ยังมีการกำหนดตำแหน่งระดับรอง หรือ ผู้ช่วย เพิ่มเติมขึ้นมา ได้แก่ รองผู้กำกับการ รองผู้บังคับการ ผู้ช่วยผู้บัญชาการ และรองอธิบดี

๓.๓.๒ การพัฒนาบุคลากรและวิทยาการตำรวจ

สถาบันหลักในการผลิตนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร คือ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ ได้หยุดการผลิตนายตำรวจไปในช่วงเวลา ๑๑ ปี ซึ่งเป็นผลจากเหตุการณ์ทางการเมือง ในห้วงเวลาภายหลังเหตุการณ์กบฏบวรเดช เมื่อปี พ.ศ.๒๔๗๖ มีการยุบโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ที่ตำบลห้วยจรเข้ จังหวัดนครปฐมเสีย แล้วจัดเพิ่มวิชาตำรวจขึ้นอีกแขนงหนึ่งในโรงเรียนนายร้อยทหารบก จนกระทั่ง พลตำรวจเอกหลวงอดุลเดชจรัสพ้นจากตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจแล้ว กองทัพบกจึงได้โอนการผลิตนักเรียนนายร้อยตำรวจทหารบกฝ่ายตำรวจกลับมาให้กรมตำรวจฝึกสอนเองต่อไปตามเดิม^{๕๒}

สำหรับการผลิตข้าราชการตำรวจชั้นพลตำรวจ ในช่วงปี พ.ศ.๒๔๘๔ มีการกระจายการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการตำรวจจากส่วนกลาง ไปอยู่ตามจังหวัดใหญ่ๆ ที่สำคัญในภูมิภาค โดยการจัดตั้งโรงเรียนตำรวจขึ้นตามเขตต่างๆ ทำให้มีโอกาสคัดเลือกตำรวจได้กว้างขวางยิ่งขึ้น^{๕๓}

หลังจากที่ได้มีการโอนย้ายการจัดการเรียนของนักเรียนนายร้อยตำรวจรวมกับกองทัพบกคืนกลับมาเป็นอำนาจของกรมตำรวจ ในปี พ.ศ. ๒๔๙๑ กรมตำรวจได้จัดตั้งกองบังคับการกองการศึกษา (บก.ศษ.) ขึ้น มีสายบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อกรมตำรวจ และมีหน่วยรอง ๒ หน่วยคือ กองกำกับการโรงเรียนนายร้อยตำรวจ และ กองกำกับการโรงเรียนนายสิบตำรวจและพลตำรวจ กระทั่งถึงปี พ.ศ. ๒๔๙๕ ได้เปลี่ยนแปลงหน่วยงานบริหารการศึกษาใหม่ โดยกำหนดให้ บก.ศษ. ไปขึ้นตรงกับกองบัญชาการจเรตำรวจ และกำหนดให้มีโรงเรียนอบรมนายตำรวจชั้นต่างหาก มีฐานะเป็นกองกำกับการขึ้นตรงต่อ กองบัญชาการจเรตำรวจ เช่นเดียวกับ บก.ศษ. และในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้แยกโรงเรียนอบรมนายตำรวจออกเป็น ๒ โรงเรียนคือ โรงเรียนผู้กำกับการ และโรงเรียนสารวัตรและผู้บังคับกอง มีฐานะเป็นกองกำกับการ แต่ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๙๘ ก็โอนไปสังกัดเป็นหน่วยงานระดับรองของ บก.ศษ. ในปี ๒๕๐๓ ได้มี พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๓ จัดตั้งกองบัญชาการการศึกษาขึ้น โดยยกฐานะ บก.ศษ. ขึ้นเป็นกองบัญชาการรับผิดชอบควบคุมและส่งเสริมการศึกษาของตำรวจทุกระดับชั้น โดยให้มีหน่วยงานระดับรอง ๙ หน่วย^{๕๔} คือ

- (๑) กองอำนวยการศึกษา
- (๒) กองอำนวยการโรงเรียนสืบสวน
- (๓) กองกำกับการโรงเรียนนายร้อยตำรวจ
- (๔) กองกำกับการโรงเรียนนายสิบตำรวจ
- (๕) กองกำกับการโรงเรียนตำรวจนครบาล
- (๖) - (๙) กองกำกับการโรงเรียนตำรวจภูธร ๑, ๒, ๓, และ ๔ ตั้งอยู่ที่นครปฐม

นครราชสีมา ลำปางและยะลา ตามลำดับ

ทำให้งานการศึกษาและฝึกอบรมข้าราชการตำรวจ มีสถาบันการศึกษาที่กว้างขวางและเป็นระบบครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ทั้งการศึกษาเพื่อผลิตข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรและชั้นประทวน และการศึกษาอบรมระหว่างปฏิบัติหน้าที่เพื่อเพิ่มพูนความรู้ในด้านการบริหารงานตำรวจและวิทยาการตำรวจ โดยเฉพาะ

^{๕๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๔-๕.

^{๕๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๑.

^{๕๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๒๒-๓.

การพัฒนาด้านวิทยาการตำรวจ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีความรู้และวิทยาการสมัยใหม่สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ มีความก้าวหน้ามากขึ้นในปี พ.ศ.๒๔๙๐ เมื่อ พลตำรวจตรีหลวงชาติตระการโกศล ซึ่งเป็นนายตำรวจที่สำเร็จการศึกษาวิชาการตำรวจจากประเทศอังกฤษ ได้รับแต่งตั้งเป็นอธิบดีกรมตำรวจ การส่งเสริมวิทยาการตำรวจ มี ๒ รูปแบบ คือ การพัฒนาหน่วยงานวิทยาการ ให้สามารถสนับสนุนการปฏิบัติงานของตำรวจท้องที่ได้ และการพัฒนาตัวบุคคลเพื่อเปลี่ยนพฤติกรรมในการปฏิบัติงาน การปรับปรุงกิจการตำรวจในช่วงนี้ เป็นการยกระดับความรู้ความสามารถของตำรวจในการให้บริการประชาชน จัดได้ว่าเป็นส่วนราชการที่ใช้วิทยาการก้าวหน้ามากที่สุดหน่วยหนึ่งของประเทศในระยะเดียวกัน^{๕๕} โดยมีการส่งเสริมวิทยาการของกรมตำรวจใน ๒ รูปแบบ คือ การพัฒนาหน่วยงานวิทยาการให้สามารถสนับสนุนการปฏิบัติงานของตำรวจท้องที่ได้ และการพัฒนาตัวบุคคลเพื่อเปลี่ยนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานโดยการเพิ่มสมรรถภาพให้กับข้าราชการตำรวจ อันมีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้^{๕๖}

๑) จัดหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านวิทยาการตำรวจขึ้น โดยยกฐานะกองตำรวจสอบสวนกลางขึ้นเป็นกองบัญชาการ และแม้ว่ากองบัญชาการที่จัดตั้งขึ้นในปี ๒๔๙๑ นี้จะรวมเอางานของตำรวจสันติบาลมาด้วย แต่งานส่วนหนึ่งได้รวมเอางานวิทยาการตำรวจที่สนับสนุนตำรวจท้องที่ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมไว้ด้วย คือ

(๑) จัดตั้งกองทะเบียนขึ้นโดยยกฐานะงานการทะเบียนกองกำกับการ ๔ ตำรวจสันติบาลขึ้นเป็นกองทะเบียนมีหน้าที่พิจารณาออกใบอนุญาต วางระเบียบปฏิบัติเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามกฎหมาย รับผิดชอบในเรื่องพระราชบัญญัติอาวุธปืน พระราชบัญญัติรถยนต์ พระราชบัญญัติภาพยนตร์ พระราชบัญญัติล้อเลื่อน พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พระราชบัญญัติค้าของเก่า พระราชบัญญัติโรงแรม พระราชบัญญัติการพนัน พระราชบัญญัติโสเภณี พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร ซึ่งเป็นงานสนับสนุนการป้องกันอาชญากรรม

(๒) จัดตั้งกองพิเศษขึ้นในกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง โดยยกฐานะกองกำกับการวิชาการศึกษาขึ้นเป็นกองพิเศษ มี ๒ กองกำกับการ คือ

-กองกำกับการ ๑ แบ่งเป็น ๕ แผนก มีแผนกทะเบียนพิมพ์ลายนิ้วมือ แผนกพิสูจน์หลักฐาน แผนกบันทึกแผนประทุษกรรม แผนกพิพิธภัณฑสถานคดี

-กองกำกับการ ๒ แบ่งเป็น ๕ แผนกเช่นกัน คือแผนกประกาศสืบจับ แผนกสื่อสาร แผนกประวัติผู้ร้าย แผนกของหายได้คืนและแผนกยานยนต์

งานของกองพิเศษนี้ต่อมาได้ขยายออกไปเป็นหลายกองบังคับการ คือกองพิสูจน์หลักฐาน กองทะเบียนประวัติอาชญากร กองวิจัยและวางแผน กองการสื่อสารและกองบังคับการยานยนต์ แต่ในระยะเริ่มแรกได้จัดงานไว้ในระดับแผนกรวมกันอยู่ในกองบังคับการเดียวกัน

๒) การยกระดับความรู้ความสามารถในการใช้วิทยาการสมัยใหม่ โดยการปรับปรุงกองวิชาการให้รับผิดชอบด้านกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับและสร้างตำรางานตำรวจขึ้น โดยการรวบรวมเอกสารภายในประเทศและเอกสารจากต่างประเทศ นอกจากนี้ ยังได้เริ่มส่งเสริมนายตำรวจออกไปศึกษาและดูงานตำรวจในประเทศอิตาลี อังกฤษ ฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกา โดยแยกที่ส่งไปศึกษาดูงาน ซึ่งแม้ว่าในระยะแรกจะยังไม่ค่อยได้ผล แต่ก็ส่งผลในระยะต่อมาในสมัยที่ พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ อธิบดีกรมตำรวจ เพราะเมื่อนายตำรวจที่ไปศึกษาต่างประเทศกลับเข้ามาปฏิบัติราชการ พร้อมกันเป็นจำนวนมากแล้ว

^{๕๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒๒-๓.

^{๕๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒๑-๓.

สนับสนุนและเป็นตัวที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในกรมตำรวจ การสืบสวนและรวบรวมพยานหลักฐาน มุ่งให้ความสำคัญของวัตถุพยานเพิ่มขึ้น ใช้วิธีการพิสูจน์หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ จัดได้ว่าเป็นส่วนราชการ ที่ใช้วิทยาการก้าวหน้ามากที่สุดหน่วยหนึ่งของประเทศในระยะเดียวกัน

การจัดหน่วยงานที่สนับสนุนการยกระดับการพัฒนาบุคลากร อีกส่วนหนึ่งคือ การจัดตั้งกองการ ต่างประเทศและแกล่งข่าว ขึ้น เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๔๙๕ ตามพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบ ราชการกรมตำรวจในกระทรวงมหาดไทย พุทธศักราช ๒๔๙๕ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการติดต่อกับต่างประเทศ การโฆษณา การแกล่งข่าวต่างๆ ของราชการตำรวจ การควบคุมการศึกษาของตำรวจไทย ในต่างประเทศและ การแปลตำรา และเอกสารวิชาการของตำรวจ^{๕๗} และนอกจากจะส่งข้าราชการตำรวจ ไปศึกษาดูงานในต่างประเทศแล้ว ในปี พ.ศ.๒๔๙๗ กรมตำรวจได้เอาใจใส่กับการปรับปรุงสมรรถภาพของ ข้าราชการตำรวจเพิ่มขึ้น โดยเชิญผู้บังคับบัญชาผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาสาขาต่างๆ ไปศึกษาดูงานจาก ต่างประเทศมาบรรยายความรู้พิเศษเกี่ยวกับหน้าที่การงานตำรวจให้ข้าราชการตำรวจฟัง และการจัดอบรม ข้าราชการตำรวจ รวม ๒๙,๕๐๐ คน ในการอบรมครั้งนี้ กรมตำรวจได้จัดการบันทึกคำบรรยายของ ผู้ทรงคุณวุฒิแล้วจัดพิมพ์เอกสารหนังสือตำราวิชาการต่างๆ ขึ้นใช้ในกรมตำรวจมาจนถึงปัจจุบัน ถือได้ว่าเป็น การจัดทำตำราวิชาการตำรวจครั้งใหญ่และเป็นครั้งแรกของกรมตำรวจ เพราะในเวลาต่อมาไม่ ผู้บังคับบัญชากรมตำรวจผู้ใดใส่ใจเรื่องนี้อย่างจริงจังอีกเลย จึงกล่าวได้ว่าการเพิ่มพูนงานด้านวิชาการ ตำรวจเป็นผลงานของ พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ โดยเฉพาะ^{๕๘}

การนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ หน่วยปฏิบัติด้าน ป้องกันปราบปรามอาชญากรรมในกรุงเทพมหานคร คือ กองบัญชาการตำรวจนครบาล ได้มีการนำรูปแบบ วิทยาการการบริหารงานแบบใหม่มาใช้ในกรมตำรวจมากขึ้น โดยเริ่มพัฒนานำเอารูปแบบของสายตรวจที่ เรียกว่า รถวิทยุสายตรวจและศูนย์รวมข่าว เข้ามาใช้เพื่อปรับปรุงการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม โดยแบ่งพื้นที่กรุงเทพมหานครออกเป็น ๔๐ เขต ในแต่ละเขตมีรถวิทยุสายตรวจวิ่งประจำ ๑ คันตลอด ๒๔ ชั่วโมง และจัดให้มีศูนย์รวมข่าวขึ้นคอยรับแจ้งเหตุต่างๆ จากประชาชนทางโทรศัพท์ ส่งการทางวิทยุให้รถ วิทยุสายตรวจคันที่ใกล้ที่เกิดเหตุไปดำเนินการในเหตุที่ได้รับแจ้งทันที โดยจัดตั้งเป็นกองกำกับการวิทยุ และศูนย์รวมข่าว ก่อนจะปรับขยายเป็นกองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษในปี ๒๕๑๙^{๕๙} จุดเริ่มต้นของการจัดระบบสายตรวจที่ทันสมัยในยุคดังกล่าว ได้กลายเป็นต้นแบบสำหรับการปฏิบัติงานของ ตำรวจทั่วประเทศในเวลาต่อมา

๓.๓.๓ การขยายตัวของกำลังพลและงบประมาณ

จำนวนเจ้าหน้าที่ตำรวจหลังการปฏิรูปงานกิจการตำรวจสมัยรัชกาลที่ ๕ มีตำรวจภูธร ๙,๖๕๑ นาย ตำรวจนครบาล ๓๓๙๐ นาย รวมทั้งสิ้น ๑๓,๐๔๑ นาย หลังจากนั้นก็มีมีการขยายหน่วยงานและเพิ่ม กำลังพลเจ้าหน้าที่ตำรวจตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง จนกระทั่งในปี พ.ศ.๒๔๙๗ มีกำลังพล ๔๒, ๘๓๕ คน

จนกระทั่งในช่วงปี พ.ศ.๒๕๐๐ ถึง พ.ศ.๒๕๐๘ ในช่วงระยะเวลา ๘ ปี กำลังพลข้าราชการตำรวจ ค่อนข้างอยู่ในระดับคงที่ ระหว่าง ๕๑,๐๐๐ – ๕๒,๐๐๐ นาย ไม่มีกำลังพลเพิ่มเติมขึ้นมากแต่อย่างใด แต่ ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๐๙-๒๕๑๖ จะพบว่าแนวโน้มจำนวนข้าราชการตำรวจมีการเพิ่มขึ้นทุกปี โดยในช่วงเวลา

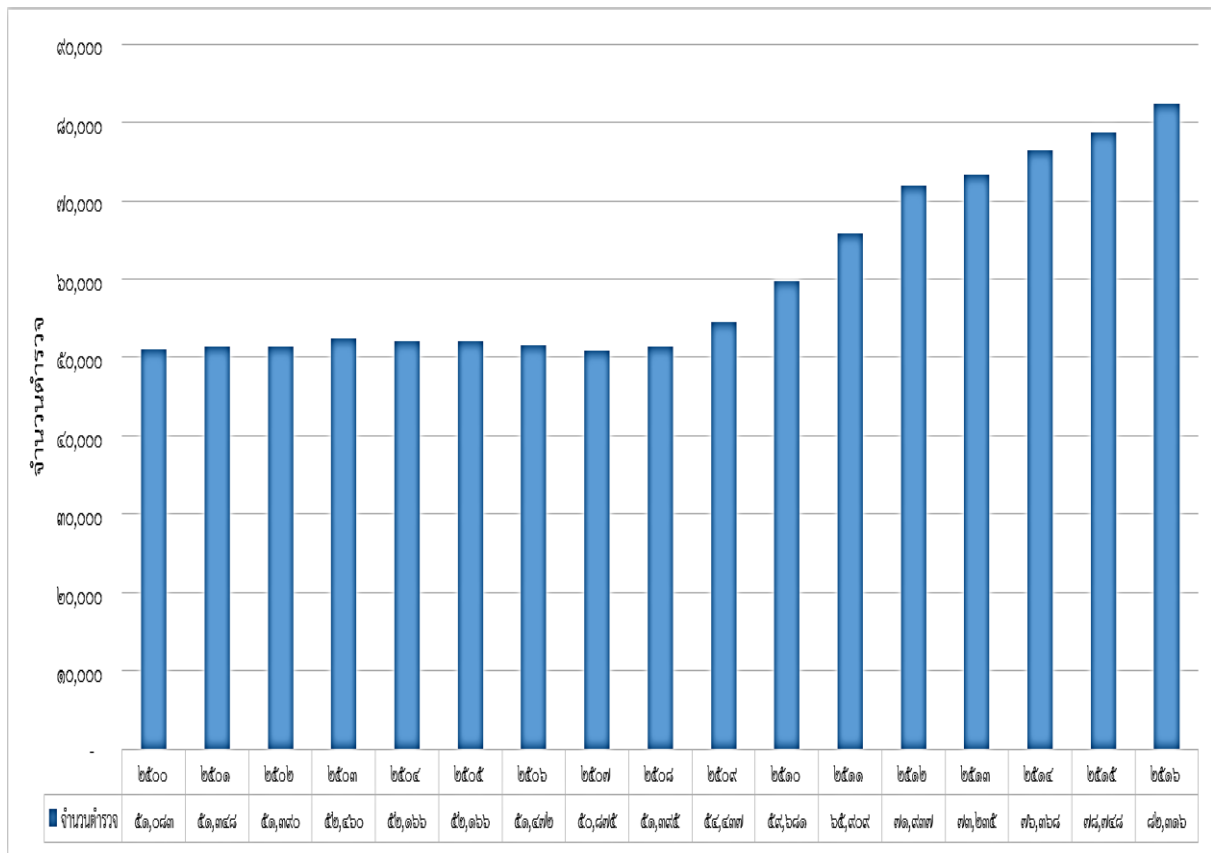
^{๕๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๔๓.

^{๕๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๖๙-๗๐.

^{๕๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๑๗.

ดังกล่าวมีค่าเฉลี่ยเพิ่มขึ้นปีละประมาณ ๓,๘๐๐ นาย/ปี ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าว กรมตำรวจ ได้รับการสนับสนุนจาก USOM ได้จัดสร้างสถานีตำรวจตำบล ขึ้น โดยเพิ่มขึ้นถึง ๑,๐๐๔ สถานีตำรวจ ตำบล โดยมุ่งเน้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้งนี้เพื่อให้การบริการประชาชนลงไปในทุกพื้นที่และสร้างความปลอดภัยให้แก่หมู่บ้านชุมชน เสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างตำรวจกับประชาชน โดยมีเป้าหมายสำคัญในการต่อต้านกลุ่มผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในช่วงเวลาดังกล่าว^{๖๐} การเพิ่มจำนวนข้าราชการตำรวจดังกล่าว ทำให้กรมตำรวจมีกำลังพล เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ.๒๕๐๐ ซึ่งมีกำลังพล ๕๑,๐๘๓ นาย เป็น ๘๒,๓๑๖ นาย ในปี พ.ศ.๒๕๑๖ เพิ่มขึ้นถึง ๓๑,๒๓๓ นาย รายละเอียดตามแผนภูมิดังนี้

แผนภูมิที่ ๓.๔ จำนวนข้าราชการตำรวจระหว่างปี พ.ศ.๒๕๐๐-๒๕๑๖



ที่มา: Theodore J. Curtis, Administrative Officer, Office of Public Safety, *A brief history of USOM support to the Thai National Police Department*, (Bangkok: United States Operations Mission to Thailand Agency for International Development, 1973)

^{๖๐} Theodore J. Curtis, Administrative Officer, Office of Public Safety, *A Brief History of USOM Support to the Thai National Police Department*, (Bangkok: United States Operations Mission to Thailand Agency for International Development, 1973), p. 12.

สำหรับการบริหารงบประมาณของกรมตำรวจ ก่อนปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๓ กรมตำรวจ ใช้ระบบงบประมาณเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่นๆ เป็นงบประมาณแบบแสดงรายการ ซึ่งประเทศไทยยึดถือเป็นแบบปฏิบัติตั้งแรก งบประมาณระบบนี้เน้นการควบคุมรายจ่าย เพื่อป้องกันมิให้เกิดการทุจริตหรือผิดพลาดในการใช้จ่ายเงิน เป็นงบประมาณที่จำแนกรายจ่ายออกตามหน่วยงานโดยแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานได้รับงบประมาณเท่าไร และจำแนกการใช้จ่ายออกเป็นหมวดรายจ่ายใดบ้าง แต่ละหมวดรายจ่ายจำแนกออกเป็นประเภทรายจ่ายต่างๆ อย่างมากมาย ผู้บังคับบัญชาของหน่วย กระทรวงการคลัง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จะควบคุมการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามรายการต่างๆ ที่จำแนกไว้อย่างเข้มงวด^{๖๑}

ตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ ได้มีการปรับปรุงระบบงบประมาณรายจ่ายของกรมตำรวจหลายครั้ง โดยในระยะแรก คณะรัฐมนตรี ได้พิจารณาเห็นว่างานของกรมตำรวจ จะต้องรักษาความลับเช่นเดียวกับทหาร จึงอนุมัติให้กรมตำรวจ ใช้งบประมาณรายจ่ายในลักษณะเหมาจ่าย เช่นเดียวกับทหารตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๓ เป็นต้นไป ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายของกรมตำรวจเรียกว่า งบประจำ เพียงอย่างเดียว อธิบดีกรมตำรวจ มีอำนาจใช้จ่ายงบประมาณได้ทุกหมวดรายจ่าย ไม่ต้องขออนุมัติสำนักงบประมาณ โดยกรมตำรวจได้รับงบประมาณในลักษณะเหมาจ่ายมาหลายปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๓-๒๕๑๓ รวม ๑๑ ปี และในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๑๔-๒๕๑๗ รวม ๔ ปี ส่วนใหญ่ยังเป็นงบประมาณในลักษณะเหมาจ่าย ยกเว้นบางหมวดรายจ่ายซึ่งแบ่งเป็น ๔ ประเภท ได้แก่ งบประจำ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เงินอุดหนุน และรายจ่ายอื่น มีเงื่อนไขการใช้จ่ายบางประการ^{๖๒}

ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๑๘ สำนักงบประมาณ เห็นว่างบประมาณรายจ่ายของกรมตำรวจ ควรเป็นระบบงบประมาณแบบแสดงรายการเช่นเดียวกับส่วนราชการพลเรือนทั่วไป จึงได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.๒๕๑๘ เช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น โดยกำหนดเป็นหมวดรายจ่ายต่างๆ ในพระราชบัญญัติงบประมาณ

ข้อมูลในปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๓ กรมตำรวจ ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ๕๔๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท และได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นทุกปี โดยเฉลี่ยในช่วงเวลาดังกล่าวถึงปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๑๖ กรมตำรวจ ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๑๐.๘๙ ต่อปี ในขณะที่งบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๑๒.๐๔ ต่อปี

เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณที่กรมตำรวจได้รับ กับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๓ กรมตำรวจ ได้รับการจัดสรรงบประมาณคิดเป็นร้อยละ ๗.๑ ของงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทย แต่หลังจากนั้นเป็นต้นมา สัดส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มลดลง โดยในปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๑๖ กรมตำรวจ ได้รับงบประมาณคิดเป็นร้อยละ ๖.๐๑ ของงบประมาณรายจ่ายประเทศ โดยเฉลี่ยแต่ละปี กรมตำรวจ จะได้รับจัดสรรงบประมาณร้อยละ ๕.๗๙ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายละเอียดปรากฏตามตาราง ดังนี้

^{๖๑} ภราดา บำรุงสุข, พลตำรวจตรี, ผู้บังคับการกองการเงิน กรมตำรวจ, *การจัดทำงบประมาณรายจ่ายของกรมตำรวจ*, เอกสารการวิจัย วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๓๒ ประจำปีการศึกษา พ.ศ. ๒๕๓๒-๒๕๓๓, หน้า ๔.

^{๖๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘.

ตารางที่ ๓.๒ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๓-๒๕๑๖ ของกรมตำรวจ เปรียบเทียบกับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และ กองทัพบก

ปี งบประมาณ	งบรายจ่าย		งบรายจ่ายประจำปี								
	ประจำปี	เพิ่ม (%)	กรมตำรวจ	เพิ่ม (%)	ร้อยละ	กระทรวงมหาดไทย	เพิ่ม(%)	ร้อยละ	กระทรวงกลาโหม	เพิ่ม(%)	ร้อยละ
พ.ศ.๒๕๐๓	๗,๗๐๐,๐๐๐,๐๐๐		๕๔๗,๐๐๐,๐๐๐		๗.๑๐	๑,๑๕๔,๔๔๕,๔๒๗		๑๔.๙๙	๑,๓๖๐,๐๐๐,๐๐๐		๑๗.๖๖
พ.ศ.๒๕๐๔	๖,๖๖๐,๐๐๐,๐๐๐	-๑๓.๕๑	๔๒๘,๒๐๐,๐๐๐	-๒๑.๗๒	๖.๔๓	๙๙๙,๑๔๒,๒๗๐	-๑๓.๔๖	๑๕.๐๐	๑,๐๗๐,๗๐๐,๐๐๐	-๒๑.๒๗	๑๖.๐๘
พ.ศ.๒๕๐๕	๘,๘๘๐,๐๐๐,๐๐๐	๓๓.๓๓	๖๐๕,๑๗๐,๐๐๐	๔๑.๓๓	๖.๘๑	๑,๓๒๖,๙๕๖,๒๓๖	๓๒.๘๑	๑๔.๙๔	๑,๕๐๐,๕๐๐,๐๐๐	๔๐.๑๔	๑๖.๙๐
พ.ศ.๒๕๐๖	๑๐,๓๘๐,๐๐๐,๐๐๐	๑๖.๘๙	๖๑๐,๑๗๐,๐๐๐	๐.๘๓	๕.๘๘	๑,๔๘๗,๓๖๕,๑๐๐	๑๒.๐๙	๑๔.๓๓	๑,๖๒๑,๘๐๐,๐๐๐	๘.๐๘	๑๕.๖๒
พ.ศ.๒๕๐๗	๑๑,๔๓๐,๐๐๐,๐๐๐	๑๐.๑๒	๖๓๙,๔๐๐,๐๐๐	๔.๗๙	๕.๕๙	๑,๗๗๔,๐๒๕,๑๐๐	๑๙.๒๗	๑๕.๕๒	๑,๗๖๐,๗๐๐,๐๐๐	๘.๕๖	๑๕.๔๐
พ.ศ.๒๕๐๘	๑๒,๔๒๐,๐๐๐,๐๐๐	๘.๖๖	๗๒๙,๗๘๐,๐๐๐	๑๔.๑๔	๕.๘๘	๒,๑๐๗,๔๐๖,๐๐๐	๑๘.๗๙	๑๖.๙๗	๑,๙๒๒,๓๑๐,๐๐๐	๙.๑๘	๑๕.๔๘
พ.ศ.๒๕๐๙	๑๔,๔๔๐,๐๐๐,๐๐๐	๑๖.๒๖	๗๙๐,๒๘๐,๐๐๐	๘.๒๙	๕.๔๗	๒,๔๗๔,๘๕๖,๓๐๐	๑๗.๔๔	๑๗.๑๔	๒,๑๖๗,๐๘๗,๐๐๐	๑๒.๗๓	๑๕.๐๑
พ.ศ.๒๕๑๐	๑๘,๔๘๐,๐๐๐,๐๐๐	๒๗.๙๘	๙๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๑๓.๘๘	๔.๘๗	๒,๘๘๓,๓๓๘,๙๐๐	๑๖.๕๑	๑๕.๖๐	๒,๕๑๘,๐๐๐,๐๐๐	๑๖.๑๙	๑๓.๖๓
พ.ศ.๒๕๑๑	๒๑,๒๖๒,๐๐๐,๐๐๐	๑๕.๐๕	๑,๐๘๐,๐๐๐,๐๐๐	๒๐.๐๐	๕.๐๘	๔,๔๑๖,๓๖๗,๕๐๐	๕๓.๑๗	๒๐.๗๗	๓,๒๖๔,๐๐๐,๐๐๐	๒๙.๖๓	๑๕.๓๕
พ.ศ.๒๕๑๒	๒๓,๙๖๐,๐๐๐,๐๐๐	๑๒.๖๙	๑,๒๖๗,๐๐๐,๐๐๐	๑๗.๓๑	๕.๒๙	๕,๑๐๖,๑๐๗,๑๒๐	๑๕.๖๒	๒๑.๓๑	๓,๗๗๒,๓๕๐,๐๐๐	๑๕.๕๗	๑๕.๗๔
พ.ศ.๒๕๑๓	๒๗,๒๙๙,๘๘๙,๑๐๐	๑๓.๙๔	๑,๔๓๔,๓๗๓,๗๐๐	๑๓.๒๑	๕.๒๕	๕,๖๑๙,๕๔๖,๘๐๐	๑๐.๐๖	๒๐.๕๘	๔,๖๔๕,๙๓๘,๐๐๐	๒๓.๑๖	๑๗.๐๒
พ.ศ.๒๕๑๔	๒๘,๖๔๕,๐๐๐,๐๐๐	๔.๙๓	๑,๕๖๙,๕๙๘,๔๐๐	๙.๔๓	๕.๔๘	๖,๒๖๕,๙๔๓,๘๖๐	๑๑.๕๐	๒๑.๘๗	๕,๐๖๘,๑๔๑,๐๐๐	๙.๐๙	๑๗.๖๙
พ.ศ.๒๕๑๕	๒๙,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๑.๒๔	๑,๖๙๔,๒๕๐,๐๐๐	๗.๙๔	๕.๘๔	๖,๔๐๗,๔๕๓,๑๑๐	๒.๒๖	๒๒.๐๙	๕,๒๖๘,๑๐๐,๐๐๐	๓.๙๕	๑๘.๑๗
พ.ศ.๒๕๑๖	๓๑,๖๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๘.๙๗	๑,๙๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๑๒.๑๔	๖.๐๑	๗,๔๔๘,๙๒๕,๐๐๐	๑๖.๒๕	๒๓.๕๗	๕,๗๕๔,๘๗๒,๐๐๐	๙.๒๔	๑๘.๒๑
เฉลี่ย		๑๒.๐๔		๑๐.๘๙	๕.๗๙		๑๖.๓๓	๑๘.๑๙		๑๒.๖๔	๑๖.๒๘

ที่มา: จัดทำจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.๒๕๐๓-๒๕๑๔ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐ และ ๒๒๐ กำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๑๕-๒๕๑๖.

โดยสรุป การเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นวิชาชีพตำรวจหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในด้านการบริหารงานบุคคล ข้าราชการตำรวจถูกจัดให้เป็นข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่ง ซึ่งมีความแตกต่างจากข้าราชการพลเรือนทั่วไป เนื่องจากข้าราชการตำรวจ มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย และมียศในลักษณะเดียวกับข้าราชการทหาร การจัดระเบียบการบริหารงานจึงแยกออกจากข้าราชการพลเรือนอื่นๆ การปรับตัวมีการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง ระบบการบริหารงานบุคคลด้านตำแหน่งและชั้นยศ ยังคงมีลักษณะคล้ายคลึงกับระบบทหาร อย่างไรก็ตาม การพัฒนาด้านวิชาชีพตำรวจ ได้รับความสนใจมากขึ้น โดยการนำวิทยาการตำรวจเข้ามาแพร่เผยและใช้ในการปฏิบัติงานมากขึ้น มีการพัฒนาสถาบันการศึกษาและฝึกอบรมของตำรวจโดยเฉพาะ วิทยาการที่ทันสมัยต่างๆ ซึ่งนำมาใช้สำหรับการปฏิบัติงาน เป็นความรู้ที่ได้รับมาจากต่างประเทศส่วนหนึ่ง สำหรับในด้านกำลังพลและงบประมาณ จะพบว่าในช่วงต้นจำนวนเจ้าหน้าที่ตำรวจยังไม่มีการเพิ่มจำนวนมากนัก จนกระทั่งปี พ.ศ.๒๕๐๐ อันมีบริบททางการเมืองที่ต้องต่อสู้กับลัทธิคอมมิวนิสต์ ทำให้จำนวนกำลังพลมีการเพิ่มขึ้นมา ซึ่งเป็นผลจากการได้รับการสนับสนุนจากประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อให้มีการขยายสถานีดำรวจไปในพื้นที่ห่างไกล

๓.๔ ตำรวจกับกระบวนการยุติธรรมยุคหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ในห้วงเวลาที่มีการจัดวางอำนาจทางการเมืองยังไม่ลงตัวนี้ บทบาทของตำรวจกับกระบวนการยุติธรรมจะให้น้ำหนักกับอำนาจในการสอบสวนจับกุมตามกฎหมายเป็นสำคัญ โดยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มีกฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจกับตำรวจในลักษณะของการกวาดล้างจับกุมผู้ถูกกล่าวหาว่ามีพฤติกรรมในลักษณะต่างๆ อันเป็นภัยต่อความมั่นคง อาทิเช่น พระราชบัญญัติจัดการป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๖ การตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษออกมาใช้ตัดสินพิจารณาความในคดีกบฏ และเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐถึง ๓ ครั้ง คือ ในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ พ.ศ. ๒๔๗๘ และ พ.ศ. ๒๔๘๑ การบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผู้ต้องหาที่ถูกจับกุม จำนวน ๓๘๗ คน ในจำนวนนี้มีผู้ถูกตัดสินประหารชีวิต จำนวน ๒๕ คน ถูกจำคุก จำนวน ๒๗๘ คน และได้รับการปล่อยตัวไป จำนวน ๘๓ คน^{๖๓}

หลังเหตุการณ์การรัฐประหาร พ.ศ. ๒๔๙๐ มีการตรากฎหมายลักษณะให้อำนาจตำรวจในการกำจัดปรปักษ์ทางการเมืองของผู้กุมอำนาจรัฐขึ้นอีก คือ พระราชบัญญัติกำหนดคุ้มครองความสงบเพื่อการดำเนินการเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐ และการตราพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งได้ตราเป็นกฎหมายภายในวันเดียว ประเด็นนี้ทำให้เกิดการกวาดล้างจับกุมอีกขนานใหญ่ในยุคนั้นและเป็นเหตุให้มีผู้กล่าวกันว่าเป็นยุคของ “รัฐตำรวจ ยิ่งไปกว่านั้น ยังพบหลักฐานการวิสามัญฆาตกรรมและการฆาตกรรมทางการเมืองที่ตำรวจเข้าไปมีส่วนอย่างใกล้ชิด ซึ่งผู้ที่ถูกสังหารล้วนแต่เป็นปรปักษ์กับผู้กุมอำนาจในยุคนั้นทั้งหมด”^{๖๔} กฎหมายที่บัญญัติความผิดในกรณีดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มอำนาจให้กับเจ้าหน้าที่รัฐในการจับกุม ปรามปรามผู้ถูกกล่าวหา และกฎหมายดังกล่าวเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการปรามปรามผู้ไม่เห็นด้วยในทางการเมือง

เครื่องมือในการบังคับใช้กฎหมายอีกประการหนึ่ง คือ อำนาจการสอบสวน ภายหลังการจัดตั้งกองกำลังตำรวจสมัยใหม่และการปฏิรูปกิจการตำรวจ ในสมัยรัชกาลที่ ๕ เป็นต้นมา การไต่สวนหรือ

^{๖๓} พงษ์นคร นครสันติภาพ, ร้อยตำรวจโท, *การเมืองกับกรมตำรวจไทย (พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๐๐)*, หน้า ๑๔๘.

^{๖๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๘.

สอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิด ในเขตพระนคร เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมกองตระเวนในส่วนภูมิภาค เป็นอำนาจของฝ่ายปกครอง จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๔๘๐ มีการเปลี่ยนแปลงบทบาทของตำรวจครั้งสำคัญ ภายใต้รัฐบาลของ พลเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา กระทรวงมหาดไทยได้โอนหน้าที่การสอบสวนคดีอาญาจากอำเภอ มาให้เป็นหน้าที่ของตำรวจทั้งหมดแต่ฝ่ายเดียวทั่วราชอาณาจักร โดยให้เหตุผลว่าเนื่องจากรัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน โดยเฉพาะเรื่องโจรผู้ร้ายว่าจะได้จัดการป้องกันและปราบปรามโดยกวัดขั่น ทั้งนี้ประสงค์จะให้หนักไปในทางป้องกัน โดยจะได้ปรับปรุงหน้าที่การปราบปรามให้เหมาะสม แล้วให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีโอกาสในการทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญ อบรมสั่งสอนพลเมืองให้มีศีลธรรมอันดี อำนวยความสะดวกและความปกติสุขตลอดจนส่งเสริมสวัสดิภาพและการอาชีพของราษฎรให้ได้ผลดีอย่างแท้จริง^{๖๕}

อย่างไรก็ตาม การโอนอำนาจการสอบสวนคดีอาญา ในส่วนภูมิภาคจากฝ่ายปกครองมาอยู่กับตำรวจ แม้ว่าจะมีมติให้โอนตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๐ แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาและความไม่พร้อมของฝ่ายตำรวจ ในปี พ.ศ. ๒๔๘๒ รัฐบาลจึงพิจารณาโอนอำนาจการสอบสวนคดีอาญาในส่วนภูมิภาค เฉพาะในเขตพื้นที่อำนาจเมือง ส่วนอำเภอรอบนอก ยังคงให้ฝ่ายอำเภอมีอำนาจสอบสวนคดีอยู่ตามเดิม^{๖๖} สำหรับเหตุผลในการโอนอำนาจการสอบสวนมาเป็นอำนาจของตำรวจเพียงฝ่ายเดียว ก็เนื่องจากการยกร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. ๒๔๗๗ และรัฐบาลต้องการปรับปรุงการบริหารราชการ ให้ใกล้เคียงกับประเทศตะวันตก คือ อังกฤษ และฝรั่งเศส เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๖ รัฐบาล ได้พยายามจัดแบ่งการบริหารราชการออกเป็น ๒ ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แต่ก็ยังไม่สามารถดำเนินการ เนื่องจากความไม่พร้อมของท้องถิ่น ดังนั้น จึงแยกงานทะนุบำรุงหรือพัฒนาท้องถิ่นออกจากงานรักษาความสงบเรียบร้อย กล่าวคือ ให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบงานทะนุบำรุงหรืองานพัฒนา ส่วนงานรักษาความสงบเรียบร้อย การสืบสวนปราบปรามผู้กระทำความผิด ให้เป็นหน้าที่ของตำรวจ เช่นเดียวกับที่ตำรวจนครบาล ได้ปฏิบัติอยู่ก่อนแล้ว^{๖๗} การแยกงานสอบสวนออกจากฝ่ายปกครอง อาจกล่าวได้ว่าเป็นการแยกงานตามลักษณะความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพื่อให้กลุ่มงานอำนวยความสะดวกทางอาญา มาอยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจในฐานะเป็นเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม ส่วนฝ่ายปกครองรับผิดชอบเฉพาะงานในด้านการพัฒนาหรือบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ราษฎร

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งอยู่ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๘๒-๒๔๘๘) มี จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี กรมตำรวจ จึงรับโอนการสอบสวนคดีอาญาในส่วนภูมิภาคทั้งหมดจากฝ่ายปกครองมาปฏิบัติจัดทำเอง^{๖๘}

การปกครองของ จอมพล ป. รัฐบาลถูกกล่าวหาว่าปล่อยให้ตำรวจใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม ประชาชนถูกกดขี่ข่มเหงเพราะอำนาจการสอบสวนอยู่ในมือตำรวจ ซึ่งจับกุมเองและสอบสวนเอง จึงควรโอนงานสอบสวนจากตำรวจไปให้ฝ่ายปกครองจัดทำ ในปลายเดือนธันวาคม ๒๔๘๗ ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โอนอำนาจการสอบสวนคดีอาญาให้เป็นหน้าที่ของอำเภอ ต่อมาคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๘ ให้การสอบสวนในเขตจังหวัดพระนครและธนบุรียังอยู่กับฝ่ายตำรวจ ส่วนการสอบสวนของอำเภอต่างๆ นอกเขตจังหวัดพระนคร

^{๖๕} สุวรรณ สุวรรณเวช, พลตำรวจตรี, *ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย เล่ม ๒*, หน้า ๖๗.

^{๖๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๗.

^{๖๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๗-๘.

^{๖๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๔.

และธนบุรี ให้ตำรวจกับอำเภอสอบสวนร่วมกัน โดยนายอำเภอเป็นหัวหน้ารับผิดชอบ ต่อมานายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. ๒๔๘๘ อีกครั้งหนึ่ง เพื่อโอนอำนาจการสอบสวนมาให้อำเภอฝ่ายเดียว แต่ได้มีการยุบสภาก่อน อย่างไรก็ตาม กระทรวงมหาดไทย ก็สั่งการภายในโดยมีคำสั่งให้โอนงานสอบสวนในส่วนภูมิภาคให้กับฝ่ายอำเภอ ตามหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๔๖/๒๔๘๘ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๔๘๘^{๖๙}

ประเด็นเรื่องอำนาจการสอบสวนคดีอาญา ถูกนำมาใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักการเมืองใช้การโอนอำนาจการสอบสวนคดีอาญาในส่วนภูมิภาค เป็นนโยบายในการหาเสียงกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านหัวคะแนน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักการเมืองฝ่ายเสรีไทย เหตุผลนอกจากจะเป็นการแก้ไข ปัญหาอาชญากรรมแล้ว ก็หวังว่าจะได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายปกครองและกำนันผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากเดิม เมื่ออำนาจการสอบสวนอยู่กับฝ่ายปกครอง เมื่อมีการกระทำผิดทางอาญาเกิดขึ้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสามารถ เรียกคู่กรณีมาเจรจาไกล่เกลี่ยให้ประนีประนอมยอมความกันได้ หากเป็นคดีเกี่ยวกับทรัพย์ ก็ให้ฝ่าย ผู้เสียหายได้รับการชดใช้ตามสมควร หรือคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อทั้งสองฝ่ายตกลงกันได้แล้ว คดีก็เสร็จสิ้นกันไป แต่เมื่ออำนาจการสอบสวนมาอยู่กับฝ่ายตำรวจ มีระเบียบปฏิบัติที่แตกต่างกันไป อำนาจต่างๆ เกี่ยวกับคดีอาญาที่กำนันผู้ใหญ่บ้านเคยใช้อยู่ก็ถูกริบรอนไป ทำให้ลูกบ้านขาดความศรัทธาเชื่อถือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือฝ่ายปกครองลงไป ฝ่ายปกครองจึงอยากได้อำนาจการสอบสวนคดีอาญากลับคืนมา^{๗๐}

ในปี พ.ศ. ๒๕๐๒ รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ เห็นว่าการให้ตำรวจร่วมกับฝ่ายปกครองทำการสอบสวน โดยให้นายอำเภอเป็นหัวหน้าตั้งแต่ปี ๒๔๙๖ มาจนถึงปี ๒๕๐๒ ไม่เป็นดี มีความขัดแย้งกันมาก เกิดความเสียหายแก่ทางราชการและเป็นผลร้ายแก่ประชาชน จึงได้สั่งให้โอนอำนาจการสอบสวนคดีอาญามาอยู่กับ ตำรวจแต่ฝ่ายเดียว แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังคงให้นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนอยู่^{๗๑} และเพื่อเป้าหมายในการกวาดล้างทางการเมืองและผู้จับกุมผู้ที่ฝักใฝ่ในลัทธิคอมมิวนิสต์ครั้ง ใหญ่ในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ จอมพลสฤษดิ์ จึงได้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๒ ให้อำนาจพนักงานสอบสวน ควบคุมผู้ต้องหาในคดีที่มีข้อหาว่ากระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ไว้ได้ตลอดเวลาที่ทำการสอบสวน โดยไม่ต้องใช้ระยะเวลาควบคุมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญา ซึ่งเท่ากับเป็นการให้อำนาจพนักงานสอบสวน ควบคุมผู้ต้องหาได้อย่างไม่มีขอบเขตจำกัด^{๗๒} ต่อมา เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ กระทรวงมหาดไทยได้ออกข้อบังคับที่ ๑/๒๕๐๖ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ ตำรวจมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาฝ่ายเดียว ส่วนหัวหน้าพนักงานสอบสวนก็เปลี่ยนจากฝ่ายปกครองมาเป็น เจ้าพนักงานตำรวจตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาทั้งหมด^{๗๓}

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๒ ประเด็นเรื่องอำนาจการสอบสวนกลายเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจจากฝ่าย การเมือง เนื่องจากแนวโน้มของการก่อเหตุอาชญากรรมเพิ่มสูงขึ้น ประกอบกับเริ่มมีการลักลอบนำเข้า อาวุธปืนเถื่อนมากขึ้น โดยเฉพาะจากฝั่งประเทศลาว อีกทั้งยังมีข่าวว่าบางที่ก็มีฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจรู้เห็น เป็นใจด้วย พรรคประชาธิปัตย์ จึงเสนอให้มีการตั้งกรมสอบสวนขึ้นในกระทรวงยุติธรรม เพื่อรับผิดชอบงาน

^{๖๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๗.

^{๗๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๐-๑.

^{๗๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๑๐.

^{๗๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๐๑.

^{๗๓} วิชพร พล ประสารราชกิจ, พลตำรวจเอก, “๘ ทศวรรษ การสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจ,” ตำรวจ, ฉบับที่ ๔๔๐ กรกฎาคม-กันยายน ๒๕๕๗, หน้า ๒๕

สอบสวนคดีอาญาที่เกิดขึ้นทั่วราชอาณาจักร ส่วนตำรวจคงให้มีหน้าที่ในการจับกุมแต่เพียงอย่างเดียว จนเป็นเหตุให้รัฐบาลในขณะนั้นต้องจัดประชุมชาวเสียดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกอย่างไม่เป็นทางการขึ้น แต่ไม่อาจหาข้อยุติได้ จึงยังคงอำนาจของฝ่ายตำรวจในการสอบสวนคดีอาญาต่อไป^{๗๔}

กระบวนการยุติธรรมที่มีผลต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนประการหนึ่ง คือการชันสูตรพลิกศพ โดยเฉพาะความตายที่เกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติหน้าที่หรือตายอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา ๑๕๐ แห่งประมวลกฎหมายอาญา กำหนดว่าเมื่อมีการชันสูตรพลิกศพโดยพนักงานสอบสวนและเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องแล้ว พนักงานสอบสวนจะต้องส่งสำนวนการชันสูตรพลิกศพไปยังพนักงานอัยการ เพื่อให้ทำคำร้องขอต่อศาลชั้นต้น ทำการไต่สวนและทำคำสั่งว่าผู้ตายคือใคร ตายที่ไหน เมื่อใด และสาเหตุการตายและพฤติการณ์ที่ตาย ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน แต่ในรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติเมื่อปี พ.ศ.๒๕๑๕ ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๓ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ แก้ไขมาตรา ๑๕๐ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๙ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๕๐ ให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ศพนั้นอยู่กับอนามัยจังหวัด แพทย์ประจำสถานีนอนามัยหรือแพทย์ประจำโรงพยาบาล เป็นผู้ชันสูตรพลิกศพโดยเร็ว และให้ทำบันทึกรายละเอียดแห่งการชันสูตรนั้นไว้ ถ้าบุคคลดังกล่าวไม่มีหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ใช้เจ้าหน้าที่กระทรวงสาธารณสุขประจำท้องที่หรือแพทย์ประจำตำบล

ในกรณีที่ความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติหน้าที่ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติหน้าที่การชันสูตรพลิกศพนั้นต้องกระทำพร้อมด้วยพนักงานอัยการหน้าหนึ่งซึ่งประจำอยู่ในท้องที่ที่ทำการชันสูตรพลิกศพนั้น ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนแจ้งแก่ผู้มีหน้าที่ไปทำการชันสูตรพลิกศพทราบ”^{๗๕}

บทบัญญัติดังกล่าว จึงทำให้เมื่อมีการวิสามัญฆาตกรรม คือ มีความตายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าพนักงานที่อ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือตายระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงาน เมื่อพนักงานชันสูตรพลิกศพแล้ว ไม่ต้องส่งสำนวนการชันสูตรพลิกศพไปยังพนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องให้ศาลไต่สวน แต่อย่างไร

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า ในระยะที่มีการต่อสู้ทางการเมืองโดยอาศัยตำรวจสร้างฐานอำนาจทางการเมือง ทำให้มีการใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในการจัดการกับฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง ฝ่ายการเมืองได้อาศัยอำนาจในการตรวจค้นจับกุมดำเนินคดีของตำรวจ ในการจับกุมฝ่ายตรงข้าม โดยอาศัยกฎหมายพิเศษที่ตราขึ้น อำนาจการสอบสวนคดีอาญา กลายเป็นประเด็นในทางการเมือง ที่ทั้งฝ่ายอำนาจรัฐและฝ่ายตรงข้าม พยายามแย่งชิงอำนาจดังกล่าวเพื่อประโยชน์ทางการเมือง โดยมีได้คำนึงถึงการพัฒนาการสอบสวนเพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมแต่อย่างไร

^{๗๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๕๗-๘.

^{๗๕} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๙ ตอนที่ ๑๙๐ ฉบับพิเศษ วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕, หน้า ๑๖๗.

๓.๕ ดำรงกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและความสัมพันธ์กับประชาชนหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ในปี พ.ศ.๒๔๗๖ รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วย ธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน กำหนดให้มีราชการบริหารส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้มณฑล จังหวัด และอำเภอ เป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น^{๗๖} แม้ว่าการแบ่งส่วนราชการดังกล่าวจะใช้ชื่อว่า “ส่วนท้องถิ่น” แต่ก็ยังไม่ได้มีการกระจายอำนาจการปกครองไปแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๑๐ ในพระราชบัญญัติดังกล่าว ระบุให้ “มณฑลหนึ่งให้มีสมุหเทศาภิบาล เป็นหัวหน้า สังกัด กระทรวงมหาดไทย และมีหน้าที่บังคับบัญชารับผิดชอบในทางปกครองเหนือบรรดาข้าราชการซึ่งกระทรวง ทบวง หรือกรม ตั้งขึ้นเป็นเจ้าหน้าที่ประจำอยู่ในมณฑลนั้น” กรมตำรวจ ก็ได้ปรับปรุงการจัดโครงสร้างให้ สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว แต่เป็นระยะเวลาสั้นๆ โดยต่อมาในปลายปี พ.ศ.๒๔๗๖ ก็ได้ยกเลิกการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และแบ่งออกเป็นราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ในปี พ.ศ.๒๔๗๗ รัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมใน กระทรวงมหาดไทย แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช ๒๔๗๗ กำหนดให้มีกองตำรวจเทศบาล ขึ้นในราชการบริหาร ส่วนกลาง กรมตำรวจ เหตุผลที่จำเป็นต้องจัดกองตำรวจเทศบาล ขึ้น ก็ด้วยเหตุผลสรุปได้ ดังนี้^{๗๗}

๑) การจัดกิจการเทศบาลและสุขาภิบาล ซึ่งถือว่าเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ยังขาด เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นที่มีความรู้พอ ท้องถิ่นไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะจ้างพนักงานเป็นของตนเอง จึง ต้องอาศัยรัฐบาลกลางช่วยเหลือ

๒) เพื่อให้ตำรวจเทศบาล ทำหน้าที่รักษากฎหมายข้อบัญญัติเทศบาล ซึ่งเป็นกฎหมาย ท้องถิ่นและปฏิบัติงานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ที่ต่อเนื่องกับการให้บริการของราชการบริหารส่วน ท้องถิ่น เช่น การรักษาความสะอาด ดับเพลิง การตรวจอาคารบ้านพักที่อยู่อาศัยให้ถูกลักษณะ ตามเทศ บัญญัติ และการจัดการจราจร เป็นต้น ส่วนหน้าที่การรักษาความสงบเรียบร้อย ให้เป็นหน้าที่ของตำรวจ นครบาล และตำรวจภูธร

๓) การจัดตำรวจเทศบาล ขึ้นอยู่กับราชการบริหารส่วนกลาง อาจเนื่องมาจากไม่สามารถ จัดตั้งกองตำรวจเทศบาลขึ้นในทุกเทศบาลและสุขาภิบาล ได้ ขอบข่ายงานยังไม่กว้างขวางพอที่จะจัดให้มี ตำรวจครบทุกเทศบาลและสุขาภิบาล การจัดตั้งให้ครบอาจสิ้นเปลืองงบประมาณและเจ้าหน้าที่

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ.๒๔๘๔ จึงได้ยุบเลิกกองตำรวจเทศบาล ทำให้กรมตำรวจไม่มีส่วนราชการที่ ปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือท้องถิ่นอีกต่อไป

ขณะที่พระราชกฤษฎีกาการจัดวางระเบียบราชการกรมตำรวจในกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๔๘๔ ฉบับลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๔๘๔ กำหนดให้กรมตำรวจแบ่งส่วนราชการออกเป็น ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค แต่ยังคงสถานะเป็นส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทยอันเป็นราชการ บริหารส่วนกลางตามหลักรวมอำนาจเช่นเดิม แต่ในส่วนของราชการบริหารส่วนภูมินาณั้น มีการแบ่งส่วน ราชการตำรวจภูธรลงไปถึงระดับตำบล ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการขยายงานของตำรวจให้มีสถานีดำรวจบริการ ประชาชนกระจายอยู่ตามเขตพื้นที่ต่างๆ ใ้กว้างที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งเป็นราชการหน่วยเดียวที่มีการแบ่ง ส่วนราชการขอยลงไปจนถึงระดับตำบล^{๗๘} และเมื่อภัยจากการแทรกซึมของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ใน

^{๗๖} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๐ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๔๗๕, หน้า ๑๖๗.

^{๗๗} สุวรรณ สุวรรณเวช, พลตำรวจตรี,ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย เล่ม ๒, หน้า ๔๘-๙.

^{๗๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗๕.

ลักษณะของกองกำลังติดอาวุธเริ่มเข้ามาในเขตชนบทของไทยมากขึ้น ประกอบกับความช่วยเหลือทั้งด้านการเงิน การวิทยากรและอาวุธยุทโธปกรณ์จากสหรัฐอเมริกา กรมตำรวจ ก็ดำเนินโครงการจัดตั้งสถานีตำรวจภูธรตำบลในเขตแทรกซึมบ่อนทำลายของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในปี พ.ศ. ๒๕๑๐แต่ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เป็นอันมาก เพราะเมื่อองค์การยูซอม (United States Operation Mission) สร้างที่ทำการสถานีตำรวจภูธรตำรวจ (สภ.ต.) ให้แล้ว กรมตำรวจ ไม่สามารถจัดสรรกำลังตำรวจประจำเพื่อปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างทั่วถึง เพราะไม่สามารถผลิตบุคลากรได้ทันกับจำนวน สภ.ต. ที่กำหนดขึ้นเป็นการเร่งด่วนทั่วประเทศ ซึ่งมีถึง ๑,๐๐๔ แห่ง และในแต่ละสถานีกำหนดให้มีกำลังตำรวจประจำแต่ละ ๒๐ คน จึงต้องใช้กำลังตำรวจตามโครงการนี้ถึง ๒๐,๐๘๐ คน และใช้งบประมาณเพิ่มขึ้นทุกด้าน^{๗๙}

ทั้งนี้ การแก้ปัญหาในการจัดตั้งสถานีตำรวจภูธรตำบล กรมตำรวจได้มีแถลงการณ์ เรื่อง สถานีตำรวจประจำตำบล ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๐ เพื่อชี้แจงถึงเหตุผลและความจำเป็นของการจัดตั้งสถานีตำรวจประจำตำบล รวมทั้งพยายามชี้ให้เห็นผลดีจากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจตำบล ที่มีได้เน้นเพียงงานด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม หรือภัยจากผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์เท่านั้น แต่ยังมีภารกิจในการให้บริการประชาชนในทุกๆ ด้าน กล่าวคือ

สำหรับบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นตำรวจตำบลย่อมได้รับการฝึกปรือการใช้อาวุธอันทันสมัย เป็นบุคคลที่ได้ประสบการณ์ในทางป้องกันและปราบปรามมาแล้วอย่างชำนาญ และมีความอดทนกับต้องมีจิตใจดีงาม คอยดูแลให้ความช่วยเหลือราษฎรในตำบล ถือเสมือนเป็นเพื่อนบ้านที่ดีของราษฎรในตำบลนั้น แม้ราษฎรตำบลที่อยู่ห่างไกลคมนาคม เกิดการเจ็บป่วย ตำรวจก็จะช่วยพยาบาลรักษาให้เป็นเบื้องต้นโดยไม่คิดค่ายา ค่ารักษาใดๆ ทั้งสิ้น การประสานงานระหว่างตำบลที่ติดต่อกัน ตำรวจประจำตำบลจะติดต่อประสานงาน ทำหน้าที่ตรวจคนเข้าออกจากตำบลหนึ่งไปยังตำบลหนึ่งให้ทราบโดยทั่วถึงกัน และประสานงานกับทางฝ่ายปกครอง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในด้านพัฒนาการโดยตำรวจจะช่วยเหลือสร้างถนนหนทาง ที่อยู่อาศัย สร้างบ่อน้ำ การอันเกี่ยวกับการไฟฟ้า ซึ่งเป็นโครงการที่กรมตำรวจได้มีแผนการอยู่แล้ว โดยเฉพาะในถิ่นกันดารที่เด็กๆ ในตำบลนั้นไม่มีการศึกษาเล่าเรียน ไม่มีโรงเรียน ทางตำรวจตำบลก็จะช่วยเหลือเช่นเดียวกับตำรวจภูธรชายแดน คือช่วยสอนหนังสือให้ จัดตั้งโรงเรียนให้ ซึ่งแผนและโครงการของตำรวจประจำตำบลนี้เป็นเรื่องใหญ่และกว้างขวางมาก ซึ่งกรมตำรวจและฝ่ายยูซอมได้ร่วมมือดำเนินการมาแล้ว^{๘๐}

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๑ กรมตำรวจมีแนวคิดจัดตั้งตำรวจหมู่บ้านเพื่อร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองท้องถิ่นคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ฝ่ายรักษาความสงบเพื่อให้ความคุ้มครองหมู่บ้านมากขึ้น โดยเฉพาะในท้องที่มีผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์เข้าแทรกซึม แต่ด้วยข้อจำกัดเรื่องกำลังพล จึงเกิดแนวคิดใหม่ในอันที่จะเปิดโอกาสให้ชายฉกรรจ์จากหมู่บ้านหรือตำบลซึ่งมีสถานีตำรวจภูธรตำบลตั้งอยู่ได้สามารถเข้ารับใช้ประเทศชาติบ้านเมืองบ้านเกิดเมืองนอกของตน ด้วยการเข้ารับราชการเป็นตำรวจชั่วคราว มีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน ๒ ปี โดยคัดเลือกหาผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมตามจำนวนที่ต้องการ มาทำการฝึกอบรมให้มีความรู้ทางราชการตำรวจ การใช้อาวุธวิธีต่อต้านสงครามกองโจร การข่าวและการรายงาน การจงใจ

^{๗๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๖๕.

^{๘๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๖๘.

ทางการเมือง การเผยแพร่เอกสารและการต่อต้านการโฆษณาชวนเชื่อของลัทธิคอมมิวนิสต์ นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับความมั่นคงและการพัฒนาท้องถิ่น แล้วแต่งตั้งให้ไปประจำสถานีตำรวจภูธรตำบลเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย คุ่มครองประชาชนและช่วยเหลือในการพัฒนาท้องถิ่น โดยให้ประจำอยู่ในหมู่บ้านที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่เพื่อให้ปลอดภัยจากโจรผู้ร้าย การแทรกซึมบ่อนทำลายจากผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ต่อไป^{๘๑}

ในระยะเริ่มต้นของการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย ซึ่งยังมีการต่อสู้ในเชิงอำนาจระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆ ประชาชนยังขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมในหน้าที่ของตำรวจโดยเฉพาะ ดังจะเห็นได้ในกรณีที่ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายจะจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและกิจกรรมของรัฐ แต่ก็ไม่อาจเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ การบริหารราชการจึงต้องประกอบไปด้วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แต่เมื่อมีบริบทการเมืองภายนอกที่เกิดภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ รัฐก็เห็นความจำเป็นของการดึงมวลชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ห่างไกลซึ่งรัฐยังขาดแคลนเจ้าหน้าที่ตำรวจที่จะส่งออกไปปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเพียงพอ การสร้างมวลชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการรักษาความสงบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงภายใน จึงเป็นสิ่งจำเป็น

๓.๖ ความสัมพันธ์กับต่างประเทศ

การปฏิบัติงานของตำรวจในด้านความมั่นคงของรัฐในสมัยก่อนสงครามและตอนต้นสงครามโลกครั้งที่ ๒ ได้แก่ การแก้ปัญหาเรื่องคนจีน และลูกหลานคนจีนที่เกิดในประเทศไทย แต่ไม่ยอมถือสัญชาติไทย ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังที่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยภายใน^{๘๒} ตำรวจในยุคดังกล่าวมีบทบาทในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อจัดระเบียบคนต่างด้าว รวมทั้งควบคุมงานทางทะเบียนเพื่อความสะดวกเรียบร้อย ได้แก่ การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยคนต่างด้าว โดยมีกองตำรวจสันติบาล เป็นนายทะเบียนคนต่างด้าว ควบคุมคนต่างด้าวทั่วราชอาณาจักร การควบคุมการประกอบอาชีพ การออกใบอนุญาตขับขี่ ยานพาหนะ เป็นต้น ทั้งนี้ ก็เพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงภายใน

หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ สหรัฐอเมริกาได้เริ่มให้ความสนใจและช่วยเหลือประเทศไทยอย่างจริงจังทั้งทางด้านฟื้นฟูเศรษฐกิจและการทหาร เพื่อพยุหให้ประเทศไทยได้มีโอกาสเลือกกระบบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย และอยู่กับฝ่ายเสรีนิยม ซึ่งกลุ่มนายทหารชั้นผู้ใหญ่ที่เกี่ยวข้องทางการเมือง ก็ยินดีสนองตอบต่อนโยบายของสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ เพื่อเป็นฐานในการต่อสู้ทางการเมืองกับนักการเมืองฝ่ายพลเรือนบางกลุ่มที่นิยมและต้องการนำประเทศไทยไปสู่การปกครองในระบอบคอมมิวนิสต์ กับกลุ่มการเมืองปัญญาชนแนวร่วมของคอมมิวนิสต์ที่ต้องการสลายพลังทหารไม่ให้เข้ามายุ่งกับการเมือง^{๘๓} ดังนั้น เมื่อจอมพล ป. จัดตั้งรัฐบาลขึ้นแล้ว จึงได้ตกลงตัดสินใจรับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา เพื่อต่อต้านการแผ่ขยายของคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคนี้ โดยถือว่าคอมมิวนิสต์เป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ หน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องนี้โดยตรงได้แก่ กองบังคับการตำรวจสันติบาล กรมตำรวจด้วยเหตุนี้ จึงมีการปรับปรุง กรมตำรวจ ทั้งในด้านตัวบุคคล การจัดหน่วยงานและวิธีปฏิบัติราชการ เพื่อให้กรมตำรวจ ภารภาระในการรักษาความปลอดภัยเรียบร้อยภายใน โดยการเผชิญหน้ากับฝ่ายคอมมิวนิสต์

^{๘๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๘๐.

^{๘๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๕.

^{๘๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๔.

รวมทั้งปัญหาอาชญากรรม^{๘๔} ฝ่ายสหรัฐอเมริกา ได้ตั้งบริษัทซีซัพพลาย (SEA Supply: South East Asia Supply) เพื่อให้การสนับสนุนกรมตำรวจโดยตรง ให้การสนับสนุนด้านอาวุธ อุปกรณ์ และผู้เชี่ยวชาญ^{๘๕} รวมทั้งการสนับสนุนทางการเงิน เพื่อปรับปรุงงานและขยายพื้นที่การปฏิบัติงานของตำรวจให้ครอบคลุมทั่วทุกพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ห่างไกล อันเป็นพื้นที่แทรกซึมของคอมมิวนิสต์ ด้วยการจัดสร้างสถานีตำรวจภูธรตำบล การจัดตั้งสายตรวจจรดยนต์ขึ้นเสริมสายตรวจจักรยานยนต์และสายตรวจเดินเท้า และการจัดตั้งสายตรวจจรดวิทยุเพื่อปรับปรุงขีดความสามารถในการควบคุมอาชญากรรม เป็นต้น

เมื่อฝ่ายคอมมิวนิสต์พยายามแพร่ขยายอิทธิพลเข้ามายังประเทศไทยและอินโดจีนมากขึ้น หลังปี พ.ศ.๒๔๙๔ ค่ายเสรีนิยมที่นำโดยสหรัฐอเมริกา เริ่มเปลี่ยนวิธีการสกัดกั้นการขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์จากการใช้เครื่องมือทางการเมืองและเศรษฐกิจ มาเป็นด้านการทหารมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ในปี ๒๔๙๖ เมื่อบริษัทซีซัพพลาย พยายามให้มีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดระหว่าง พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ กับนายจอห์น ฮาร์ท (John Hart) หัวหน้าหน่วยซีซัพพลายและนายโดโนแวน (Donovan) เอกอัครราชทูตอเมริกัน ประจำประเทศไทย โดยเฉพาะนายโดโนแวนเคยเป็นผู้ก่อตั้งหน่วย โอ.เอส.เอส (Office of Strategic Service) ซึ่งต่อมากลายเป็นองค์การ ซี.ไอ.เอ ซึ่งสนับสนุนกิจการต่างๆ ของ ซี.ไอ.เอ ในประเทศไทย ซึ่งกระทำการควบคู่ไปกับการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ โดยที่รัฐบาลไทยตกลงยอมรับ “คณะกรรมการพิเศษเกี่ยวกับเศรษฐกิจและวิชาการ” (Special Technical and Economic Commission) จากอเมริกา ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นยูซอม (United States Operation Mission) ทำหน้าที่กลั่นกรองโครงการต่างๆ ที่ไทยขอไปและทางฝ่ายรัฐบาลไทยก็ตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งคือ “คณะกรรมการดำเนินงานตามโครงการข้อ ๔ ของประธานาธิบดีทรูแมน” ซึ่งภายหลังเปลี่ยนเป็น “คณะกรรมการดำเนินงานตามโครงการช่วยเหลือเศรษฐกิจและวิชาการของสหรัฐอเมริกา” หรือชื่อย่อ ก.ศ.ว. ประสานงานกับยูซอมและควบคุมดูแลการดำเนินงานในรายละเอียด^{๘๖} หน่วยงานของตำรวจหลายหน่วยงานได้รับการสนับสนุนด้านอาวุธยุทโธปกรณ์ การก่อสร้างอาคารต่างๆ จากองค์กรยูซอม

ความพยายามในการประสานความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐกับกิจการของกรมตำรวจเป็นการเฉพาะในช่วงเวลาดังกล่าวยังสะท้อนผ่านความคิดเห็นของนักวิชาการชาวอเมริกันผู้หนึ่งที่ได้กล่าวไว้ว่า “....ในปี ค.ศ. ๑๙๕๒ (พ.ศ. ๒๔๙๕) โครงการซีซัพ พลาย (Sea Supply) ได้เพิ่มการสนับสนุนและสายสัมพันธ์ทั้งทางรูปนัยและอรูปนัยระหว่างประเทศสหรัฐฯ และประเทศไทย ได้กระชับแน่นแฟ้นขึ้น ทางด้านอเมริกา เอกอัครราชทูตสแตตันพ้นจากตำแหน่ง โดย วิลเลียม โดโนแวน (William Donovan) เข้ารับตำแหน่งแทน ในขณะที่ สแตตัน (Stanton) ไม่ได้ยินดีต่อกิจการของซีซัพพลายเท่าใดนัก โดโนแวนสนับสนุนอย่างหนักแน่นในการติดอาวุธให้ตำรวจและการเพิ่มอำนาจทางการเมืองแก่ พลตำรวจเอกเผ่า”^{๘๗}

เหตุผลที่สหรัฐอเมริกา ให้การสนับสนุนกรมตำรวจอย่างมาก มีการกล่าวกันว่าเนื่องจากหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ทหาร ซึ่งเป็นหน่วยใช้กำลังหลักในช่วงดังกล่าวจึงอ่อนกำลังจากสงคราม จึงควรมาให้การสนับสนุนกำลังตำรวจเพื่อทำหน้าที่ต่อต้านคอมมิวนิสต์ในยุคหลังสงคราม แต่มีเหตุผลแฝง ก็คือ

^{๘๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘๘.

^{๘๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๙๒.

^{๘๖} สุวรรณ สุวรรณเวช, พลตำรวจตรี, *ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย เล่ม ๒*, หน้า ๒๕๔-๕.

^{๘๗} อังใน พันธศักดิ์ ศาสสอนันต์, ร้อยตำรวจเอก, *การเมืองไทยกับการบริหารงานตำรวจ: ศึกษาเฉพาะกรณีสำคัญที่เกี่ยวข้อง*, หน้า ๑๖๓.

สหรัฐอเมริกา อาจเห็นว่าหากให้การสนับสนุนทางทหาร เกรงว่าจะเข้ามาก้าวร้าวทางการเมืองมากขึ้นและนำไปสู่การรัฐประหาร^{๘๘}

ผลจากความร่วมมือระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ทำให้ กรมตำรวจได้รับอนุมัติจากรัฐบาลให้จัดตั้ง กองกำลังทำการรบขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๙๔ มี ๒๒ หมวด ขึ้นการบังคับบัญชา กับ กองบังคับการ จเรตำรวจ โดยวางกำลังอยู่ตามช่องทางเข้าออกที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านในภาคเหนือ ภาค ตะวันออกเฉียงเหนือและภาคตะวันออก เพื่อตัดการสนับสนุนและการติดต่อระหว่างกองกำลังติดอาวุธของ ฝ่ายคอมมิวนิสต์ภายนอกประเทศกับกองกำลังคอมมิวนิสต์ภายในประเทศ มีการฝึกหัดกองกำลังพลร่มขึ้น เป็นครั้งแรกในประเทศ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๔ ที่ค่ายเอราวัณ จังหวัดลพบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อจะเป็นหน่วย เคลื่อนที่เร็ว นำไปใช้เสริมกำลังตำรวจตามชายแดนและส่งกำลังบำรุงในภูมิภาคที่ห่างไกลเส้นทาง คมนาคมและป่าทึบ ซึ่งจำเป็นต้องทำโดยทางอากาศ นอกจากนี้ยังได้ส่งนายตำรวจไปเรียนการฝึกรบ ฝึกกองบรมสมัยใหม่และการลาดตระเวนหาข่าวตามฐานทัพของอเมริกาที่ประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา^{๘๙}



พลตำรวจเอก หลวงชาติตระการโกศล อธิบดีกรมตำรวจ เป็นประธานในพิธีเปิดการฝึกการโดดร่ม ที่ค่ายเอราวัณ จ.ลพบุรี เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๔๙๔ (ภาพซ้าย) และการฝึกโดดจากหอ ส่วนหนึ่งของการฝึกโดดร่ม (ภาพขวา) (ภาพจากหนังสือ “๔๐ ปี ตชด. ๖ พฤษภาคม ๒๕๓๖”)

ความร่วมมือระหว่างประเทศอีกประการหนึ่งที่สำคัญ คือ การร่วมมือกันแก้ไขปัญหายาเสพติด ซึ่ง เริ่มเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบในระดับภูมิภาค เนื่องจากมีการกระทำความผิดข้ามประเทศหรือข้ามทวีป บทบาท ในการแก้ไขปัญหายาเสพติดซึ่งเป็นนโยบายสำคัญของหลายรัฐบาล โดยในปี พ.ศ.๒๕๐๑ มีการยกเลิกการ เสพฝิ่น แต่มียาเสพติดชนิดใหม่ที่รุนแรงกว่าฝิ่นคือ เฮโรอีน ระบาดอย่างรวดเร็ว รัฐบาลจึงได้จัดตั้ง คณะกรรมการปราบปรามยาเสพติดให้โทษ (ก.ป.ส.) ขึ้นในปี พ.ศ.๒๕๐๔ มีหน้าที่กำหนดนโยบายและ ประสานงานแก้ไขปัญหายาเสพติดอย่างเร่งด่วน ปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นโดยมีความเกี่ยวข้องกับ หลายประเทศ บทบาทของกรมตำรวจ มีการประสานงานเพื่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ไทยได้ส่งตัวแทน เข้าร่วมการประชุมเรื่องปัญหายาเสพติดที่สหประชาชาติ นครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา ในช่วง ทศวรรษ ๒๕๐๐ พันตำรวจเอกเอก สารสิน (ยศขณะนั้น) ได้รับมอบหมายจาก พลตำรวจเอกประเสริฐ รุจิรวงศ์ อธิบดีกรมตำรวจ ให้เข้ามาช่วยปรับปรุงงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ในฐานะเลขานุการ

^{๘๘} ลิขิต สุทธะพินทุ, พลตำรวจตรี, สัมภาษณ์ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๗.

^{๘๙} สุวรรณ สุวรรณเวช, พลตำรวจตรี, ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย เล่ม ๒, หน้า ๒๓๓.

ของ ก.ป.ส.^{๙๐} ความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาเสพติดเป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากการแพร่ระบาดของยาเสพติด เริ่มจากมีแหล่งผลิตอยู่ในประเทศหนึ่งและมีการลำเลียงเพื่อไปจำหน่ายในอีกประเทศหนึ่ง การแก้ไขปัญหาโดยประเทศเดียว จึงไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยสรุป เมื่อเปรียบเทียบตำรวจกับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย ในช่วงที่ ๑ ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๐๓-๒๔๗๕ กับช่วงที่ ๒ ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๑๖ จะพบว่าการเปลี่ยนผ่านสู่การเป็นประชาธิปไตย ในระยะการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของชาติ (national unity) โดยการเปลี่ยนจากการปกครองแบบหัวเมืองที่มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางแบบหลวมๆ มาสู่การเป็นรัฐชาติอันเป็นหนึ่งเดียว สถาบันตำรวจเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของชาติ โดยตำรวจถูกปรับเปลี่ยนให้มีความเป็นปึกแผ่น ในด้านการจัดโครงสร้างองค์กรใช้รูปแบบการจัดองค์กรตำรวจแบบตะวันตก และจัดโครงสร้างให้รวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง เมื่อเข้าสู่การเปลี่ยนผ่านในช่วงต่อมาคือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๑๖ แม้ว่าจะยกเลิกระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้ว แต่ก็ยังเป็นการเปลี่ยนผ่านในห้วงการต่อสู้ทางการเมืองที่ยังไม่ลงตัว ซึ่งบริบททางการเมืองไทย มีทั้งการต่อสู้ระหว่างชนชั้นนำเดิม คือ การต่อสู้ระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนกษัตริย์ซึ่งต้องการดำรงรักษาสถาณะและพระราชอำนาจของกษัตริย์ไว้ กับฝ่ายคณะราษฎรที่ต้องการการเปลี่ยนแปลง และต่อมายังเกิดการต่อสู้ระหว่างกลุ่มภายในคณะราษฎรเอง ภายใต้การต่อสู้ที่ยังไม่ลงตัว การปรับตัวเชิงโครงสร้าง ยังเป็นโครงการองค์กรแบบรวมศูนย์อำนาจ จัดองค์กรแบบกึ่งทหาร แบบที่เป็นมาจากช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง การปรับตัวเชิงโครงสร้างเพื่อให้ตำรวจเป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ เป็นการปรับโครงสร้างองค์กรให้มีความก้าวหน้า ขยายหน่วยงานเพื่อรองรับงานตามนโยบายของรัฐบาลและการเสริมสร้างความมั่นคงภายใน อย่างไรก็ตาม สถาบันตำรวจได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความเข้มแข็งในอำนาจทางการเมือง เพื่อแสวงหาอำนาจและรักษาอำนาจทางการเมือง ด้วยวิธีการแต่งตั้งบุคคลทางการเมืองเข้ามาดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ การโอนนายทหารคนสำคัญเข้ามารับราชการตำรวจและสืบทอดอำนาจในตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ และเมื่อเปลี่ยนขั้วทางการเมืองจึงมักจะมีการเปลี่ยนตัวผู้บริหารสูงสุดของกรมตำรวจ ซึ่งสามารถทำได้ง่าย เนื่องจากโครงสร้างองค์กรและระบบการบริหารงานบุคคลที่ยังสามารถเข้าแทรกแซงได้โดยง่าย อีกทั้งระบบการเมืองที่ยังไม่แยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมืองในยุคดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นนายทหาร หรือตำรวจก็สามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ทั้งสิ้น

ในอีกด้านหนึ่ง ในห้วงเวลาดังกล่าวจะพบว่ามีปัจจัยแทรกซ้อน ที่จำเป็นต้องอาศัยตำรวจเป็นเครื่องมือทางด้านความมั่นคงของชาติ คือ ภาวะสงครามโลกครั้งที่ ๒ ต่อด้วยสงครามเย็นและการแพร่เข้ามาของลัทธิคอมมิวนิสต์ เหตุผลด้านความมั่นคงและความขัดแย้งที่ยังไม่ลงตัวภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องกระชับอำนาจทางการเมือง ที่ไม่อาจดำเนินสู่กระบวนการเป็นประชาธิปไตยได้ตามปกติ

^{๙๐} เภา สารสิน, พลตำรวจเอก, *หนังสือที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ พลตำรวจเอกเภา สารสิน* ณ เมรุหลวงหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาสราชวรวิหาร กรุงเทพมหานคร วันอาทิตย์ที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๖ (กรุงเทพฯ: โพสต์ พับลิชชิ่ง, ๒๕๕๖), หน้า ๘๗.

บทที่ ๔

ตำรวจกับบทบาทของขบวนการนิสิตนักศึกษาและชนชั้นกลาง (พ.ศ.๒๕๑๖-๒๕๒๓)

๔.๑ บริบททางการเมืองของการเกิดขบวนการนิสิตนักศึกษาและชนชั้นกลาง

จากนโยบายการสร้างความสำเร็จทางเศรษฐกิจในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ คนไทยที่เกิดในช่วงเวลาดังกล่าว จึงเติบโตมาพร้อมกับความสำเร็จทางเศรษฐกิจและความเปลี่ยนแปลงทางสังคม การพัฒนาได้สร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ก็นำมาซึ่งปัญหาช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวย ความแตกต่างระหว่างชนบทกับเมืองก่อให้เกิดการหลั่งไหลของคนจากเขตชนบทสู่เขตเมือง การเติบโตของภาคอุตสาหกรรมทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของชนชั้นแรงงาน

การพัฒนาในด้านการศึกษา ได้มีการเพิ่มจำนวนผู้คนที่ได้รับการศึกษาสูง ผู้มีการศึกษาระดับปริญญาตรีเพิ่มจากประมาณ ๑๘,๐๐๐ คน เป็น ๑๐๐,๐๐๐ คน ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๑๕ ขณะเดียวกันจำนวนผู้ที่ไปเรียนต่างประเทศ โดยเฉพาะที่สหรัฐเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง^๑ ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๒-๒๕๑๕ เยาวชนคนหนุ่มสาวรุ่นใหม่ ได้ก้าวเข้ามามีบทบาทเพื่อสังคมอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน เช่น เข้าร่วมสังเกตการณ์การเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. ๒๕๑๒ ออกค่ายอาสาพัฒนาชนบท วิพากษ์วิจารณ์สังคม มีบทบาทเป็นพลังผลักดันนโยบายต่างประเทศ เป็นต้น^๒ บทบาทในการต่อต้านอำนาจเผด็จการทหาร ของขบวนการนักศึกษา มีศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวในช่วงเวลาดังกล่าว

๔.๑.๑ การชุมนุมครั้งใหญ่กับการสิ้นสุดคณาธิปไตยผูกขาดอำนาจ

การแก้ไขปัญหาต่างๆ ของชาติที่ไม่มีประสิทธิภาพ ของรัฐบาลที่ผูกขาดอำนาจมาเป็นเวลานาน กลุ่มนิสิตนักศึกษา นำโดยนายธีรยุทธ บุญมี ในฐานะผู้ประสานงานกลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญ พร้อมด้วยสมาชิกประมาณ ๑๐ คน จึงเปิดแถลงข่าวที่บริเวณสนามหญ้าท้องสนามหลวง ด้านอนุสาวรีย์ท้าวสุทนต์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเรียกร้องให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยเร็ว จัดหลักสูตรสอนอบรมรัฐธรรมนูญสำหรับประชาชน กระตุ้นประชาชนให้สำนึกและหวงแหนในสิทธิเสรีภาพ^๓ ความเคลื่อนไหวของขบวนการนักศึกษาในการต่อต้านรัฐบาลได้เริ่มขึ้นและได้ดำเนินไปสู่เหตุการณ์ชุมนุมครั้งใหญ่ในเวลาต่อมา

เงื่อนไขที่ทำให้เกิดการชุมนุมของนิสิต นักศึกษาและประชาชนจำนวนมาก เริ่มขึ้นในวันเสาร์ที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๖ สมาชิกของกลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญประมาณ ๒๐ คน ได้เดินแจกใบปลิวและหนังสือ และมีผู้เรียกร้องถือป้ายโปสเตอร์ ๑๐ กว่าแผ่น ออกเดินจากบริเวณตลาดนัดสนามหลวง ไปบางลำภู สยามสแควร์และเมื่อถึงประตูน้ำ เวลาประมาณ ๑๔.๐๐ น. ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจนครบาลและสันติบาล จับกุมไปทั้งหมด ๑๑ คน ซึ่งมีทั้งอาจารย์ นิสิตนักศึกษา นักหนังสือพิมพ์และนักการเมือง ต่อมาตลอดช่วงบ่ายและค่ำของวันที่ ๖ ถึงเช้า

^๑ คริส เบเคอร์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, *ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย* (กรุงเทพฯ: มติชน, ๒๕๕๓), หน้า ๒๗๙.

^๒ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, “๑๔ ตุลา: บันทึกประวัติศาสตร์,” *ตุลา-ตุลา สังคม-รัฐไทย กับความรุนแรงทางการเมือง*, ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, อารังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, บรรณาธิการ, พิมพ์ครั้งที่ ๕ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ๒๕๕๖), หน้า ๖๕.

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๘.

วันที่ ๗ ตุลาคม เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ทำการตรวจค้นสำนักงานตลอดจนบ้านพักของผู้ต้องหาและผู้เกี่ยวข้องและได้จับนักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหงเพิ่มขึ้นอีก ๑ คน รวมเป็น ๑๒ คน^๔ การจับกุมกลุ่มนักศึกษาดังกล่าว ทำให้เกิดกระแสการโจมตีรัฐบาลและเรียกร้องให้ปล่อยตัวผู้ถูกจับ รัฐบาลของ จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี โดยมีจอมพลประภาส จารุเสถียร เป็นรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรักษาการในตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ ไม่มีท่าทีว่าจะมีการปล่อยตัวผู้ถูกจับดังกล่าวแต่อย่างใด

กลุ่มแกนนำนิสิตนักศึกษาการได้ยกระดับสถานการณ์ ด้วยการกำหนดเวลาให้รัฐบาลดำเนินการตามข้อเรียกร้อง คือ ปล่อยตัวผู้ถูกจับ ภายในวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๑๖ หากยังมิได้รับคำตอบอันเป็นที่พอใจ ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย จะได้พิจารณาใช้มาตรการในขั้นเด็ดขาดต่อไป^๕ เมื่อถึงกำหนดเวลา รัฐบาลไม่ได้ปล่อยตัวตามคำเรียกร้อง เสกสรรค์ ประเสริฐกุล ผู้นำนักศึกษาที่เป็นหัวหน้าปฏิบัติการเดินขบวนได้นำขบวนกลุ่มผู้ชุมนุมเดินออกจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ไปตามถนนราชดำเนินมุ่งสู่นอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย

การชุมนุมเรียกร้องเกือบจะบรรลุผล โดยไม่มีการสูญเสียชีวิตของประชาชน ในวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๑๖ ตัวแทนของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษา ได้เข้าพบเจรจาชับสุดท้ายกับจอมพล ประภาส จารุเสถียร เมื่อได้รับคำตอบว่าจะปล่อยตัวผู้ต้องหา และจะร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายใน ๑ ปี จากนั้นตัวแทนของศูนย์ฯ ก็ได้เข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเมื่อเวลา ๑๓.๒๐ - ๑๗.๒๐ น. ต่อมาเวลา ๒๐.๐๐ น. วิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย ประกาศว่า รัฐบาลยอมรับข้อเสนอของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษา ยอมปล่อยผู้ต้องหาและจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ในปีต่อไป ตัวแทนของนิสิตนักศึกษาและผู้แทนพระองค์พยายามดำเนินการให้มีการสลายตัวของฝูงชนที่ยังคงชุมนุมกันอยู่เป็นเรือนแสน^๖ อย่างไรก็ตาม สภาพของการชุมนุมที่มีคนมารวมตัวกันจำนวนมาก ย่อมเกิดปัญหาการติดต่อสื่อสาร ควบคุมมวลชน เทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารที่ยังไม่สามารถส่งการหรือประสานงานกันได้อย่างทันทั่วทั้งที่ ข่าวลือต่างๆ ที่ไม่สามารถยืนยันข้อเท็จจริงได้อย่างทันทั่วทั้งที่ ส่งผลให้เหตุการณ์เกิดความสับสนวุ่นวายและนำไปสู่ความรุนแรงและสูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน อาทิเช่นการออกแถลงการณ์ของ กรมประชาสัมพันธ์ ว่า “ได้มีนักเรียนหรือบุคคลกลุ่มหนึ่งเตรียมการที่จะใช้อาวุธร้ายแรงต่างๆ ในวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๑๖” หรือกรณีผู้แจ้งต่อนายเสกสรรค์ ว่า กรรมการศูนย์ฯ ที่ไปเข้าเฝ้าฯ ชาติขาดหมดแล้ว ทำให้เสกสรรค์



ถนนราชดำเนิน ๑๓ ตุลาคม ๒๕๑๖ (ภาพจากหนังสือ ขบวนการประชาชน ตุลาคม ๒๕๑๖ , จัดพิมพ์ ๒๕๑๗ ใน ชาญวิทย เกษตรศิริ และธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, บรรณาธิการ “จาก ๑๔ ถึง ๖ ตุลา” (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ๒๕๕๑), หน้า ๔๓.)

^๔ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๙.

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๕.

^๖ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๐.

ประเสริฐกุล สักเคลื่อนขบวนจากลานพระรูปทรงม้าไปยังสวนจิตรลดา “เพื่อหวังเอาพระบารมีเป็นที่พึ่ง”^๗ ความสับสนและขาดการประสานงานที่ดี ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ ส่งผลให้เหตุการณ์ลุกลามบานปลายเกิดเหตุรุนแรงขยายวงจนเกิดการสูญเสียอย่างมาก

เมื่อเหตุการณ์ชุมนุมลุกลามออกไป รัฐบาลไม่ยอมใช้วิธีการประนีประนอม แต่ตัดสินใจใช้วิธีการปราบปรามโดยใช้กำลังทหารและตำรวจ โดยไม่คำนึงถึงความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นต่อนิสิตนักศึกษาและประชาชน^๘ การที่รัฐบาลใช้กำลังทหารและตำรวจ เข้าดำเนินการในสถานการณ์ที่เกิดความสับสนในข้อมูลข่าวสาร มีปัญหาในการติดต่อประสานงานและการสั่งการ ภายใต้อาณัติของผู้ชุมนุมมีอารมณ์โกรธ ไม่คำนึงถึงจิตวิทยามวลชน ทำให้สถานการณ์เกิดความรุนแรงจนเจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ ตลอดคืนวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖

การปราบปรามด้วยกำลังและอาวุธจากทหารและตำรวจ ทำให้เกิดความขัดแย้งในวงรัฐบาลอย่างหนัก มีทหารและตำรวจที่ไม่เห็นด้วย พลเอกกฤษณ์ สีวะรา ผู้บัญชาการทหารบก ก็ไม่เห็นด้วยกับวิธีรุนแรงนี้ ทางด้านทหารอากาศและทหารเรือ ก็เห็นด้วยกับทางฝ่ายของผู้บัญชาการทหารบก กลายเป็นแรงกดดันให้จอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และพันเอกณรงค์ กิตติขจร ต้องเดินทางออกนอกประเทศไป^๙

เหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ นับเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของประวัติศาสตร์การเมืองไทย แสดงให้เห็นถึงปฏิกิริยาตอบโต้ต่ออำนาจเผด็จการทหารของประชาชน นิสิตนักศึกษาหลังจากประเทศไทยอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลทหารมาเป็นเวลานาน ในการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของไทยในช่วงนี้ จึงเป็นช่วงที่ประชาชนได้แสดงบทบาทในการเรียกร้องทางการเมือง ความต้องการมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเด่นชัด เหตุการณ์ต่างๆ ในเดือนตุลาคม พ.ศ.๒๕๑๖ สมควรจะถูกเรียกว่าการปฏิวัติ มากกว่าการเรียกร้องใดๆ พวกที่เคลื่อนไหวในครั้งนี้ได้ทำให้การปกครองเผด็จการด้วยบุคคลคนเดียวถึงกาลอวสาน แม้ว่าพวกเขาไม่ได้ยุติบทบาทกองทัพในทางการเมือง แต่อย่างน้อยก็เป็นสัญลักษณ์ของสำนึกแบบใหม่ที่เห็นความจำเป็นของการกระจายอำนาจทางการเมืองให้ขยายออกไปในวงกว้างมากกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต^{๑๐} ความสำเร็จของการลุกขึ้นต่อสู้เรียกร้องประชาธิปไตยอาจมิใช่การเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นความสำเร็จของการต่อต้านล้มล้างการผูกขาดการใช้อำนาจเผด็จการของคนกลุ่มเดียวและเป็นการเปิดพื้นที่สำหรับการแสดงสิทธิเสรีภาพในสังคมไทย

๔.๑.๒ หลัง ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ บรรยากาศที่เต็มไปด้วยการชุมนุมเรียกร้อง

เหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ อาจไม่ใช่จุดสิ้นสุดของอิทธิพลทางการเมืองของฝ่ายทหาร แต่เป็นจุดเริ่มเปิดเวทีการแสดงออกถึงความต้องการทางการเมืองและการเรียกร้องของกลุ่มต่างๆ เป็นการเปิดศักราชของการอภิปราย และการเปลี่ยนแปลง เมื่อฝ่ายทหารถูกผลักดันออกไป สิ่งที่เกิดขึ้นมาในทันที คือ บางกลุ่มสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงอย่างถอนราก แต่บางกลุ่มพยายามที่จะสร้างรัฐและระบบสังคมหลังเผด็จการทหารที่

^๗ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๐.

^๘ นพดล เพ็ชรคำ, *การเมืองกับตำรวจ*, วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕, หน้า ๘๕.

^๙ ชาลวิทย์ เกษตรศิริ, “๑๔ ตุลา: บันทึกประวัติศาสตร์,” *ตุลา-ตุลา สังคม-รัฐไทย กับความรุนแรงทางการเมือง*, ชาลวิทย์ เกษตรศิริ, อารังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, บรรณาธิการ, พิมพ์ครั้งที่ ๕, หน้า ๘๘.

^{๑๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๔๓.

อยู่กลางๆ^{๑๑} นักศึกษากลายเป็นแรงบันดาลใจให้เกิดองค์กรและกิจกรรมทางการเมืองอย่างไม่เคยมีมาก่อน มีทั้งการประท้วงของกรรมกรในเมืองและการประท้วงของชาวนา นักศึกษาออกบริการให้ความรู้ในหมู่บ้าน ขณะเดียวกันพรรคการเมือง เกิดขึ้นจำนวนมาก การแสดงความคิดเห็นในที่สาธารณะมีอิสระอย่างมาก หนังสือพิมพ์และวารสารต่างตีพิมพ์เผยแพร่ความคิดเกือบทุกแนวความคิด^{๑๒} สถาบันการเมืองขณะนั้นประชาชนมีสิทธิเสรีภาพมาก กลุ่มนิสิตนักศึกษาเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลมากที่สุด นิสิตนักศึกษาได้เข้าร่วมปฏิบัติงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจตามสถานีตำรวจต่างๆ และเป็นผู้ควบคุมเจ้าหน้าที่ตำรวจในการใช้มาตรการในขณะที่จับกุมผู้ต้องหา^{๑๓} ในระยะนี้ เป็นระยะที่ภาพพจน์ทางการเมืองของตำรวจเสียหายมาก โดยเฉพาะเรื่องที่กรมตำรวจ รับผิดชอบในการปราบปรามการก่อจลาจลในช่วง ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ตำรวจต้องปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิดกับฝ่ายทหารและเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่อยู่คนละฝ่ายกับประชาชน เมื่อนิสิต นักศึกษาสามารถโค่นอำนาจของรัฐบาลทหารลงได้ และความศรัทธาในการปฏิบัติงานของตำรวจหมดไป กรมตำรวจ จึงถูกโจมตีในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชน^{๑๔} พลตำรวจโท สันฐาน ชยนนท์ อดีตผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ได้เล่าถึงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในช่วงเวลาดังกล่าว ไว้ว่า

... พ.ศ.๒๕๑๗ ได้รับราชการเป็นตำรวจที่ สน.บางซื่อ ซึ่งเห็นสิ่งที่ไม่เคยเห็นมาก่อน มีคนสะพายย่ามขึ้นโรงพัก ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ประชาชนที่มาติดต่อราชการ คอยประสานงานให้ ในบางครั้ง ที่เขาไม่เข้าใจการทำงานของตำรวจ เขามากดดันเราเป็นบางครั้งบางคราว ช่วงนั้นเป็นช่วงที่ตำรวจมีการเปลี่ยนผ่านมาก เพราะเมื่อก่อนอำนาจตำรวจจะมีเต็มที่ การทำงานก็จะมีใครมาคานอำนาจ เว้นผู้บังคับบัญชา ส่วนหนังสือพิมพ์ก็วิพากษ์วิจารณ์เราไม่เต็มที่ ไม่เหมือนในปัจจุบัน กระบวนการช่วงนั้นเป็นกระบวนการเริ่มเปิดกว้าง ให้นักศึกษาขึ้นมาตรวจสอบความถูกต้อง^{๑๕}

เหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ นำมาซึ่งความศรัทธาที่มีต่อพลังนักศึกษา ความศรัทธาของประชาชนทำให้กลุ่มนักศึกษาได้รับการสนับสนุน ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) ได้ใช้พลังในการเรียกร้องความยุติธรรมให้กับสังคม ร่วมกับกลุ่มพลังต่างๆ เรียกร้องการแก้ไขปัญหาสังคมมากขึ้น และเข้าไปร่วมกับการประท้วงในแทบทุกเรื่องและทุกปัญหา ทำให้เกิดความสับสนในหมู่ประชาชนเพราะบางเรื่อง

^{๑๑} คริส เบเคอร์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, *ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย*, หน้า ๒๘๓.

^{๑๒} เดวิด เค. วัยอาจ (David K. Wyatt), *ประวัติศาสตร์ไทยฉบับสังเขป*, กาญจนี ละอองศรี, บรรณาธิการ, หน้า ๕๔๕-๖.

^{๑๓} นพดล เพ็ชรคำ, *การเมืองกับตำรวจ*, หน้า ๘๕-๖.

^{๑๔} สุวรรณ สุวรรณเวช, พลตำรวจตรี, *ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย เล่ม ๒*, หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ พลตำรวจตรีปิติ ประจักษ์จิตต์ วันเสาร์ที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๓๙, หน้า ๓๙๕.

^{๑๕} สันฐาน ชยนนท์, พลตำรวจโท, สัมภาษณ์ วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๘.

ประชาชนก็เห็นว่าเจ้าหน้าที่บ้านเมืองก็ปฏิบัติหน้าที่ถูกต้อง แต่ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาฯ ก็ประท้วงโจมตีรัฐบาล^{๑๖}

การประท้วงของกลุ่มประชาชน เกิดขึ้นทั้งในกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัด อาจแบ่งได้เป็นการชุมนุมเรียกร้องเกี่ยวกับค่าแรงงาน การชุมนุมเรียกร้องเพื่อหวังผลทางการเมือง การชุมนุมเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ การนัดหยุดงาน เป็นต้น^{๑๗} หากพิจารณาเฉพาะข้อมูลจำนวนการประท้วงหยุดงานในช่วงปี พ.ศ.๒๕๑๖-๒๕๑๙ จากกระทรวงมหาดไทย จะพบว่ามีความถี่ขึ้นหลายเท่าเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเวลาก่อนหน้านี้ โดยในปี พ.ศ.๒๕๑๕ มีข้อพิพาทแรงงานถึงขั้นหยุดงาน ๓๔ ครั้ง มีจำนวนลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง ๗,๘๐๓ คน แต่ในปี พ.ศ.๒๕๑๖ มีจำนวนข้อพิพาท ๕๐๑ ครั้ง มีจำนวนลูกจ้างที่เกี่ยวข้องจำนวนมากถึง ๑๗๗,๘๘๗ คน รายละเอียดตามตารางดังนี้

ตารางที่ ๔.๑ สถิติเกี่ยวกับกรณีการนัดหยุดงานโดยเปรียบเทียบจากปี พ.ศ.๒๕๑๕ ถึง พ.ศ.๒๕๑๙

พ.ศ.	จำนวนข้อพิพาทแรงงานถึง ขั้นนัดหยุดงาน	จำนวนลูกจ้างที่ เกี่ยวข้อง	จำนวนวันทำงานที่ สูญเสีย
๒๕๑๒	๑๘	๕,๓๔๕	๒๓,๕๙๓
๒๕๑๓	๒๕	๒,๘๘๘	๖,๐๐๔
๒๕๑๔	๒๗	๕,๑๕๓	๑๒,๖๔๖
๒๕๑๕	๓๔	๗,๘๐๓	๑๙,๙๐๓
๒๕๑๖	๕๐๑	๑๗๗,๘๘๗	๒๙๖,๘๘๗
๒๕๑๗	๒๕๗	๑๐๕,๘๘๓	๕๐๗,๖๐๒ ^{๑/๒}
๒๕๑๘	๒๔๑	๙๔,๗๔๗	๗๒๒,๙๔๖
๒๕๑๙	๑๓๓	๖๕,๓๔๒	๔๙๕,๖๑๙ ^{๑/๒}

ที่มา: กระทรวงมหาดไทย, กรมแรงงาน, สถิติแรงงาน ๒๕๒๐, หน้า ๔๕ อ้างถึงใน สุรพันธ์ ทับสุวรรณ, ความล้มเหลวของประชาธิปไตยในประเทศไทยระหว่าง ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ถึง ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙, วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓

สำหรับการชุมนุมประท้วงในห้วงเวลาดังกล่าว มีจุดมุ่งหมายและรูปแบบการเคลื่อนไหวที่แตกต่างหลากหลาย ในช่วงระยะเวลาระหว่าง พ.ศ.๒๕๑๖-๒๕๑๙ มีเหตุการณ์ชุมนุมประท้วงครั้งสำคัญที่เกิดขึ้นซึ่งแสดงให้เห็นถึงความหลากหลายของเหตุการณ์ ได้แก่

^{๑๖} สุรพันธ์ ทับสุวรรณ, ความล้มเหลวของประชาธิปไตยในประเทศไทยระหว่าง ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ถึง ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙, วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓, หน้า ๑๐๙.

^{๑๗} ณรงค์ มหามนต์, พลตำรวจโท, การดำเนินงานของกองบัญชาการตำรวจนครบาลในการรักษาความสงบเรียบร้อยต่อการชุมนุมเรียกร้องต่างๆ : ศึกษาเฉพาะกรณีการชุมนุมเรียกร้องครั้งสำคัญๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ จนถึงช่วงก่อนเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะการเมือง วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ประจำปีการศึกษา พ.ศ.๒๕๑๙-๒๕๒๐, หน้า ๓๓.

- **การจลาจลที่พลับพลาไชย** เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๑๗ เวลาประมาณ ๒๐.๓๐ น. มีเจ้าหน้าที่ตำรวจสายตรวจจากรยานยนต์ ๒ นาย พยายามสั่งคนขับแท็กซี่ซึ่งจอดรถในที่ห้ามบริเวณป้ายจอดรถประจำทางหน้าบริษัทนครหลวงประกันชีวิต ให้เคลื่อนรถออกไป แต่คนขับแท็กซี่ขัดขึ้น ตำรวจจึงวิทยุให้รถสายตรวจ ซึ่งมีตำรวจอีก ๒ นาย มาช่วยจับกุม แต่ก็ยังขัดขึ้นพร้อมตะโกนว่า “ตำรวจทำร้ายประชาชน” ทำให้ประชาชนที่รอรถประจำทางและบริเวณใกล้เคียงต่างพากันมามุ่งดู และวิ่งตามมาดูเหตุการณ์ที่สถานีตำรวจ^{๑๘} แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะพยายามชี้แจงว่าตำรวจไม่ได้ซ้อมประชาชน รวมทั้งมีนักศึกษาวิ่งมาชี้แจง แต่ประชาชนก็ไม่ฟังและยังคงให้อารมณ์ร่วมทั้งขว้างปาสิ่งของ เหตุการณ์ได้ลุกลายบานปลาย มีการบุกเข้าไปบนสถานีตำรวจทำลายสิ่งของ เหตุจลาจลได้ขยายวงออกไปจนถึงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๑๗ เมื่อเหตุการณ์สงบลงเพราะการตัดสินใจดำเนินการปราบปรามอย่างเด็ดขาดของรัฐบาล ปรากฏว่ามีผู้ได้รับบาดเจ็บ ๑๒๕ ราย เสียชีวิต ๒๕ ราย เจ้าหน้าที่ตำรวจบาดเจ็บ ๗ นาย ค่าเสียหายประมาณล้านบาทเศษ เจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมบุคคลและควบคุมตัวไว้ดำเนินคดี ๖๗ คน^{๑๙}

เหตุการณ์จลาจลที่พลับพลาไชย มีความแตกต่างจากการชุมนุมประท้วงของกลุ่มต่างๆ ผู้ที่ก่อเหตุไม่ได้มีการจัดตั้งเป็นขบวนการอย่างเป็นระบบ แต่เป็นขบวนการที่เกิดขึ้นทันทีทันใด “ผู้ร่วมเคลื่อนไหวส่วนมากเป็นกลุ่มชาติพันธุ์จีนระดับล่าง ซึ่งก็คือชนชั้นกลางระดับล่างและชนชั้นล่าง”^{๒๐} ชนชั้นดังกล่าวเกิดแรงกดดันจากสังคมไทย เนื่องจากในช่วงเวลาก่อนหน้านั้น ประเทศไทยอยู่ภายใต้บริบทสงครามเย็นที่มีจีนคอมมิวนิสต์เป็นฝ่ายตรงข้ามกับรัฐไทย นอกจากนี้ยังมีแรงดึงจากสังคมจีนในไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากคนรุ่นพ่อแม่ที่ยังดำรงความเป็นจีนไว้สูงและคาดหวังให้คนรุ่นลูกดำรงอัตลักษณ์ความเป็นจีนไว้เช่นเดียวกัน ท่ามกลางบรรยากาศที่ความเป็นจีนถูกทำให้เป็นปมด้อย^{๒๑} นอกจากนี้ยังถูกกดดันในการประกอบอาชีพ ที่ถูกควบคุมและจำกัดอาชีพ เมื่อไม่มีทางออกจึงจำเป็นต้องเลือกหนทางที่ต่อต้านกฎระเบียบ และต่อต้านรัฐ คำว่า “รัฐ” ไม่มีตัวตนที่สามารถจับต้องได้อย่างเป็นรูปธรรม ตัวตนที่จับต้องได้คือบรรดาข้าราชการระดับล่างที่สามัญชนจีนต้องพบในชีวิตประจำวัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานะของความเป็นจีนทำให้ง่ายต่อการถูกรังแกจากเจ้าหน้าที่รัฐ^{๒๒}

อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์จลาจลดังกล่าว หากมองอารมณ์ ความรู้สึก และทัศนะเกี่ยวกับเหตุการณ์จากมุมมองของกลุ่มชาติพันธุ์จีนทุกชนชั้น จะพบว่ามี ความแตกต่างและความเห็นที่ไม่ลงรอยต่อเหตุการณ์จำนวนมาก ชาวจีนบางคนก็เห็นว่าเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดจากพฤติกรรมของอันธพาล มีความประพฤติกเล่ มีการทำลายทรัพย์สินของทางราชการ การใช้กำลังและอาวุธเข้าปราบปรามของเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงเป็นเรื่องที่สมควร^{๒๓}

^{๑๘} สิทธิเทพ เอกสิทธิพงษ์, *กบฏ จีน จน “บนถนนพลับพลาไชย”* (กรุงเทพฯ: มติชน, ๒๕๕๕), หน้า ๑๘๕-๖.

^{๑๙} สุวรรณ สุวรรณเวช, *พลตำรวจตรี, ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย เล่ม ๒*, หน้า ๓๔๘.

^{๒๐} สิทธิเทพ เอกสิทธิพงษ์, *กบฏ จีน จน “บนถนนพลับพลาไชย”*, หน้า ๒๐๒.

^{๒๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐๔.

^{๒๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐๘.

^{๒๓} โปรดดู เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑๕-๘.

- **การประชุมนุญเรียกร้องไทยการ์ด** เมื่อปี พ.ศ.๒๕๐๒ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ตกลงกับรัฐบาลไทย ขอให้สถานที่บริเวณคลังแสงที่ ๕ ตำบลจันทิก อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา เป็นสถานที่เก็บอาวุธในประเทศไทย และขอให้คนไทยเป็นยามรักษาการณ์ จึงมีคนไทยรับจ้างเป็นยามรักษาการณ์ของสหรัฐอเมริกา เรียกว่า “ไทยการ์ด” การว่าจ้างเป็นการตกลงกันระหว่างสหรัฐอเมริกากับไทยการ์ดโดยตรง จนกระทั่งปี พ.ศ.๒๕๐๘ กองบัญชาการทหารสูงสุดส่วนหน้า (บก.สน.) เห็นว่าการที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้จ้างคนไทยเป็นยามรักษาการณ์โดยให้ถืออาวุธปฏิบัติหน้าที่ด้วยนั้นเป็นการขัดต่อกฎหมายของไทย จึงมีการทักทวงไปยังรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ต่อมาได้มีการแก้ไขปัญหามีการเรียกทหารอาสาสมัครเข้ามาปฏิบัติหน้าที่รักษาความปลอดภัยสถานที่ดังกล่าว และมีการจัดตั้งเป็นหน่วยงาน “กรมรักษาการณ์” ตั้งอยู่ในบริเวณฐานทัพอากาศของสหรัฐอเมริกา จังหวัดนครราชสีมา (ฐานบินโคราช) มีพิธีรับมอบการบังคับบัญชาไทยการ์ดจากสหรัฐอเมริกา มาขึ้นอยู่กับการรักษาการณ์ บก.สน. อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๐๙^{๒๔}

ในช่วงเวลาต่อมาได้เกิดข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ค่าตอบแทนของกลุ่มไทยการ์ด เนื่องจากเมื่อโอนมาอยู่ภายใต้ บก.สน.แล้ว ได้รับผลตอบแทนน้อยลง และเกิดความไม่เชื่อมั่นต่อ บก.สน. ในช่วงแรกของการชุมนุมเป็นการชุมนุมเรียกร้อง ณ ท้องสนามหลวง ไม่มีเหตุการณ์ละเมิดกฎหมาย แต่ในช่วงต่อมา ได้ย้ายเต็นท์จากสนามหลวงซึ่งมีอยู่ ๖ เต็นท์ มาทางปิดถนนรอบอนุสาวรีย์ประชาธิปไตยทั้ง ๔ ด้าน เป็นเหตุให้การจราจรติดขัดและถูกโจมตีจากประชาชน ต่อมาวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๑๘ กลุ่มไทยการ์ดได้เคลื่อนย้ายมาชุมนุมที่หน้าทำเนียบรัฐบาล การชุมนุมได้สิ้นสุดลงเมื่อรัฐบาล ได้มอบหมายให้กรมตำรวจ ดำเนินมาตรการกวาดล้างจับกุมตามกฎหมาย กองบัญชาการตำรวจนครบาล ได้ดำเนินการ โดยควบคุมตัวไทยการ์ดทั้งหมด ๓๕๘ คน (เป็นชาย ๒๕๔ คน หญิงและเด็ก ๑๐๔ คน) ยึดอาวุธปืนได้ ๑๙ กระบอก มีด ๑๐ เล่ม กัญชา ๑๕ ห่อ การปฏิบัติเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ไม่มีการกระทบกระทั่งกัน^{๒๕}

-**การประชุมนุญเรียกร้องของคณงานโรงงานแสดนดาร์ตการ์เมนต์** เป็นบริษัทผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปส่งขายต่างประเทศ บริษัทตั้งอยู่ที่อาคารของมูลนิธิอื้อเจือเหลียง ชั้น ๔-๕ ถนนพระราม ๔ ตรงข้ามสวนลุมพินี เมื่อเดือนเมษายน ๒๕๑๘ บริษัทมีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในเรื่องประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงาน และการบริหารงานที่ฝ่าฝืนและละเมิดกฎระเบียบที่บริษัทกำหนดไว้ เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๑๘ บริษัทได้มีคำสั่งให้นายสุนทร แซ่ไคว และคณงานอีก ๑๑ คน พ้นจากหน้าที่ คำสั่งดังกล่าวเป็นเหตุให้พนักงานกลุ่มนี้มาชุมนุมกันและยื่นข้อเรียกร้องต่อบริษัท จำนวน ๑๖ ข้อ เกี่ยวกับสภาพการจ้างงานและสวัสดิการที่นายจ้างควรจัดให้แก่ลูกจ้าง^{๒๖}

การประท้วงหยุดงานยืดเยื้อมา จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๑๘ ได้เกิดเหตุการณ์ไม่สงบขึ้น มีการชุมนุมปะทะกันระหว่างคณงานซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่งเป็นคณงานที่ต้องการจะเข้าทำงานตามเดิม (หลังจากที่ได้มีการนัดหยุดงานมาระยะหนึ่งแล้ว) และฝ่ายที่ต้องการให้การนัดหยุดงานดำเนินต่อไป ซึ่งฝ่ายนี้พยายามที่จะขัดขวางมิให้คณงานเข้าไปทำงานตามปกติ เจ้าหน้าที่ตำรวจพยายามที่จะรักษาความสงบ

^{๒๔} ณรงค์ มหานนท์, พลตำรวจโท, การดำเนินงานของกองบัญชาการตำรวจนครบาลในการรักษาความสงบเรียบร้อยต่อการชุมนุมเรียกร้องต่างๆ : ศึกษาเฉพาะกรณีการชุมนุมเรียกร้องครั้งสำคัญๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ จนถึงช่วงก่อนเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙, หน้า ๓๕.

^{๒๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๑-๘๑.

^{๒๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๒-๔.

เรียบร้อย^{๒๗} การชุมนุมครั้งนี้ เป็นปรากฏการณ์ทางด้านปัญหาแรงงาน มีการใช้คนงานหญิงตั้งแถวปิดกั้นประตู ขัดขวางไม่ให้คนงานที่ต้องการทำงานกลับเข้าไปในบริษัท ฝ่ายผู้บริหารบริษัทได้ขอความคุ้มครองจากตำรวจ เมื่อตำรวจเห็นว่าการกระทำของคนงานเข้าข่ายเป็นความผิดตามกฎหมายอาญา ตำรวจจึงเข้าดำเนินการ จึงมีการปะทะกันขึ้น^{๒๘}

-การชุมนุมเรียกร้องของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยเพื่อให้สหรัฐอเมริกาถอนฐานทัพออกจากประเทศไทย เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๙ รัฐบาลไทย ได้ส่งหนังสือขอให้สหรัฐอเมริกาถอนฐานทัพ และหน่วยงานพิเศษต่างๆ ออกจากประเทศไทย ในวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๑๙ ต่อมาได้มีการเจรจาระหว่าง รัฐบาลไทยกับรัฐบาลสหรัฐอเมริกาอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลสหรัฐอเมริกาแจ้งให้ทราบว่าเมื่ออุปสรรคบางประการที่ไม่สามารถถอนฐานทัพและหน่วยงานพิเศษต่างๆ อออกไปได้ตามกำหนดเวลา รัฐบาลไทยจึงได้มีแถลงการณ์ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๑๙ สรุปได้ว่ารัฐบาลไทยจำเป็นต้องยกเลิกข้อตกลงตามโครงการรามสูร และขอให้สหรัฐอเมริกา ถอนหน่วยงานพิเศษต่างๆ ออกจากประเทศไทยภายในระยะเวลา ๔ เดือน^{๒๙}

ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ได้จัดการชุมนุมเรียกร้องขึ้น เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๑๙ ณ บริเวณท้องสนามหลวง โดยมีจุดประสงค์สำคัญ คือ คัดค้านการคงไว้หรือนำเข้ามาของฐานทัพ หน่วยงาน หรือหน่วยปฏิบัติการทุกชนิดของต่างชาติ ที่ละเมิดอธิปไตยของไทย และคัดค้านการกระทำ (ของสหรัฐอเมริกา) ที่เป็นการรุกรานหรือแทรกแซงมิตรประเทศ คัดค้านการครอบงำแทรกแซงทางการเมืองจากต่างชาติ เมื่อมีประชาชนมาร่วมฟังการปราศรัยเป็นจำนวนมากแล้ว กลุ่มผู้ชุมนุมได้ออกเดินขบวนออกจากท้องสนามหลวง มุ่งหน้าไปบริเวณสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย ในขณะที่ขบวนได้เคลื่อนมาถึงถนนพระรามที่ ๑ มุ่งหน้าไปทางแยกราชประสงค์ ทำยขบวนอยู่บริเวณหน้าศูนย์การค้าสยาม ได้มีคนร้ายขว้างระเบิดมาที่กลุ่มผู้ชุมนุมเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิต ๔ คน และได้รับบาดเจ็บ ๗๙ คน จากเหตุการณ์ดังกล่าวได้กลายเป็นประเด็นปัญหาที่ทำให้ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย โจมตีการดำเนินงานของรัฐบาล กรมตำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกองบัญชาการตำรวจนครบาล อย่างรุนแรง^{๓๐}

จะเห็นได้ว่าเหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ส่งผลให้ขบวนการนิสิตนักศึกษาและภาคประชาชนตระหนักได้ถึงพลังของการเคลื่อนไหวมวลชน การอ่อนพลังในทางการเมืองของทหารที่ครองอำนาจมาเป็นเวลานาน ทำให้สังคมโดยรวมเริ่มแสดงออกเพื่อเรียกร้องสิทธิเสรีภาพและความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เหตุการณ์ชุมนุมเรียกร้องเกิดขึ้นจำนวนมาก การชุมนุมประท้วงเป็นไปด้วยจุดประสงค์และรูปแบบที่แตกต่างกัน ทั้งการเรียกร้องเพื่อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม การชุมนุมเพื่อแสดงออกในประเด็นผลประโยชน์ของชาติ หรือเหตุการณ์ที่มีรากฐานมาจากการความต้องการต่อต้านอำนาจรัฐ ด้วยเหตุผลเบื้องต้นมาจากการถูกกดขี่ รูปแบบการชุมนุมประท้วงอันหลากหลายทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับมือกับเหตุการณ์ที่มากด้วยปริมาณและรูปแบบความเคลื่อนไหวที่แตกต่างกัน เช่น การชุมนุมประท้วงโดยปิดถนนสาธารณะ การเคลื่อนขบวนของ

^{๒๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๓.

^{๒๘} สุวรรณ สุวรรณเวช, พลตำรวจตรี, ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย เล่ม ๒, หน้า ๓๙๙-๔๐๐.

^{๒๙} ณรงค์ มหานนท์, พลตำรวจโท, การดำเนินงานของกองบัญชาการตำรวจนครบาลในการรักษาความสงบเรียบร้อยต่อการชุมนุมเรียกร้องต่างๆ : ศึกษาเฉพาะกรณีการชุมนุมเรียกร้องครั้งสำคัญๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ จนถึงช่วงก่อนเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙, หน้า ๙๗.

^{๓๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙๘-๙.

มวชน สถานการณ์ที่ล่อแหลมต่อการเกิดเหตุแทรกซ้อน การปะทะระหว่างมวชนที่มีความเห็นต่างกัน และการลอบใช้อาวุธและวัตถุระเบิด เป็นต้น

๔.๑.๓ การเติบโตของขบวนการสังคมนิยมประท้วงรุนแรง ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙

ภายหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ การชุมนุมประท้วงของประชาชนกลุ่มต่างๆ ในสังคมไทย ผสมกับสถานการณ์เมื่อปี พ.ศ.๒๕๑๘ คอมมิวนิสต์ได้ชัยชนะท่วมท้นในอินโดจีน สภาพการณ์ดังกล่าวทำให้ชนชั้นนำในเมืองและชนชั้นกลาง ต่างพากันตระหนักกับความเสี่ยงของนักศึกษา โดยมองว่านักศึกษาอยู่ในภายใต้อิทธิพลของคอมมิวนิสต์^{๓๑} การเกิดขึ้นของมวชนกลุ่มต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยมีแรงสนับสนุนจากฝ่ายรัฐหรือกลุ่มฝ่ายขวา ประกอบกับบทบาทการปราบปรามประชาชนที่เคลื่อนไหวอย่างรุนแรง ได้พัฒนาไปสู่เหตุการณ์วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ในเวลาต่อมา ปวย อึ้งภากรณ์ กล่าวถึงสาเหตุของเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ซึ่งมีวิวัฒนาการต่อเนื่องมาจากเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ไว้ว่า

... ผู้ที่ได้สูญเสียอำนาจทางการเมืองในเดือนตุลาคม ๒๕๑๖ ได้แก่ ทหารและตำรวจบางกลุ่ม ผู้ที่เกรงว่าในระบบประชาธิปไตย ตนจะสูญเสียอำนาจทางเศรษฐกิจไป ได้แก่ พวกนายทุนเจ้าของที่ดินบางกลุ่ม และผู้ที่ไม่ประสงค์จะเห็นระบบประชาธิปไตยในประเทศไทย กลุ่มเหล่านี้ได้พยายามอยู่ตลอดเวลาที่จะทำลายล้างพลังต่างๆ ที่เป็นปรปักษ์แก่ตนด้วยวิธีต่างๆ ทางวิทยุและโทรทัศน์ ทางหนังสือพิมพ์ ทางใบปลิว โฆษณา ทางลอบปลงชีวิต ทางบัตรสนเท่ห์ ทางจดหมาย ซึ่งเป็นสนเท่ห์ ชูเชี่ยวต่างๆ และได้ก่อตั้งหน่วยต่างๆ เป็นเครื่องมือ^{๓๒}

เหตุการณ์วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ เป็นเหตุการณ์ที่เกิดการปะทะกันของสองกระแสความคิด การเดินทางกลับเข้าประเทศของจอมพลถนอม กิตติขจร โดยบวชเป็นสามเณร เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๑๙ ทำให้ประชาชน นิสิตนักศึกษา ไม่พอใจ มีการประท้วงและปิดประกาศตามสถานที่สาธารณะ แต่การปิดประกาศดังกล่าวก็ได้รับการต่อต้านอย่างรุนแรงจากกลุ่มที่เป็นปรปักษ์ มีนักศึกษาบางคนถูกทำร้ายได้รับบาดเจ็บ ที่จังหวัดนครปฐม พนักงานของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ๒ คน ออกไปปิดประกาศประท้วงจอมพลถนอม ได้ถูกคนร้ายฆ่าตายและนำไปแขวนคอในที่สาธารณะ ต่อมารัฐบาลยอมรับว่าคนร้ายนั้นคือตำรวจนครปฐมนั่นเอง^{๓๓} ในวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๑๙ ได้มีการชุมนุมที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีการอภิปรายเรื่องจอมพลถนอม และการฆ่าพนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่นครปฐม และมีการแสดงการจับพนักงานไฟฟ้านั้นแขวนคอ โดยนักศึกษาสองคน หลังจากนั้นในวันรุ่งขึ้นมีหนังสือพิมพ์นำเสนอภาพการแสดงละครแขวนคอและพยายามนำเสนอภาพผู้ที่ถูกแขวนคอว่ามีใบหน้าคล้าย สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช มีผู้นำไปเป็นประเด็นโจมตีกลุ่มนักศึกษาที่กำลังชุมนุมประท้วงและปลุกเร้าให้เกิดความขัดแย้งมากยิ่งขึ้น การประท้วงของกลุ่มนักศึกษาใน

^{๓๑} เดวิด เค. วยอจ (David K. Wyatt), *ประวัติศาสตร์ไทยฉบับสังเขป*, กาญจนี ละอองศรี, บรรณาธิการ, หน้า ๕๔๗.

^{๓๒} ปวย อึ้งภากรณ์, “ความรุนแรงและรัฐประหาร ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙,” ชาวนิวทรี เกษตรศิริ, “๑๔ ตุลา: บันทึกประวัติศาสตร์,” *ตุลา-ตุลา สังคม-รัฐไทย กับความรุนแรงทางการเมือง*, ชาวนิวทรี เกษตรศิริ, อังคารศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, บรรณาธิการ, พิมพ์ครั้งที่ ๕, หน้า ๑๐๙.

^{๓๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๐.

ครั้งนี้ มวลชนฝ่ายขวาที่เห็นว่ากลุ่มนักศึกษามีความโน้มเอียงไปทางลัทธิคอมมิวนิสต์ ได้ผนึกกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐ ออกมาต่อต้านการเคลื่อนไหวของกลุ่มนักศึกษา ในรูปของมวลชนที่จัดตั้งขึ้นในนามกลุ่มกระทิงแดง กลุ่มนวพล ลูกเสือชาวบ้าน^{๓๔}

เมื่อเกิดเหตุการณ์ใช้กำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ พลเรือเอกสัจด์ ชลออยู่ จึงได้กระทำการปฏิวัติยึดอำนาจ และแต่งตั้งนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี มีข้อนำเสนอสำหรับการปฏิวัติในครั้งนี้ว่าอาจมีความพยายามให้เกิดเหตุการณ์วุ่นวายจากการประท้วงของนักศึกษาที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อให้เป็นเงื่อนไขให้เกิดการปฏิวัติ ดังที่ ปวย อึ้งภากรณ์ ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า

ในการรัฐประหารแต่ละครั้งในประเทศไทย หัวหน้าปฏิวัติเป็นนายทหารบก คราวนี้หัวหน้าเป็นนายทหารเรือ และรองเป็นนายทหารอากาศ เป็นที่เข้าใจกันว่า พลเรือเอกสัจด์ ชลออยู่ เป็นผู้ที่ถูกอุปโลกน์ขึ้นมามากกว่า เพราะนิสัยใจคอและลักษณะการคุมกำลังนั้น คงจะไม่ทำให้คุณสัจด์กระทำรัฐประหารได้เอง การที่รีบตั้งพลเรือนขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีแทนที่จะเป็นเสียเองก็ทำให้เกิดความฉงนมากขึ้น ปัญหาที่มีผู้กล่าววิจารณ์กันมากก็คือ ใครเล่าอยู่เบื้องหลังการรัฐประหารคราวนี้ ซึ่งรู้สึกว่ากระทำการแบบรีบร้อน อาจจะวางแผนไว้ก่อนหน้าแล้ว แต่รู้สึกว่าจะรีบจัดทำขึ้นในวันที่ ๖ ตุลาคม หลังจากฆาตกรรมในธรรมศาสตร์นั่นเอง^{๓๕}

๔.๑.๔ ตำรวจกับชนชั้นนำทางการเมืองในยุคแห่งสิทธิเสรีภาพ

หลังจากเหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ แม้ว่าบทบาทของทหารในทางการเมืองจะลดลง แต่ก็ยังไม่ได้ยุติลงอย่างสิ้นเชิง ได้เกิดความคิดที่ว่าถึงเวลาที่ตำรวจจะได้เป็นตัวของตัวเอง เป็นตำรวจของประชาชนอย่างแท้จริง โดยมีไซตักเป็นตำรวจของนักการเมือง แต่เมื่อเวลาผ่านไป ตำรวจก็ยังไม่สามารถหลุดจากแอกอันเก่าแก่ดั้งเดิม ตำรวจยังคงเป็นเครื่องมือของนักการเมืองอยู่เช่นเดิม^{๓๖} หลังเหตุการณ์ช่วงแรก ทหารยังคงมีอิทธิพลต่อตำรวจอยู่บ้าง ดังจะเห็นได้จากหลังจากจอมพลถนอม กิตติขจร ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แม้จะมีการแต่งตั้งพลเรือน คือ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่การแต่งตั้งอธิบดีกรมตำรวจ ก็ยังไม่พ้นอิทธิพลจากทหาร ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นอธิบดีกรมตำรวจ แทนจอมพลประภาส จารุเสถียร ที่ออกจากการรักษาการในตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ ไปพร้อมกับจอมพลถนอม กิตติขจร ก็คือ พลตำรวจโทประจวบ สุนทรางกูร รองอธิบดีกรมตำรวจ พลตำรวจโทประจวบ เป็นบุคคลที่โอนมาจากทหารเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยขณะที่จอมพลประภาส รักษาการในตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ จึงถือเป็นบุคคลที่ถูกวางตัวเป็นทายาทของกลุ่มผู้ผูกขาดอำนาจในขณะนั้น นอกจากนี้ยังมีการโอน พลโทวิฑูรย์ ยะสวัสดี มาดำรงตำแหน่ง

^{๓๔} คริส เบเกอร์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, *ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย*, หน้า ๒๙๑.

^{๓๕} ปวย อึ้งภากรณ์, “ความรุนแรงและรัฐประหาร ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙,” ชาลววิทย เกษตรศิริ, “๑๔ ตุลา: บันทึกประวัติศาสตร์,” *ตุลา-ตุลา สังคม-รัฐไทย กับความรุนแรงทางการเมือง*, หน้า ๑๒๙.

^{๓๖} พิชากร ชื่นประเสริฐ, ร้อยตำรวจเอก, *การแทรกแซงทางการเมืองต่อตำรวจไทย (พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๒๙)*, วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๖, หน้า ๑๐๙.

ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ อีกด้วย เหตุผลสำหรับการแต่งตั้ง พลตำรวจโทประจวบ เป็นอธิบดีกรมตำรวจ กล่าวกันว่าเป็นผลจาก พลเอกเกษม สีวะรา ผู้บัญชาการทหารบก เป็นผู้ขอร้องให้นายกรัฐมนตรี แต่งตั้ง รวมทั้งการโอน พลโทวิฑูรย์ ยะสวัสดิ์ มาดำรงตำแหน่งผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ^{๓๗} ดังนั้น การแต่งตั้งดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของฝ่ายทหารที่ยังมีต่อกรมตำรวจในช่วงหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงการเข้าสู่อำนาจของอธิบดีกรมตำรวจ ในช่วงระยะเวลานี้ จะพบว่า มีพลตำรวจเอก ประจวบ สุนทรางกูร อธิบดีกรมตำรวจ เพียงคนเดียวที่โอนจากทหาร มารับราชการตำรวจในระดับบริหารระดับสูง หลังจากนั้น ก็ไม่ปรากฏว่ามีการโอนทหารมารับราชการในตำแหน่งระดับสูงอีก ดังจะเห็นได้จากการเข้าสู่ตำแหน่งของอธิบดีกรมตำรวจในช่วงนี้ ดังนี้

ตารางที่ ๔.๒ รายชื่ออธิบดีกรมตำรวจระหว่าง พ.ศ.๒๕๑๖-๒๕๒๓ และที่มาและการเข้าสู่ตำแหน่ง

ยศ ชื่อ สกุล	ระหว่างเวลา ดำรงตำแหน่ง	ที่มาและการเข้าสู่ตำแหน่ง
จอมพลประภาส จารุเสถียร	๒๕๑๕-๒๕๑๖	-จบการศึกษาโรงเรียนนายร้อยทหารบก -รักษาการในตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ ในขณะที่จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี
พลตำรวจเอกประจวบ สุนทรางกูร	๒๕๑๖-๒๕๑๗	-จบการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า -ปี พ.ศ.๒๕๑๕ ขณะรับราชการทหาร มียศเป็น พลโท โอนมาเป็นรองอธิบดีกรมตำรวจฝ่ายกิจการพิเศษ และขอพระราชทานยศ พลตำรวจโท โดยมีจอมพลประภาส จารุเสถียร รักษาการในตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ -ปี พ.ศ.๒๕๑๖ ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ -หลังการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.๒๕๑๗ และมีเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ.๒๕๑๘ ขอกลับไปรับราชการทหารเช่นเดิม
พลตำรวจเอกพจน์ เกษะนันท์	๒๕๑๗-๒๕๑๘	-จบการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจ (ห้วยจรเข้มะที่ ๑) -นายตำรวจอาชีพ
พลตำรวจเอกศรีสุข มหิทรเทพ	๒๕๑๘-๒๕๑๙	-จบการศึกษาโรงเรียนนายร้อยทหารบก -รับราชการตำรวจหลังสำเร็จการศึกษา -นายตำรวจอาชีพ
พลตำรวจเอกมนต์ชัย พันธุ์คงชื่น	๒๕๑๙-๒๕๒๔	-จบการศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ -รับราชการตำรวจหลังสำเร็จการศึกษา -นายตำรวจอาชีพ

ที่มา: จัดทำจากข้อมูลใน สุนทร เพราะสุนทร, พันตำรวจโท, *อัตลักษณ์ของอธิบดีกรมตำรวจไทย*, วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๙.

เมื่อเกิดการรัฐประหารยึดอำนาจโดย พลเรือเอกส้งัด ชะลออยู่ หลังเหตุการณ์วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ มีผู้บังคับบัญชาทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายตำรวจร่วมในการยึดอำนาจ ฝ่ายตำรวจคือ พลตำรวจเอก ศรีสุข มหินทรเทพ อธิบดีกรมตำรวจ ซึ่งถือว่าเป็นการแสดงบทบาทในทางการเมืองของตำรวจครั้งแรกหลังจากสิ้นสุดยุคของ พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์^{๓๘} อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาไม่นาน พลตำรวจเอกศรีสุข ก็ถูก นายสมัคร สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สั่งการให้มาช่วยราชการที่กระทรวงมหาดไทย โดยอ้างว่าไม่ปฏิบัติตามนโยบาย และแต่งตั้งให้ พลตำรวจโท มนต์ชัย พันธุ์คงชื่น เป็นอธิบดีกรมตำรวจแทน ซึ่งได้สร้างความไม่พอใจให้กับคณะปฏิรูป พลเรือเอกส้งัด ชะลออยู่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และประธานที่ปรึกษา นายกรัฐมนตรี หัวหน้าคณะปฏิรูป จึงได้ขอตัวพลตำรวจเอกศรีสุข มาช่วยราชการที่กระทรวงกลาโหม

พลตำรวจเอก ศรีสุข ได้กล่าวถึงสาเหตุของการถูกสั่งช่วยราชการ ว่า “...การถูกแต่งตั้งจากตำแหน่ง อธิบดีกรมตำรวจไปช่วยราชการสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ฐานไม่ตามใจนักการเมืองและไม่ให้ความร่วมมือกับผู้บังคับบัญชา แล้วก็ถูกแต่งตั้งเป็นรองปลัดกระทรวงมหาดไทยในภายหลัง นี่เป็นรางวัลชั้นโบว์ดำที่ผมได้รับ...”^{๓๙} ลักษณะการแทรกแซงตำรวจจากภายนอกในยุคนั้น มีความแตกต่างจากการแทรกแซงในยุคก่อนที่ถูกแทรกแซงจากทหารที่มีอำนาจในทางการเมือง เป็นการถูกแทรกแซงจากการเมืองในฝ่ายพลเรือน เป็นการแทรกแซงการบริหารงานตำรวจ โดยผู้นำทางการเมืองที่มาจากนายทุน นักธุรกิจ^{๔๐}

สำหรับการปฏิวัติยึดอำนาจอีกครั้งหนึ่งในวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ โดยพลเรือเอกส้งัด ชะลออยู่ ซึ่งยึดอำนาจจากรัฐบาล นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ในขณะนั้นมี พลตำรวจเอกมนต์ชัย พันธุ์คงชื่น เป็นอธิบดีกรมตำรวจ ไม่ได้มีการเปลี่ยนตัวอธิบดีกรมตำรวจ “การรัฐประหารในระยะหลังนั้น ได้พยายามดึงตำรวจเข้าไปร่วมในการยึดอำนาจด้วยทุกครั้ง โดยมีลักษณะที่เป็นการดึงพลังอำนาจทางอาวุธให้มาขึ้นอยู่กับคณะรัฐประหารให้มากที่สุด จึงต้องพ่วงเอาชื่อของอธิบดีกรมตำรวจ เข้าร่วมในรายชื่อของคณะรัฐประหารด้วยทุกครั้ง”^{๔๑}

โดยสรุป บริบททางการเมืองในการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของไทยในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๖-๒๕๒๓ เป็นกระบวนการต่อเนื่องจากการเร่งรัดพัฒนาทางเศรษฐกิจและส่งเสริมการศึกษาในช่วงเวลาที่ผ่านมา ทำให้ชนชั้นกลางมีการขยายตัว ขบวนการนักศึกษาที่มีบทบาทมากขึ้น ในขณะที่อำนาจรัฐถูกผูกขาดโดยคนกลุ่มเดียวมาเป็นเวลานาน ความคับข้องใจจากเผด็จการผูกขาดอำนาจ พฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของผู้มีอำนาจ ส่งผลให้เกิดการชุมนุมประท้วงในเดือนตุลาคม ๒๕๑๖ ฝ่ายรัฐมีกำลังทหารและตำรวจเป็นเครื่องมือสำคัญ แต่ก็ไม่เคยเผชิญกับการชุมนุมของมวลชนจำนวนมากมาก่อน ความสับสนวุ่นวาย ความผิดพลาดในการแก้ไขปัญหาการดำเนินกลยุทธ์ของเจ้าหน้าที่รัฐ ส่งผลให้เกิดความรุนแรง หลังจากเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ความสำเร็จของขบวนการนักศึกษาและประชาชน ประกอบกับการลดบทบาทของทหาร ทำให้สังคมไทยเต็มไปด้วยการชุมนุมประท้วงเรียกร้องกรณีต่างๆ แต่ระบบการเมืองก็ไม่อาจตอบสนองต่อข้อเรียกร้องได้ กลุ่มอำนาจ

^{๓๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๔.

^{๓๙} หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ๒๕๓๖ อ้างถึงใน อนุ เนินหาด, พ.ต.ท., หลักการทำงาน: ประวัติและผลงานของนายตำรวจรุ่นเก่า (เชียงใหม่: นพบุรุษการพิมพ์, ๒๕๔๔), หน้า ๑๑.

^{๔๐} พิชากร ชื่นประเสริฐ, ร้อยตำรวจเอก, การแทรกแซงทางการเมืองต่อตำรวจไทย (พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๒๙), หน้า ๑๒๕-๖.

^{๔๑} ชาญวุฒิ วัชรพุก, ๒๕๓๓, ๔๙-๕๐ อ้างถึงใน พิชากร ชื่นประเสริฐ, ร้อยตำรวจเอก, การแทรกแซงทางการเมืองต่อตำรวจไทย (พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๒๙), หน้า ๑๒๗.

เก่าที่กล่าวการสูญเสียอำนาจ ให้การสนับสนุนมวลชนฝ่ายขวา เกิดเป็นมวลชนฝ่ายต่อต้านและนำไปสู่เหตุการณ์ปะทะกันระหว่างฝ่ายซ้ายหัวก้าวหน้ากับฝ่ายขวาที่ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงในวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ การจัดการกับการชุมนุมในครั้งนี้ ฝ่ายทหารที่ได้รับความบอบช้ำจากเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ และผู้นำฝ่ายทหารที่ไม่ต้องการใช้กำลังทหารเข้าปราบปราม ทำให้มีการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยเฉพาะอย่างยิ่งตำรวจตระเวนชายแดน เป็นกำลังหลักเข้าดำเนินการกับกลุ่มผู้ชุมนุม โดยมีมวลชนจัดตั้งของฝ่ายรัฐเป็นฝ่ายสนับสนุน เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้บรรดานักศึกษาจำเป็นต้องหนีเข้าป่าและกลายเป็นแนวร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยจำนวนมากขึ้น สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับชนชั้นนำทางการเมืองในช่วงนี้ แม้ว่าจะเป็นการสิ้นสุดยุคการครองอำนาจของรัฐบาลทหาร แต่ทหารก็ยังมีอิทธิพลต่อกรมตำรวจอยู่บ้าง และเป็นยุคสิ้นสุดของการที่ฝ่ายทหารได้ส่งนายทหารมาเป็นผู้บังคับบัญชาระดับสูงของกรมตำรวจ อย่างไรก็ตาม ผู้นำของกรมตำรวจ ก็ยังไม่อาจเป็นอิสระได้จากฝ่ายการเมือง เพียงแต่เปลี่ยนจากการถูกแทรกแซงโดยรัฐบาลทหาร มาเป็นการถูกแทรกแซงในรูปแบบใหม่โดยนักการเมืองพลเรือน ซึ่งเป็นผู้นำทางการเมืองที่มาจากนายทุน

๔.๒ การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรตำรวจ

ในช่วงปี พ.ศ.๒๕๑๖ การจัดโครงสร้างองค์กรตำรวจเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.๒๕๐๘ โดยยังไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงการจัดโครงสร้างองค์กรในสาระสำคัญ จนกระทั่งในปี พ.ศ.๒๕๑๙ มีการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรภายในกรมตำรวจที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรของตำรวจภูธร ตำรวจนครบาล และหน่วยงานต่างๆ ดังนี้

๔.๒.๑ จัดตั้ง กองบัญชาการตำรวจภูธร ๑-๔

การจัดโครงสร้างตำรวจภูธร รูปแบบเดิมแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง และ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในราชการบริหารส่วนกลางกำหนดให้มี กองบัญชาการตำรวจภูธร และส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค กำหนดให้มีตำรวจภูธร โดยแบ่งระดับหน่วยงานเป็น กองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัด ตำรวจภูธรอำเภอ ตำรวจภูธรกิ่งอำเภอ และตำรวจภูธรตำบล หน่วยงานในราชการส่วนกลาง คือ กองบัญชาการตำรวจภูธร เพียงหน่วยงานเดียวทำหน้าที่ควบคุมตำรวจภูธรทั่วประเทศ และยังคงควบคุมตำรวจชายแดนเขตอีกด้วย

ในปี พ.ศ.๒๕๑๙ ก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ รัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี ได้ออกพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๙ แบ่งส่วนราชการของกองบัญชาการตำรวจภูธรใหม่ โดยจัดตั้งเป็น กองบัญชาการตำรวจภูธร ๑-๔ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่า “การจัดส่วนราชการกองบัญชาการตำรวจภูธรในปัจจุบันไม่เหมาะสม เนื่องจากมีกองบัญชาการตำรวจภูธรเพียงแห่งเดียว ที่ต้องรับผิดชอบในเขตพื้นที่ส่วนภูมิภาคทั่วราชอาณาจักร ประกอบกับจำนวนประชากรในจังหวัดต่างๆ ในส่วนภูมิภาคได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นเหตุให้ภารกิจของตำรวจภูธรเพิ่มมากขึ้น เกินกำลังกองบัญชาการตำรวจภูธรเพียงแห่งเดียวจะสามารถดูแลรับผิดชอบโดยทั่วถึง”^{๔๒}

^{๔๒} ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๓ ตอนที่ ๔๔ วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๑๙, หน้า ๑๑.

การปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานครั้งนี้ เป็นการเพิ่มหน่วยงานระดับ “กองบัญชาการ” เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาที่จะต้องควบคุมหน่วยงานและสถานีดำรวจในพื้นที่จังหวัดต่างๆ มีช่วงการควบคุม (Span of Control) ที่ไม่มากเกินไป ทำให้หน่วยงานกองบัญชาการตำรวจภูธร ควบคุมตำรวจจังหวัดและสถานีดำรวจน้อยลงจากเดิม สามารถกำกับดูแลได้ใกล้ชิดมากขึ้น โดยลักษณะการแบ่งพื้นที่รับผิดชอบของกองบัญชาการตำรวจภูธร ๑-๔ มีความสอดคล้องกับการแบ่งพื้นที่รับผิดชอบของกองทัพบก ซึ่งมีการแบ่งกองทัพนคร ๑-๔

กองบัญชาการตำรวจภูธร ๑-๔ แต่ละกองบัญชาการ มีที่ตั้งและพื้นที่รับผิดชอบดังนี้

๑) กองบัญชาการตำรวจภูธร ๑ ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร มีเขตอำนาจรับผิดชอบภาคกลาง

๒) กองบัญชาการตำรวจภูธร ๒ ตั้งอยู่ที่จังหวัดนครราชสีมา มีเขตอำนาจรับผิดชอบภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

๓) กองบัญชาการตำรวจภูธร ๓ ตั้งอยู่ที่จังหวัดลำปาง มีเขตอำนาจรับผิดชอบภาคเหนือ

๔) กองบัญชาการตำรวจภูธร ๔ ตั้งอยู่ที่จังหวัดสงขลา มีเขตอำนาจรับผิดชอบภาคใต้

เมื่อจัดตั้งกองบัญชาการตำรวจภูธร ๑-๔ ได้ยุบกองบังคับการตำรวจภูธรเขตประจำเขต ๙ เขต ออกไป และกำหนดให้แต่ละกองบัญชาการ ประกอบด้วยหน่วยงานระดับกองบังคับการ คือ

ก. กองบังคับการอำนวยการตำรวจภูธร

ข. กองบังคับการสืบสวนสอบสวนตำรวจภูธร

ค. กองบังคับการกิจการพิเศษตำรวจภูธร

การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรของตำรวจภูธรครั้งนี้ นอกจากทำให้ช่วงการควบคุม (span of control) ของหน่วยงานระดับกองบัญชาการน้อยลงและสอดคล้องกับการจัดองค์กรของฝ่ายทหาร ยังมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ ยุบกองบังคับการตำรวจภูธรเขตประจำเขต ๙ เขต ทำให้สายการบังคับบัญชา (chain of command) หน่วยงานตั้งแต่ระดับสถานีดำรวจ ถึงกองบัญชาการตำรวจภูธร สั้นลง นอกจากนี้ ยังมีการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานฝ่ายอำนวยการ (staff) คือ มีการตั้งกองบังคับการอำนวยการตำรวจภูธร แบ่งออกเป็น ๔ กองกำกับการ คือ กองกำกับการกำลังพล กองกำกับการข่าว กองกำกับการยุทธการ การกำกับการส่งกำลังบำรุง หน่วยงานดังกล่าวรับผิดชอบเป็นฝ่ายอำนวยการเพื่อช่วยการบริหารงานของกองบัญชาการตำรวจภูธร ซึ่งโครงสร้างเดิม มีหน่วยงาน “ฝ่ายอำนวยการตำรวจภูธร” ซึ่งแบ่งออกเป็น ๕ กองกำกับการ รับผิดชอบงานดังกล่าว มีลักษณะงานคล้ายคลึงกับงานเสนาธิการทหาร ที่มีการแบ่งออกเป็น ๕ สายงาน คือ กำลังพล ข่าว ยุทธการ ส่งกำลังบำรุง และกิจการพลเรือน โดยงานด้านกิจการพลเรือนของตำรวจ จะมีกองกำกับการบริการประชาชน ซึ่งเป็นหน่วยระดับกองกำกับการ ในสังกัด กองบังคับการกิจการพิเศษตำรวจภูธร เป็นผู้รับผิดชอบ

ต่อมาได้มีคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๕ แก้ไขการปรับปรุงโครงสร้างของกองบัญชาการตำรวจภูธร ๑-๔ โดยกำหนดให้แต่ละกองบัญชาการ มีกองบังคับการในสังกัดในสังกัด ดังนี้^{๔๓}

-กองบังคับการอำนวยการตำรวจภูธร

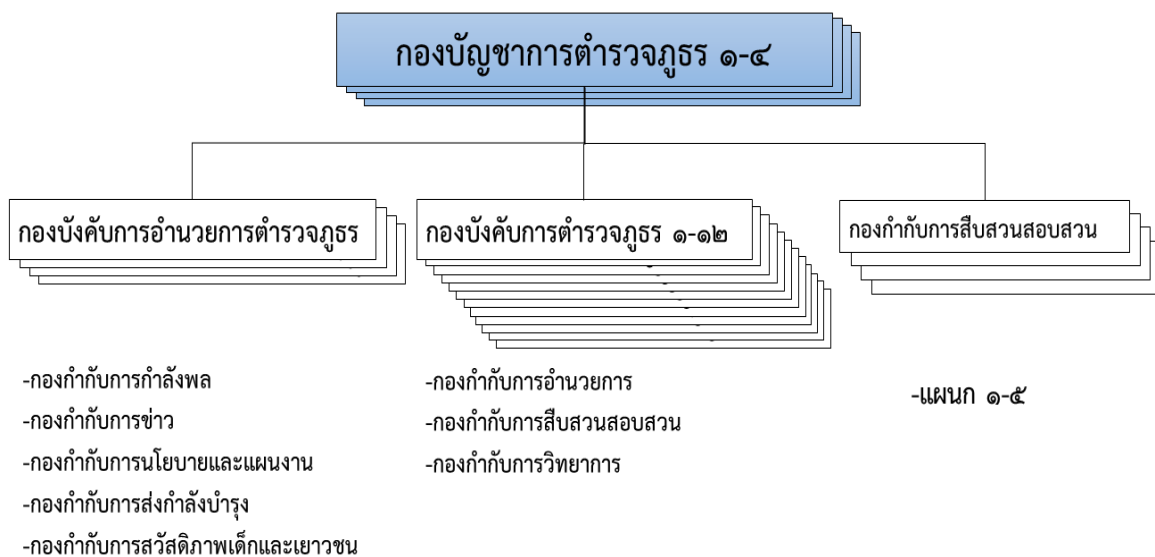
-กองบังคับการตำรวจภูธร (กองบัญชาการ ละ ๓ กองบังคับการ)

-กองกำกับการสืบสวนสอบสวน

^{๔๓} ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๓ ตอนที่ ๑๓๔ วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๑๙, หน้า ๗๑.

การแก้ไขตามคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับนี้ จึงเป็นการตั้งกองบังคับการตำรวจภูธร ๑-๑๒ ขึ้นมาแทนกองบังคับการตำรวจภูธรเขต ๑-๙ เดิม เพื่อทำหน้าที่ควบคุมบังคับบัญชาตำรวจภูธรจังหวัดอีกชั้นหนึ่ง สายการบังคับบัญชาระหว่างสถานีตำรวจกับกองบัญชาการตำรวจภูธร จึงกลับไปตามเดิม แผนภูมิของกองบัญชาการตำรวจภูธร ๑-๔ เป็นดังนี้

แผนภูมิที่ ๔.๑ โครงสร้างกองบัญชาการตำรวจภูธร ๑-๔



ที่มา: จัดทำจากคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๕ (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๓ ตอนที่ ๑๓๔ วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๑๙)

๔.๒.๒ การปรับปรุงโครงสร้างกองบัญชาการตำรวจนครบาล

โครงสร้างเดิมตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.๒๕๐๘ กองบัญชาการตำรวจนครบาล มีหน่วยงานระดับ กองกำกับการ ที่ขึ้นตรงต่อกองบัญชาการ จำนวน ๔ หน่วย และมีหน่วยงานระดับกองบังคับการ ที่ควบคุมสถานีตำรวจนครบาลในพื้นที่ คือ กองบังคับการตำรวจนครบาลพระนครเหนือ กองบังคับการตำรวจนครบาลพระนครใต้ และกองบังคับการตำรวจนครบาลธนบุรี รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี ได้ออก พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.๒๕๑๙ โดยจัดตั้ง “กองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ” ขึ้น หน่วยงานดังกล่าวประกอบด้วย ๗ กองกำกับการ คือ

- ๑) กองกำกับการฝ่ายอำนวยการ
- ๒) กองกำกับการศูนย์รวมข่าว
- ๓) กองกำกับการสายตรวจ
- ๔) กองกำกับการป้องกันและปราบปรามจลาจล
- ๕) กองกำกับการอารักขาและรักษาความปลอดภัย
- ๖) กองกำกับการสุนัขตำรวจ
- ๗) กองกำกับการตำรวจม้า

เหตุผลของการจัดตั้งกองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ คือ “กองบัญชาการตำรวจนครบาล ในปัจจุบันยังไม่มีส่วนราชการใดที่ปฏิบัติงานรับผิดชอบในลักษณะงานที่เกิดขึ้นเป็นกรณีพิเศษ เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศตามนโยบายของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่”^{๔๔} สถานการณ์ที่มีการชุมนุมประท้วงเกิดขึ้นมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกองบัญชาการตำรวจนครบาล แต่ยังไม่มีความชัดเจนว่าหน่วยงานที่จะรับผิดชอบการป้องกันและปราบปรามจลาจล โดยตรง การปรับปรุงโครงสร้างครั้งนี้ ทำให้มีการจัดตั้งหน่วยงาน กองกำกับการป้องกันและปราบปรามจลาจล ขึ้นมา โดยเฉพาะ และนำหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปฏิบัติการพิเศษด้านต่างๆ รวมเข้าไว้ด้วยกัน ทำให้กองบัญชาการตำรวจนครบาล มีโครงสร้าง ดังนี้

แผนภูมิที่ ๔.๒ โครงสร้างกองบัญชาการตำรวจนครบาล ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.๒๕๑๙



ที่มา: จัดทำจากพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.๒๕๑๙

๔.๒.๓ การจัดตั้งสำนักงานแพทย์ใหญ่ กรมตำรวจ

โครงสร้างเดิมตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.๒๕๐๘ กำหนดให้มี กองแพทย์ แบ่งส่วนราชการออกเป็น แผนกธุรการ แผนกเวชภัณฑ์ แผนกเภสัชกรรม และ โรงพยาบาลตำรวจ โครงสร้างใหม่ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๘) พ.ศ.๒๕๒๒ ได้ยกเลิกกองแพทย์ และจัดตั้งสำนักงานแพทย์ใหญ่ มีส่วนราชการในสังกัดประกอบด้วย

๑) กองอำนวยการ ๒) โรงพยาบาลตำรวจ ๓) วิทยาลัยพยาบาลตำรวจ และ ๔) สถาบันนิติเวชวิทยา

^{๔๔} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๓ ตอนที่ ๖๑ วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๑๙, หน้า ๗๘.

จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งสำนักงานแพทย์ใหญ่เป็นการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านการแพทย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดตั้งวิทยาลัยพยาบาลตำรวจ ขึ้นมาใหม่ และจัดตั้งสถาบันนิติเวชวิทยา ซึ่งเดิมมีฐานะเป็นแผนกอยู่ในโรงพยาบาลตำรวจ ดังนั้น การปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานทางการแพทย์จึงทำให้มีหน่วยงานนิติเวชวิทยา ขึ้นมารับผิดชอบงานโดยตรง

๔.๒.๔ การจัดตั้งกองกำลังพล

เนื่องจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคลก่อนหน้านี้ อยู่ใน ความรับผิดชอบของสำนักงานเลขาธิการกรม การจัดส่วนราชการยังไม่เหมาะสมไม่สามารถจัดการบริหารงานบุคคล ให้สอดคล้องกับกำลังพลของกรมตำรวจ ที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น จึงได้จัดตั้งกองกำลังพล ขึ้นรับผิดชอบการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจ โดยเฉพาะ^{๔๕}

๔.๒.๕ การจัดตั้งกองบังคับการตำรวจสื่อสาร

โครงสร้างเดิม ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.๒๕๐๘ กำหนดให้มีกองสื่อสาร การปรับปรุงโครงสร้างใหม่ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๙) พ.ศ.๒๕๒๒ ได้ตั้งเป็น “กองบังคับการตำรวจสื่อสาร” โดยแบ่งเป็น ๑๒ ศูนย์สื่อสาร และ ๔ กองกำกับการ^{๔๖} การปรับปรุงโครงสร้างครั้งนี้ จึงทำให้มีศูนย์สื่อสารกระจายอยู่ตามพื้นที่ต่างๆ เป็นการเสริมประสิทธิภาพในงานสื่อสารของกรมตำรวจ

การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรของกรมตำรวจ ภายใต้บริบทการเมืองหลังเหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ตำรวจพยายามปรับปรุงการจัดองค์กรให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะเหมาะสมกับการทำหน้าที่ป้องกันปราบปรามอาชญากรรม แต่ลักษณะการจัดโครงสร้างองค์กรก็ยังเป็นไปในลักษณะองค์กรกึ่งทหาร อย่างไรก็ตาม มีความพยายามที่จะทำให้องค์กรมีลักษณะช่วงการควบคุมที่แคบลง แต่การจัดองค์กรดังกล่าวก็ยังเป็นไปตามหลักการจัดองค์กรแบบราชการอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ ยังมีการปรับปรุงโครงสร้างโดยพัฒนาหน่วยงานสนับสนุนการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และการปฏิบัติการพิเศษ ได้แก่ กองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ เมื่อปี พ.ศ.๒๕๒๑ ทำให้เห็นได้ว่าจากบริบททางการเมืองและสังคม ที่มีการชุมนุมประท้วงเกิดขึ้นจำนวนมาก ตำรวจจึงจำเป็นต้องปรับตัวในการพัฒนาหน่วยงานที่จะทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย และปฏิบัติการพิเศษ รวมทั้งการพัฒนากิจการของโรงพยาบาลตำรวจ กองตำรวจสื่อสาร และการตั้งกองกำลังพล เพื่อรองรับการขยายตัวของกำลังพลข้าราชการตำรวจที่มีจำนวนมากขึ้นกว่าในอดีต

๔.๓ การปรับตัวสู่การเป็นวิชาชีพตำรวจ

หลังจากสถาบันตำรวจถูกยึดโยงกับอำนาจของคณะผู้ปกครองที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดมาเป็นเวลานาน สถานการณ์ช่วงนี้จึงทำให้ตำรวจ สามารถปรับตัวเข้าสู่การเป็นวิชาชีพ (professional) ได้มากขึ้นกว่าในอดีต ดังจะเห็นได้จากการปรับปรุงกระบวนการบริหารงานบุคคลและการปฏิบัติงานของตำรวจ ดังต่อไปนี้

๔.๓.๑ การพัฒนาระบบการบริหารงานโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑

^{๔๕} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๓ ตอนที่ ๖๑ วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๑๙, หน้า ๗๐-๒.

^{๔๖} ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๖ ตอนที่ ๘๐ วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๒๒, หน้า ๘๘.

๔.๓.๑.๑ การแยกระเบียบข้าราชการตำรวจออกจากข้าราชการพลเรือน ในห้วงเวลาก่อนปี พ.ศ.๒๕๒๑ การบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ มาตรา ๑๗ ซึ่งได้แบ่งประเภทข้าราชการพลเรือนออกเป็น ๖ ประเภท โดยมีข้าราชการตำรวจเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่ง ข้าราชการตำรวจ ได้แก่ “ข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในกรมตำรวจตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา”^{๔๗} ข้าราชการตำรวจ จึงถือเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่งและการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจอยู่ภายใต้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ ก็เนื่องจาก “การกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนเงินเดือน การรักษาวินัย ตลอดจนการออกจากราชการ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจมีลักษณะแตกต่างกับข้าราชการพลเรือนประเภทอื่น จึงไม่สมควรให้อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน”^{๔๘} ผู้บริหารระดับสูงที่มีประสบการณ์ด้านการบริหารบุคคลของ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กล่าวถึงเหตุผลความจำเป็นที่ตำรวจต้องแยกออกจากข้าราชการพลเรือนไว้ว่า

... ปี พ.ศ.๒๕๒๑ เราต้องการแยกตัวออกมาจาก ก.พ. ใหญ่ มาจัดตั้งเป็น ก. [คณะกรรมการกลางทำหน้าที่บริหารงานบุคคล] ของเราเอง เพื่อวางมาตรฐานของเราเอง เพราะตำรวจต่างจากพลเรือน และปัญหาของตำรวจตอนนั้น คือ มีทั้งตำรวจที่มียศ และมีพลเรือน ในหน่วยงานตำรวจ เกิดความลักลั่นในหน่วยงาน พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ จึงไม่มีพลเรือนในส่วนของตำรวจ ... เป็น ก.ตร. เพื่อวางมาตรฐานของเราเอง เพราะตำรวจมองว่าตัวเองมีความต่างในหน้าที่การงาน และมีสายการบังคับบัญชาไม่เหมือนพลเรือนจึงอยากแยกมาเป็น ก.ของตัวเอง คือ ก.ตร. เหมือนกับอัยการหรือครูที่แยกออกไป^{๔๙}

การตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ เกิดขึ้นภายใต้รัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารโดย พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ และแต่งตั้งให้ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยในขณะนั้น พลตำรวจเอก มนต์ชัย พันธุ์คงชื่น เป็นอธิบดีกรมตำรวจ และเป็นผู้ที่มิบทบาทสำคัญในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจฉบับนี้^{๕๐} จุดเริ่มต้นของการออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ มีส่วนสำคัญจากการผลักดันของกรมตำรวจเอง โดย “พลตำรวจเอก มนต์ชัย พันธุ์คงชื่น เป็นคนร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ท่านภูมิใจมากที่เป็นคนร่าง พรบ.ฉบับนี้ขึ้นมา”^{๕๑} พลตำรวจเอก มนต์ชัย ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ นานถึง ๕ ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๑๙ จนกระทั่งปี พ.ศ.๒๕๒๔ เป็นอธิบดีกรมตำรวจ ระหว่างรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี นายธานินทร์ กรัยวิเชียร (พ.ศ.๒๕๑๙-๒๕๒๐)

^{๔๗} ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ หน้า ๑๗ เล่ม ๙๒ ตอนที่ ๒๖ วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๘.

^{๔๘} ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ หน้า ๔๒ เล่ม ๙๕ ตอนที่ ๖๕ วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๑.

^{๔๙} ชัยยง กীরติขจร, พลตำรวจเอก, สัมภาษณ์ วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๗.

^{๕๐} สุนทร เพราะสุนทร, พันตำรวจโท, *อัตลักษณ์ของอธิบดีกรมตำรวจไทย*, วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๙, หน้า ๑๓๐.

^{๕๑} ชัยยง กীরติขจร, พลตำรวจเอก, สัมภาษณ์ วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๗.

พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (พ.ศ.๒๕๒๐-๒๕๒๓) และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ.๒๕๒๓-๒๕๓๔) พระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงเกิดขึ้นโดยการริเริ่มของกรมตำรวจ ภายใต้รัฐบาลที่มาจากพรรคประชาธิปัตย์ และมีอธิบดีกรมตำรวจที่มีความมั่นคงในตำแหน่งมากเมื่อเปรียบเทียบกับยุคก่อนนี้

คณะรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เข้าที่ประชุมสภานิติบัญญัติเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๒๑ โดยเสนอเป็นกรณีเร่งด่วน ในการประชุมสภานิติบัญญัติ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย แฉลงเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นเรื่องเร่งด่วนให้สภานิติบัญญัติ พิจารณาในการพิจารณาวันที่ ๑ ขึ้นรับหลักการว่า

... รัฐบาลได้แถลงนโยบายเมื่อวันที่แถลงนโยบายต่อสภาออกมาชัดเจนข้อหนึ่งว่า “รัฐบาลจะปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารของกรมตำรวจ” บัดนี้ก็ล่วงเลยมาเป็นเวลานานพอสมควรแล้ว รัฐบาลก็เห็นว่าการที่จะทำตามนโยบายให้สำเร็จได้นั้น จำเป็นจะต้องปรับปรุงกรมตำรวจโดยออกร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้พิจารณาทบทวนกันในช่วง ค.ร.ม. เป็นเวลานานแล้ว ก็โดยที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับอื่นๆ ซึ่งคล้ายคลึงกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร อัยการ และตุลาการ ก็ได้ผ่านสภาไปแล้ว^{๕๒}

เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ นอกจากการแสดงถึงจุดมุ่งหมายในการปรับปรุงการบริหารงานตำรวจแล้ว การกำหนดนโยบายของรัฐบาล ยังมีความเชื่อมโยงนโยบายตำรวจกับข้าราชการประเภทอื่นที่ได้มีการปรับปรุงการบริหารงานไปแล้ว คือ อัยการ ศาล และทหาร นายสมภพ โหตระกิตย์ รองนายกรัฐมนตรี ได้ขยายความถึงเหตุผลที่เสนอร่างกฎหมายเป็นกรณีเร่งด่วน ว่า

ต้องการจะปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจนอกเหนือไปจากหลักเกณฑ์ในเรื่องการแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นหรืออะไรต่างๆ แล้ว ก็คือปัญหาเรื่องบัญชีอัตราเงินเดือน ท่านสมาชิกคงจะทราบอยู่แล้วว่าบัญชีอัตราเงินเดือนนั้นได้ผ่านสภาไปแล้ว ๓ ร่างพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ และร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ตำรวจก็อยู่ในข้าราชการประเภทหนึ่งที่รัฐบาลจำเป็นต้องปรับปรุงอัตราเงินเดือนให้พอเหมาะพอสม ดังที่ท่านสมาชิกจะเห็นได้จากบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ ตามความเหมาะสมของอัตราเงินเดือนจะเป็นอย่างไรนั้น รัฐบาลที่ขอฝากให้อยู่ในการพิจารณาของสภา แต่หากว่าได้มีกฎหมายออกมาเป็นหลักเป็นฐานแสดงถึงความห่วงใยของข้าราชการตำรวจออกมาให้ปรากฏโดยเร็ว ความข้องใจความรู้สึกต่างๆ ในทางที่ไม่ดีของข้าราชการตำรวจที่มีต่อรัฐบาลก็จะหมดเรื่องไป^{๕๓}

^{๕๒} รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๒๓ ถึงครั้งที่ ๒๕ เล่ม ๖ พ.ศ.๒๕๒๑ (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา), หน้า ๑๔๐.

^{๕๓} รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๒๓ ถึงครั้งที่ ๒๕ เล่ม ๖ พ.ศ.๒๕๒๑ (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา), หน้า ๑๔๕.

การกำหนดนโยบายของรัฐ ต้องการที่จะจัดทำกฎหมายสำหรับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการตำรวจโดยเฉพาะ เพื่อแยกออกจากข้าราชการพลเรือนประเภทอื่น และเป้าหมายแผนอีกประการหนึ่ง คือ การปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจ การที่รัฐบาลพยายามที่จะเร่งรัดให้กฎหมายออกใช้ได้โดยเร็ว เพื่อแก้ปัญหา“ความข้องใจความรู้สึกต่างๆ ในทางที่ไม่ดีของข้าราชการตำรวจที่มีต่อรัฐบาล”

ความคับข้องใจของข้าราชการตำรวจที่มีต่อรัฐบาลในยุคนี้อาจย้อนกลับไปได้ถึงช่วงหลังเหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เมื่อขบวนการนิสิตนักศึกษาเริ่มบทบาทในการเรียกร้องทางการเมืองมากขึ้น และเข้ามาควบคุมการปฏิบัติงานของตำรวจ เป็นระยะเวลาแห่งดอกไม้ประชาธิปไตยกำลังเบ่งบาน มีการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพกันมาก ประท้วงหยุดงานหลายครั้ง โดยที่รัฐบาลไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่มากมายดังกล่าวได้ เป็นผลทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับประชาชน และรวมไปถึงตำรวจด้วย^{๕๔} ข้าราชการตำรวจได้รับแรงกดดันในการปฏิบัติ เกิดความขัดแย้งกับประชาชนและนิสิตนักศึกษา โดยที่รัฐบาลก็ไม่อาจกำหนดนโยบายในการจัดการกับการเรียกร้องของกลุ่มต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ คงปล่อยให้เป็นภาระหน้าที่ของตำรวจที่จะเผชิญเหตุการณ์ไปตามบุญตามกรรม^{๕๕} การที่ตำรวจต้องอยู่ใต้สภาวะความกดดันจากสังคมและรัฐบาล เนื่องจากตำรวจเป็นกลไกของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม การปฏิบัติหน้าที่ต่อกลุ่มผู้ชุมนุมย่อมสร้างความไม่พอใจต่อประชาชน แต่หากไม่ดำเนินการย่อมทำให้ฝ่ายรัฐบาลไม่พอใจเช่นกัน รัฐบาลแม้ว่าจะประสงค์จะให้มีการชุมนุมเรียกร้องต่อรัฐบาล แต่ก็ยังต้องการการยอมรับจากประชาชน^{๕๖}

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาความล้มเหลวในการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจในช่วง ๒ ทศวรรษที่ผ่านมา การขาดความสนใจต่อบุคลากรชั้นผู้น้อยโดยเฉพาะระดับพลตำรวจ เกิดการปิดกั้นความก้าวหน้าในชีวิตราชการของพลตำรวจจำนวนมาก สร้างความคับข้องในแก่ข้าราชการตำรวจชั้นพลตำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่รับราชการมานานแต่ไม่สามารถเลื่อนยศเป็นสิบตำรวจตรี จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๑๗ ข้าราชการตำรวจระดับพลตำรวจหลายพันคนได้ชุมนุมกันที่สวนลุมพินี รวมตัวกันเพื่อประท้วงและจะนัดหยุดงานทั่วประเทศ กรมตำรวจโดย พลตำรวจเอกประจวบ สุนทรากรุร แก่ไขปัญหาเฉพาะหน้าโดยเลื่อนยศพลตำรวจจำนวน ๒๕,๐๐๐ นาย ทั่วประเทศพร้อมกัน^{๕๗}

๔.๓.๑.๒ การพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจ ก่อนที่พระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๒๑ การบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจ อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ การออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ ทำให้กรมตำรวจมีกฎหมายสำหรับการบริหารงานบุคคลข้าราชการตำรวจโดยเฉพาะ สาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ ได้แก่

^{๕๔} พิชากร ชื่นประเสริฐ, ร้อยตำรวจเอก, *การแทรกแซงทางการเมืองต่อตำรวจไทย (พ.ศ.๒๕๓๕-๒๕๒๕)*, หน้า ๑๑๔.

^{๕๕} สุวรรณ สุวรรณเวช, พลตำรวจตรี, *ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย เล่ม ๒*, หน้า ๔๐๑.

^{๕๖} พิชากร ชื่นประเสริฐ, ร้อยตำรวจเอก, *การแทรกแซงทางการเมืองต่อตำรวจไทย (พ.ศ.๒๕๓๕-๒๕๒๕)*, หน้า ๑๑๕.

^{๕๗} ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, *การบริหารงานตำรวจ*, (กรุงเทพ : โอเดียนสโตร์, ๒๕๓๐), หน้า ๑๕๑-๒.

๑) กำหนดให้มี “คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ” เรียกโดยย่อว่า ก.ตร. องค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ประกอบด้วย^{๕๘}

- (๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน
- (๒) อธิบดีกรมตำรวจ เป็นรองประธาน
- (๓) เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นกรรมการ
- (๔) รองอธิบดีกรมตำรวจ เป็น กรรมการ
- (๕) ผู้บัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน เป็น กรรมการ
- (๖) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ๘ คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของ

คณะรัฐมนตรี จาก

(ก) ข้าราชการตำรวจซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้บัญชาการหรือเทียบผู้บัญชาการขึ้นไป และมีได้เป็นกรรมการข้าราชการตำรวจโดยตำแหน่งอยู่แล้ว ๔ คน โดยในจำนวนนี้ให้มีผู้บัญชาการตำรวจภูธร รวมอยู่ด้วยอย่างน้อย ๑ คน

(ข) ผู้ซึ่งได้รับบำเหน็จบำนาญและเคยรับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ ตำแหน่งตั้งแต่ผู้บังคับการหรือเทียบผู้บังคับการขึ้นไปมาแล้ว ๔ คน

องค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ แบ่งออกได้เป็น ๒ ส่วน คือ กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน ๗ คน คือ รัฐมนตรี อธิบดี เลขาธิการ ก.พ. รองอธิบดี ผู้บัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๘ คน เป็นข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าขึ้นไป ๔ คน และอดีตข้าราชการตำรวจระดับผู้บังคับการขึ้นไป อีก ๔ คน จากองค์ประกอบดังกล่าว กรรมการโดยตำแหน่ง ก็คือ ผู้บังคับบัญชาในระดับสูงของกรมตำรวจ โดยมีผู้บังคับบัญชาหน่วยงานระดับกองบัญชาการ ๑ นาย คือ ผู้บัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ก็ยังคงเป็นผู้บังคับบัญชาในระดับสูง คือ ระดับผู้บัญชาการ ส่วนผู้ทรงคุณวุฒิอีกส่วนหนึ่งก็มาจากอดีตข้าราชการตำรวจซึ่งพ้นจากการราชการไปแล้ว และเคยดำรงตำแหน่งระดับผู้บังคับการขึ้นไป คณะกรรมการข้าราชการตำรวจในยุคแรก ส่วนใหญ่จึงเป็นผู้บังคับบัญชาในระดับสูงของกรมตำรวจ

การกำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับหน่วยงาน กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบความมั่นคงตามแนวชายแดน และเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการกิจการป้องกันปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในช่วงเวลาดังกล่าว นอกจากนี้ กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ยังเป็นหน่วยงานที่มีกำลังพลจำนวนมาก ปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับทหาร ผู้ที่จะรู้ความเป็นอยู่ของตำรวจชายแดนดีที่สุด ก็คือ ผู้บัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน^{๕๙} เหตุผลอีกประการหนึ่งของการกำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน เป็น ก.ตร. โดยตำแหน่งก็คือ เนื่องจากในขณะนั้น การปฏิบัติงานของตำรวจตระเวนชายแดน ขึ้นการควบคุมกับทาง

^{๕๘} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ มาตรา ๑๓, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๕ ตอนที่ ๖๕ วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๑, หน้า ๙.

^{๕๙} รายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๒๙ ถึงครั้งที่ ๓๑ เล่ม ๘ พ.ศ.๒๕๒๑, หน้า ๖๓.

ทหาร ต้องมีความสัมพันธ์กับทางทหาร ดังนั้น จึงเอา ผู้บัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน เข้ามาเพราะจะรู้ข้อมูล ในเรื่องชายแดนเราจะต้องมีความสัมพันธ์กัน^{๖๐}

สำหรับที่มาของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ สาเหตุที่ไม่ใช้วิธีการเลือกตั้ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เช่นเดียวกับกรรมการตุลาการ (ก.ต.) หรือกรรมการอัยการ (ก.อ.) ซึ่งได้รับการเลือกตั้ง มาโดยผู้พิพากษาหรือพนักงานอัยการ เนื่องจากข้าราชการตำรวจที่มีอยู่ในปัจจุบัน มีจำนวน ๑๑๐,๐๐๐ คน เศษ โดยเฉพาะชั้นสัญญาบัตร มีจำนวนประมาณ ๑๑,๐๐๐ คน ชั้นประทวนประมาณ ๙๐,๐๐๐ กว่าคน ถ้าจะให้บุคคลจำนวนดังกล่าวเลือก ก.ตร.เพียง ๓ คน จะต้องใช้เวลามาก จะเป็นงานอย่างมากมายหลายประการ และอาจจะมีข้อบกพร่อง^{๖๑} ด้วยข้อจำกัดด้านกำลังพล จึงทำให้การเลือก ก.ตร. ไม่สามารถใช้วิธีการให้ ข้าราชการตำรวจทั่วประเทศเลือกได้เหมือนกับกรรมการตุลาการ หรือกรรมการอัยการ

อำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลด้านต่างๆ ได้แก่ การกำหนดตำแหน่งข้าราชการตำรวจ คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง การอนุมัติให้บรรจุข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร การอนุมัติการแต่งตั้งหรือให้ความเห็นชอบคัดเลือกข้าราชการตำรวจระดับสูงเพื่อเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง การอนุมัติให้รับโอน ข้าราชการ การให้ความเห็นชอบการเลื่อนชั้นและอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจชั้นรับอัตราเงินเดือนพันตำรวจเอก (พิเศษ) หรือเลื่อนชั้นและอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจตั้งแต่พันตำรวจเอกซึ่งได้รับเงินเดือนอัตรา พันตำรวจเอก (พิเศษ) ขึ้นไป การดำเนินการเกี่ยวกับการคัดเลือกและการสอบแข่งขัน การกำหนดเงินเพิ่ม สำหรับตำแหน่งที่ประจำอยู่ในต่างประเทศหรือตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ ควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการตำรวจ เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ของ ก.ต.ตร. ที่สำคัญก็คือ การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ เนื่องจาก พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ มาตรา ๒๔ กำหนดให้การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับ ผู้กำกับฯ และรองผู้บังคับการ ให้อธิบดีกรมตำรวจเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง แต่จะต้องได้รับอนุมัติจาก ก.ตร. ก่อน และ การคัดเลือกข้าราชการตำรวจเพื่อแต่งตั้งดำรงตำแหน่ง ผู้บังคับการ ขึ้นไป การคัดเลือกเพื่อนำเสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณาจะต้องได้รับอนุมัติจาก ก.ตร.ก่อน อำนาจหน้าที่ของ ก.ตร.จึงมีทั้งในลักษณะการออก กฎระเบียบเพื่อการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจ และมีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับสูงด้วย การกำหนดที่มาของกรรมการ จึงมุ่งเน้นที่ผู้บริหารระดับสูงและอดีตข้าราชการตำรวจระดับสูง ดังที่มีการชี้แจง ถึงอำนาจหน้าที่และที่มาของคณะกรรมการไว้ว่า “องค์กรของ ก.ตร.นั้นเป็นเรื่องที่ไม่ใช่เป็นองค์กรในการจัด งานบริหารงานบุคคลแต่เพียงอย่างเดียว แต่เป็นองค์กรที่จะมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการตำรวจทั้งประเทศ ด้วย เพราะฉะนั้นการที่จะเอาคนนอกซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลราชการของตำรวจเข้ามาด้วยนั้น ย่อมเป็นการผิดหลักเกณฑ์”^{๖๒}

การจัดตั้ง ก.ตร.ขึ้นมาทำหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจ มีส่วนทำให้ การบริหารงานบุคคลมีระบบ ระเบียบที่ชัดเจนมากกว่าเดิม เป็นการสร้างให้ตำรวจมีความเป็นวิชาชีพ (professional) เพื่อให้มีกฎระเบียบ ข้อบังคับและแนวนโยบายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่เป็นมาตรฐาน

^{๖๐} ชัยยง กิริติขจร, พลตำรวจเอก, สัมภาษณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๗.

^{๖๑} รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ ครั้งที่ ๒๓-๒๕ เล่ม ๖, หน้า ๓๐๓

^{๖๒} รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๒๙ ถึงครั้งที่ ๓๑ เล่ม ๘ พ.ศ.๒๕๒๑, หน้า ๗๒.

กว่าในอดีตและมุ่งหมายให้การพิจารณาบำเหน็จความดีความชอบเกิดความเป็นธรรมแก่ข้าราชการตำรวจอย่างไรก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ตร. ก็ยังมีข้อวิพากษ์วิจารณ์อยู่มาก เนื่องจากการจัดตั้ง ก.ตร. ก็เพื่อสร้างหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคล เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการตำรวจ แต่ ก.ตร. กลับถูกใช้เป็นเครื่องมือของนักการเมือง ทั้งนี้ เนื่องจากโครงสร้างและองค์ประกอบของ ก.ตร. ได้เปิดช่องโอกาสให้นักการเมืองใช้อำนาจเข้ามาแทรกแซงการบริหารงานบุคคลได้ง่าย พลตำรวจเอกชัยยง กิริติขจร ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการสำนักงาน ก.ตร. ได้อธิบายถึงช่องทางที่การเมืองสามารถเข้ามามีอิทธิพลต่อ ก.ตร.ไว้ดังนี้

...โดยกฎหมายปี พ.ศ.๒๕๒๑ ฝ่ายการเมืองเข้ามาดูแลตำรวจอย่างไร และมีอิทธิพลกับตำรวจมากน้อยแค่ไหน ถ้า พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ ต้องดูที่องค์กรกลางเสียก่อน และดูอำนาจการแต่งตั้งโยกย้าย องค์กรกลางประกอบด้วยรัฐมนตรีเป็นประธาน การเมืองก็จะเข้ามาตรงนี้ ตรงรัฐมนตรีเป็นประธาน และเข้ามาตรงที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๘ คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๘ คน ก็เป็นการเมือง หัวเป็นการเมือง ปี พ.ศ.๒๕๒๑ ตำรวจขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีผู้ทรงคุณวุฒิตั้งโดยรัฐมนตรีมหาดไทยโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ก็มาจากการเมืองอีก^{๖๓}

๒) การปรับปรุงบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจ การเสนอร่างพระราชบัญญัติครั้งแรกได้มีการเลื่อนการพิจารณาออกไปและรัฐบาลได้มีการปรับบัญชีเงินเดือนข้าราชการตำรวจใหม่ โดยในบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจ หมายเลข ๑ - ๓ รัฐบาลได้เพิ่มอัตราเงินเดือนสำหรับข้าราชการตำรวจทุกระดับ นายสมภพ โหตระกิตย์ รองนายกรัฐมนตรี ได้ชี้แจงถึงการเปลี่ยนแปลงบัญชีเงินเดือนว่า “รัฐบาลมีนโยบายที่จะปรับปรุงอัตราเงินเดือนของข้าราชการทุกประเภท ตามความเหมาะสมและตามกาลเวลา”^{๖๔} นอกจากนี้ “ในการพิจารณาของรัฐบาลเกี่ยวกับกำหนดอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจ รัฐบาลก็ได้พิจารณาให้เห็นแล้วว่า อัตราเงินเดือนที่กำหนดไว้สำหรับข้าราชการทหารนั้นเป็นอัตราที่เหมาะสมอยู่มาก น่าจะได้นำมาใช้กับข้าราชการตำรวจได้ด้วยเช่นเดียวกัน”^{๖๕}

จะเห็นได้ว่าการกำหนดอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจ มีการอ้างอิงกับอัตราเงินเดือนของทหาร เป็นการปรับเงินเดือนตำรวจให้เทียบเท่าทหาร ในการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินายชนะ รุ่งแสง สมาชิกสภาบันติบัญญัติแห่งชาติ ได้อภิปรายไว้ว่า “ข้าราชการตำรวจนั้นมีเงินเดือนเท่ากับข้าราชการทหาร ปัญหาก็คือที่ว่าความรู้สึกของคนที่เป็นทหารจะคิดอย่างไร และในเวลาเดียวกันความรู้สึกของคนที่เป็นข้าราชการพลเรือนจะคิดอย่างไร”^{๖๖} ความคิดเห็นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นได้ว่า การกำหนดอัตราเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายในกระบวนการยุติธรรม และถูกคาดหวังให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความยุติธรรม ซื่อสัตย์สุจริตต่อหน้าที่ แต่ถูกให้คุณค่างานในลำดับท้ายจากข้าราชการอื่น และกำหนดอัตราเงินเดือนค่าตอบแทนที่ต้องไปเทียบเคียงกับทหาร รวมทั้งข้าราชการพลเรือนอื่น

^{๖๓} ชัยยง กิริติขจร, พลตำรวจเอก, สัมภาษณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๗.

^{๖๔} รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ ครั้งที่ ๒๓-๒๕ เล่ม ๖, หน้า ๒๘๒-๓.

^{๖๕} รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ ครั้งที่ ๒๓-๒๕ เล่ม ๖, หน้า ๓๐๐.

^{๖๖} รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ ครั้งที่ ๒๓-๒๕ เล่ม ๖, หน้า ๒๘๗.

๓) การบรรจุ การแต่งตั้ง และการเลื่อนชั้นและอัตราเงินเดือน ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดตำแหน่งข้าราชการตำรวจไว้ ๑๕ ระดับ ได้แก่ ลูกแก้ว ผู้บังคับหมู่ รองสารวัตร สารวัตร สารวัตรใหญ่ รองผู้กำกับการ ผู้กำกับการ รองผู้บังคับการ ผู้บังคับการ ผู้ช่วยผู้บัญชาการ รองผู้บัญชาการ ผู้บัญชาการ ผู้ช่วยอธิบดี รองอธิบดี อธิบดี

การใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลที่สำคัญที่สุดคือการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ ในมาตรา ๒๔ ได้กำหนดผู้มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการตำรวจในแต่ละระดับ โดยสรุปคือ อำนาจการแต่งตั้งข้าราชการในแต่ละระดับมีผู้ใช้อำนาจที่สลับกันไป จำแนกเป็นกลุ่มตามผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งได้ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ อำนาจการแต่งตั้งเป็นของอธิบดีกรมตำรวจ หรืออธิบดีอาจมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาระดับรองใช้อำนาจแต่งตั้งแทนได้ คือ การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ ดำรงตำแหน่งลูกแก้ว ผู้บังคับหมู่หรือเทียบผู้บังคับหมู่ และระดับรองสารวัตร

กลุ่มที่ ๒ อำนาจการแต่งตั้งเป็นของอธิบดีกรมตำรวจ โดยไม่สามารถมอบอำนาจให้ผู้อื่นใช้อำนาจแทนได้ คือการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจดำรงตำแหน่งสารวัตรหรือเทียบสารวัตร ตำแหน่งสารวัตรใหญ่ ตำแหน่งรองผู้กำกับการหรือเทียบรองผู้กำกับการ

กลุ่มที่ ๓ อำนาจการแต่งตั้งเป็นของอธิบดีกรมตำรวจ โดยจะต้องได้รับการอนุมัติจาก ก.ตร.ก่อน คือการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจดำรงตำแหน่งผู้กำกับการหรือเทียบผู้กำกับการ และตำแหน่งรองผู้บังคับการหรือเทียบรองผู้บังคับการ

กลุ่มที่ ๔ อำนาจการแต่งตั้งเป็นของอธิบดีกรมตำรวจ โดยให้อธิบดีกรมตำรวจเป็นผู้คัดเลือก ให้ ก.ตร.อนุมัติการคัดเลือก แล้วเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี คือ การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจดำรงตำแหน่งผู้บังคับการ

กลุ่มที่ ๕ การแต่งตั้งจะต้องได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ โดยเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พิจารณาคัดเลือก เสนอ ก.ตร.พิจารณาอนุมัติการคัดเลือก แล้วเสนอ คณะรัฐมนตรีอนุมัติก่อนนำความกราบบังคมทูล คือการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้บัญชาการ ขึ้นไป

จะเห็นได้ว่าการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตั้งแต่ระดับผู้กำกับการขึ้นไป จะต้องผ่านการพิจารณาของ ก.ตร. ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน และการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตั้งแต่ระดับผู้ช่วยผู้บัญชาการ ขึ้นไป รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะเป็นผู้คัดเลือก อำนาจการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจ ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๒๔ เรื่องของการแต่งตั้งอำนาจของการแต่งตั้งไปอยู่ที่อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ได้รับมอบหมาย มีอำนาจการแต่งตั้งเฉพาะข้าราชการตำรวจตำแหน่งระดับเล็กๆ ตั้งแต่ ลูกแก้ว ผู้บังคับหมู่ จนถึง รองสารวัตร เท่านั้น^{๖๗}

สำหรับการเลื่อนชั้นและอัตราเงินเดือน ก็มีการกำหนดอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการส่งเลื่อนชั้นและอัตราเงินเดือนสลับกันไปเช่นกัน โดยการเลื่อนชั้นและอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจตั้งแต่ร้อยตำรวจเอกลง ให้อธิบดีหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีเป็นผู้พิจารณาและส่งเลื่อน ข้าราชการตำรวจตั้งแต่พันตำรวจตรี ถึงพันตำรวจเอก เว้นแต่พันตำรวจเอกซึ่งได้รับ

^{๖๗} ชัยยง กิริติขจร, พลตำรวจเอก, สัมภาษณ์ วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๗.

เงินเดือนอัตราพันตำรวจเอก (พิเศษ) ให้อธิบดีเป็นผู้พิจารณาและสั่งเลื่อน ส่วนการเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจชั้นรับอัตราเงินเดือนพันตำรวจเอก (พิเศษ) หรือเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจตั้งแต่พันตำรวจเอกซึ่งได้รับเงินเดือนอัตราพันตำรวจเอก (พิเศษ) ขึ้นไป เมื่อได้รับความเห็นชอบจาก ก.ตร.แล้ว ให้รัฐมนตรีนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติ

๔) การดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจ ตามมาตรา ๔๕ บัญญัติไว้ว่า วินัยและการรักษาวินัยของข้าราชการตำรวจ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ ในช่วงก่อนการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ การดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจ เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ.๒๔๗๗ ในกฎหมายดังกล่าวมีการกำหนดทัณฑ์ที่จะลงไว้ในมาตรา ๘ ทัณฑ์ที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดต่อวินัยตำรวจมีหกสถาน คือ (๑) ภาคทัณฑ์ (๒) ทณฑกรรม (๓) กักยาม (๔) กักขัง (๕) จำขัง และ (๖) ลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

ดังนั้น ข้าราชการตำรวจจึงมีโทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ เช่น การกักขัง การกักยาม ฯลฯ แล้วก็มีโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน การดำเนินการทางวินัยให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ ก็คือพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ.๒๔๗๗

๕) อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด ตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ ได้บัญญัติให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้ การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจไปดำรงตำแหน่งอื่นที่ไม่สูงกว่าเดิม การเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือน การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และการลงโทษข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่สารวัตรหรือเทียบสารวัตรลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมตำรวจ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งได้” บทบัญญัติตามมาตรานี้ ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจและให้คุณให้โทษข้าราชการตำรวจในจังหวัดนั้นได้ในระดับหนึ่ง

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลข้าราชการตำรวจในจังหวัดได้ภายในขอบเขตตามกฎหมายฉบับดังกล่าว ระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในสภานิติบัญญัติ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ชี้แจงกรณีการที่กฎหมายได้มอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบริหารงานบุคคลได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้

... ในกรณีตามมาตรา ๓๙ นั้นเป็นเรื่องของการมอบให้คนซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขในจังหวัดหนึ่งๆ ให้ควบคุมดูแลข้าราชการในจังหวัดนั้นๆ ได้โดยไม่ต้องถูกละเลย ตามกฎหมายปัจจุบันแต่เดิมมาก่อนที่จะมีการแก้ไข ... ตำรวจชั้นตรงต่ออธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้บังคับบัญชาตามสายงานของตำรวจโดยตรง การปฏิบัติงานต่างๆ ของตำรวจไม่ได้อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด การพิจารณาบำเหน็จความชอบก็ดี การพิจารณาโทษทัณฑ์ก็ดี ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้อง ดังนั้น เมื่อเกิดเหตุการณ์ในจังหวัดหนึ่งจังหวัดใด การที่จะไปโทษผู้ว่าราชการจังหวัดจึงทำได้ไม่เต็มที่ ในเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขในเขตจังหวัดของตน จึงจำเป็นที่จะต้องมอบอำนาจในการที่จะให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการภายใน

จังหวัดนั้นให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีทั้งไม้เรียวและมีทั้งยาหอมไว้ในมือด้วย^{๖๘}

การบริหารตำรวจในส่วนภูมิภาค ก่อนจะใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ แม้ว่าประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ประกาศ ณ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ จะให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังไม่มียานาจเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้าย การให้บำเหน็จความดีความชอบหรือการลงโทษข้าราชการตำรวจ เนื่องจากการจะมีอำนาจดังกล่าวได้ตามประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าวจะต้องมีกฎหมายรองรับและตามที่ ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีมอบหมาย โดยขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานบุคคลข้าราชการตำรวจแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อมีการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ แล้ว จึงทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้าย การเลื่อนเงินเดือนและการดำเนินการตามวินัย ภายใต้ขอบเขตอำนาจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ ด้วยเหตุผลที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับผิดชอบในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชนในพื้นที่จังหวัดนั้น

๔.๓.๒ การพัฒนาทรัพยากรบุคคล

การให้การศึกษาแก่ข้าราชการตำรวจ ในสถาบันหลักของกรมตำรวจ คือ โรงเรียนสืบสวน โรงเรียนนายร้อยตำรวจ โรงเรียนนายสิบตำรวจ โรงเรียนพลตำรวจ และการสนับสนุนข้าราชการตำรวจให้เข้ารับการศึกษาระดับอุดมศึกษาตามสถาบันต่างๆ โดยในแต่ละส่วนจะทำหน้าที่ฝึกอบรม ดังนี้^{๖๙}

โรงเรียนสืบสวน ทำการอบรมวิชาการ สืบสวนคดีอาญา แก่นายตำรวจชั้นสัญญาบัตร ที่รับราชการมานานไม่น้อยกว่า ๓ ปี เพื่อเพิ่มพูนสมรรถภาพในการปฏิบัติงานด้านการสืบสวนและเทคนิค ทางด้านวิทยาการตำรวจ แผนใหม่ทั้งทางทฤษฎีและภาคปฏิบัติ นอกจากนี้โรงเรียนสืบสวน ยังเปิดการอบรมหลักสูตรสารวัตรและ ผู้บังคับกอง แก่นายตำรวจที่จะไปดำรงตำแหน่งระดับสารวัตร และผู้บังคับกอง

โรงเรียนนายร้อยตำรวจ ทำหน้าที่ให้ การศึกษาอบรมนักเรียนนายร้อยตำรวจ เพื่อ บรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร โดยรับจากนักเรียนเตรียมทหาร บุคคลที่เป็นตำรวจอยู่แล้ว มี พื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าชั้นประโยคเตรียมอุดมศึกษาหรือประโยคมัธยมศึกษาตอนปลาย และผ่านการอบรม หลักสูตรสำหรับฝึกอบรมพลตำรวจหรือหลักสูตรที่กรมตำรวจอนุมัติให้หน่วยงานตำรวจเปิดฝึกอบรมได้เป็น



โรงเรียนสืบสวน กรมตำรวจ
(ภาพจาก หนังสือ “วันสถาปนากองบัญชาการตำรวจ ๕๐ ปี”)

^{๖๘} รายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๒๙ ถึงครั้งที่ ๓๑ เล่ม ๘ พ.ศ.๒๕๒๑, หน้า ๗๒-๓.

^{๖๙} กรมตำรวจ, รายงานประจำปี พ.ศ.๒๕๑๖, หน้า ๓๗.

พิเศษ อายุไม่เกิน ๒๕ ปี และบุคคลภายนอก ซึ่งสำเร็จการศึกษาชั้นประโยคเตรียมอุดมศึกษาหรือประโยคมัธยมศึกษาตอนปลาย อายุไม่ต่ำกว่า ๑๗ ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน ๒๑ ปี นอกจากนี้ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ ยังทำหน้าที่ฝึกอบรมบุคคลที่ได้รับการบรรจุใหม่หรือโอนมาจากหน่วยราชการอื่นก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการ ระดับจ่าสิบตำรวจขึ้นไป และการฝึกอบรมจ่าสิบตำรวจที่ผ่านการสอบคัดเลือกเพื่อเข้ารับการอบรมเป็นนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร

โรงเรียนนายสิบตำรวจ เปิดทำการฝึกอบรมหลักสูตรวิชาสืบสวนระดับนายสิบตำรวจ เพื่อเพิ่มพูนความรู้ด้านการสืบสวน วิชาการแผนใหม่ ให้กับข้าราชการตำรวจชั้นประทวน จักได้มีวิชาความรู้เป็นผู้ช่วยพนักงานสอบสวนต่อไป



โรงเรียนนายสิบตำรวจ กรมตำรวจ
(ภาพจาก หนังสือ “วันสถาปนากองบัญชาการการศึกษา ครบรอบ ๕๐ ปี”)

โรงเรียนพลตำรวจ มีทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รับผู้ที่มีคุณสมบัติสำเร็จชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๖ (ม.ศ.๓) ขึ้นไป แต่ไม่เกินชั้นเตรียมอุดมศึกษา (ม.ศ.๖) หรือมัธยมศึกษาตอนปลาย เพื่อเป็นกำลังทดแทนกับกำลังพลที่สูญเสียไปเนื่องจากปลดเกษียณ ลาออก ปลดออก ให้ออก ไล่ออก หรือที่ต้องเสียชีวิต จำนวนที่รับขึ้นอยู่กับสถานการณ์บ้านเมืองและงบประมาณ นอกจากนี้ โรงเรียนพลตำรวจนครบาล จะทำหน้าที่ฝึกอบรมบุคคลที่ได้รับการบรรจุใหม่หรือโอนมาจากหน่วยราชการอื่นก่อนปฏิบัติหน้าที่ราชการ ระดับต่ำกว่าจ่าสิบตำรวจลงมา

ในแต่ละปี กรมตำรวจ ได้ส่งเสริมให้ข้าราชการตำรวจเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ในสถาบันการศึกษาต่างๆ นอกสังกัดกรมตำรวจ โดยส่วนใหญ่จะเป็นหลักสูตรที่จัดขึ้นโดยสถาบันการศึกษาของทหารเหล่าทัพต่างๆ ได้แก่ วิทยาลัยการทัพบก วิทยาลัยการทัพอากาศ วิทยาลัยการทัพเรือ โรงเรียนเสนาธิการทหาร โรงเรียนเสนาธิการทหารบก โรงเรียนเสนาธิการทหารเรือ โรงเรียนเสนาธิการทหารอากาศ โรงเรียนทหารราบ โรงเรียนสงครามพิเศษ เป็นต้น

จำนวนผู้ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรต่างๆ ของกรมตำรวจ และหลักสูตรนอกหน่วย ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ถึง พ.ศ. ๒๕๒๓ มีรายละเอียดตามตารางดังนี้

ตารางที่ ๔.๓ จำนวนผู้ที่ผ่านการศึกษอบรมจากสถานศึกษาของกรมตำรวจและสถานศึกษานอกกรมตำรวจ ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๑๖ ถึง พ.ศ.๒๕๒๓

สถาบันการศึกษา-หลักสูตร / ปี พ.ศ.	๒๕๑๖	๒๕๑๗	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓
รร.สืบสวน								
- หลักสูตรสืบสวนคดีอาญา	๑๔๖	๒๖๒	๑๖๘	๓๐๒	๗๒	ไม่ระบุ	๒๙๗	๒๐๒
- หลักสูตรสารวัตร – ผู้บังคับกอง	๑๓๕	๑๔๖	๑๓๐	๑๓๗	๑๓๐	ไม่ระบุ	๗๔	๗๓
- หลักสูตรผู้กำกับการ	-	-	-	-	๕๒	-	๕๐	๕๑
- หลักสูตรฝ่ายอำนวยการ	-	-	-	-	-	-	ไม่ระบุ	๖๐
รร.นรต.								
- ชั้นปีที่ ๑	๑๗๑	๑๔๙	รวม ๔ ชั้นปี ๖๐๕	๑๖๐	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ	๑๕๐	๑๕๐
- ชั้นปีที่ ๒	๑๓๓	๑๗๑		๑๕๓	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ
- ชั้นปีที่ ๓	๑๔๙	๑๓๓		๑๔๙	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ
- ชั้นปีที่ ๔	๘๓	๑๔๖		๑๖๒	๑๔๙	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ
- ฝึกอบรมบุคคลภายนอกเพื่อ บรรจุเป็นนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร	๒๔๗	๑๐๐		๕๐๐	๑๑๕	ไม่ระบุ	๒๑๒	๔๑๖
- ฝึกอบรมบุคคลที่บรรจุหรือโอนมา เป็นข้าราชการตำรวจที่มียศชั้น สัญญาบัตรและจำสิบตำรวจ	-	-	-	-	-	-	๒๗๘	๒๕๙
รร.นายสิบตำรวจ	๙๘	๒๐๐	๑๔๘	๔๔๗	๑๕๐	ไม่ระบุ	๑๔๓	๓๒๗
รร.พลตำรวจ (รวม รร.น.และ รร.ภ. ๑-๙)	๓,๗๖ ๕	๓,๒๓ ๕	๗,๕๕ ๐	๑๐,๑๘ ๕	๔,๓๙ ๙	ไม่ระบุ	๕,๐๒๐	๑๐,๒๐ ๐
การฝึกอบรมผู้ที่บรรจุใหม่หรือโอน มา	๒๕๙	๗๐๖	๖๓๘	๒๐๐	๑๐๐	ไม่ระบุ	๓๑๑	-
การฝึกอบรม จ.ส.ต.เป็นนายตำรวจ	๑๖๘	๑๔๐		๕๒๕	๓๑๐	ไม่ระบุ	๔๘๔	๑,๑๔๑
ข้าราชการตำรวจศึกษาในสถาบัน ต่างๆ	๒๙๔	๑๓๑	๑๑๗	๑๖๓	๒๖๖	๑๖๖	๔๐๙๘	๒๗๘
รวม	๕,๖๔ ๘	๕,๕๑ ๙	๙,๓๕ ๖	๑๓,๐๘ ๓	๕,๗๔ ๓	๑๖๖	๑๑,๑๑ ๗	๑๓,๑๕ ๗

ที่มา: จัดทำโดยใช้ข้อมูลจากรายงานประจำปีของกรมตำรวจ ปี พ.ศ.๒๕๑๖-๒๕๒๓

หลักสูตรการศึกษอบรมของกรมตำรวจ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสถานศึกษาของกรมตำรวจ ในยุคนี้ อาจแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ การฝึกอบรมเมื่อบรรจุเข้ารับราชการตำรวจ (Pre-Service Training) และการฝึกอบรมระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ (In-Service Training)

นอกจากนี้ ในห้วงเวลาดังกล่าว กรมตำรวจ ยังได้รับการสนับสนุนจากประเทศสหรัฐอเมริกา ผ่านองค์การบริหารวิเทศกิจแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Operations Mission-USOM) โดยสนับสนุนงบประมาณสำหรับฝึกอบรมส่งเสริมสมรรถภาพของข้าราชการตำรวจ ในสังกัด กองบัญชาการตำรวจภูธร กองบัญชาการศึกษา กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน กองบังคับการฝึกพิเศษ รวมทั้งการจัดทุนศึกษาดู

งานในต่างประเทศ การฝึกอบรมส่วนใหญ่ของกรมตำรวจ เป็นการฝึกอบรมเมื่อบรรจุเข้ารับราชการตำรวจ จัดโดยสถาบันการศึกษาของกรมตำรวจ และการฝึกอบรมข้าราชการตำรวจที่เตรียมเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นในหลักสูตร สารวัตร-ผู้บังคับกอง และหลักสูตรผู้กำกับการ สำหรับการฝึกอบรมระหว่างปฏิบัติหน้าที่ นับว่ายังอยู่ในขอบเขตจำกัด ทั้งด้านจำนวนผู้เข้ารับการฝึกอบรมและเนื้อหาการฝึกอบรม โดยในแต่ละปีมีผู้ผ่านการฝึกอบรม ๒๐๐-๓๐๐ นาย



กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ได้รับการสนับสนุนด้านการฝึกจากต่างประเทศ
(ภาพจากหนังสือ “๕๐ ปี ตชด. ๖ พฤษภาคม ๒๕๓๖”)

๔.๓.๓ การบริหารงานและการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม

ด้านบุคลากรของกรมตำรวจ ในปี พ.ศ.๒๕๑๖ มีข้าราชการตำรวจจำนวนทั้งสิ้น ๘๒,๓๑๖ นาย^{๗๐} เมื่อพิจารณาจากจำนวนจากจำนวนกำลังพลที่สูญเสีย และกำลังพลที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งใหม่ พบว่าช่วงเวลาดังกล่าวในแต่ละปี มีการสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจเพิ่มมากขึ้น จึงทำให้มีข้าราชการตำรวจเพิ่มขึ้นในทุกปี โดยเฉลี่ยประมาณปีละ ๔,๐๐๐-๕,๐๐๐ นาย รายละเอียดปรากฏตามตารางดังนี้

^{๗๐} A Brief History of USOM Support to the Thai National Police Department, 1973, Appendix #2

ตารางที่ ๔.๔ จำนวนข้าราชการตำรวจบรรจุใหม่ รับโอน ออกจากราชการและเสียชีวิต ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๑๖-๒๕๒๓

ปีงบประมาณ พ.ศ.	บรรจุใหม่	รับโอน	ออกจากราชการ (เกษียณ, ให้ออก, ไล่ออก, ปลดออก, ลาออก)	เสียชีวิต		เพิ่ม (+) ลด (-)
				กรณีปกติ	ปฏิบัติหน้าที่	
๒๕๑๖	๔,๗๑๔	๒๕	๕๖๒	๓๔๑	๑๕๔	๓,๖๘๒
๒๕๑๗	๔,๘๘๐	๑๖	๕๕๕	๑๓๘	๘๐	๔,๑๒๓
๒๕๑๘	๕,๕๒๐	๓๒	๘๖๗	๔๖๕	๑๔๑	๔,๐๗๙
๒๕๑๙	๘,๘๔๓	๑๙	๑๔๓๔	๔๗๖	๑๔๖	๖,๘๐๖
๒๕๒๐	๔,๐๔๙	๑๙	๑๐๗๐	๔๔๕	๑๙๘	๒,๓๕๕
๒๕๒๑	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ	๔๕๖	๒๒๑	๔๑๕	-
๒๕๒๒	๕,๔๒๒ *	ไม่ระบุ	๘๖๐	๔๕๕	๒๑๖	๓,๘๙๑
๒๕๒๓	๑๐,๗๖๖ *	ไม่ระบุ	๖๒๔	๔๙๒	๒๖๑	๙,๓๘๙

ที่มา: - จัดทำจากรายงานประจำปีของกรมตำรวจ พ.ศ.๒๕๑๖-๒๕๒๓
 - ข้อมูลข้าราชการตำรวจบรรจุใหม่ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๒๒-๒๕๒๓ (*) ไม่มีระบุในรายงานประจำปี จึงประมาณการจากจำนวนนักเรียนนายร้อยตำรวจ การฝึกอบรมบุคคลภายนอกเพื่อบรรจุเป็นนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร และผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนพลตำรวจ ในปีนั้น

สำหรับงบประมาณของกรมตำรวจ ในช่วงนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายของประเทศ จะพบว่า ในช่วง ๘ ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณปี พ.ศ.๒๕๑๖-๒๕๒๓ งบประมาณรายจ่ายของประเทศเพิ่มขึ้นปีละประมาณร้อยละ ๒๐ โดยปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๑๖ ใช้งบประมาณ ๓๑,๖๐๐ ล้านบาท เพิ่มขึ้นทุกปีจนกระทั่งปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๒๓ ใช้งบประมาณ ๑๐๙,๐๐๐ ล้านบาท โดยกรมตำรวจ ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นปีละโดยเฉลี่ยร้อยละ ๑๖ ในปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๑๖ ได้รับงบประมาณ จำนวน ๑,๙๐๐ ล้านบาท และเพิ่มขึ้นทุกปีจนกระทั่งปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๒๓ ได้รับงบประมาณจำนวน ๕,๒๗๗ ล้านบาท โดยงบประมาณที่กรมตำรวจได้รับ คิดเป็นประมาณร้อยละ ๕ ของงบประมาณรายจ่ายของประเทศ เมื่อเทียบกับกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นส่วนราชการต้นสังกัด ได้รับงบประมาณโดยเฉลี่ยร้อยละ ๒๔ ของงบประมาณรายจ่ายของประเทศ

ในส่วนราชการกระทรวงกลาโหม ได้รับงบประมาณโดยเฉลี่ยร้อยละ ๑๘ ของงบประมาณรายจ่ายของประเทศ และกองทัพบก ได้รับงบประมาณโดยเฉลี่ยร้อยละ ๗ ของงบประมาณรายจ่ายของประเทศ

รายละเอียดปรากฏตามตารางดังนี้

ตารางที่ ๔.๕ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๖-๒๕๖๗ ของกรมตำรวจ เปรียบเทียบกับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และ กองทัพบก

ปีงบประมาณ	งบรายจ่ายประจำปี (ล้านบาท)	เพิ่ม/ลด ร้อยละ	งบรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการต่างๆ											
			กรมตำรวจ (บาท)	เพิ่ม/ลด ร้อยละ	ร้อยละ ของ งบ รายจ่าย	กระทรวงมหาดไทย (บาท)	เพิ่ม/ลด ร้อยละ	ร้อยละ ของงบ รายจ่าย	กระทรวงกลาโหม (บาท)	เพิ่ม/ลด ร้อยละ	ร้อยละ ของงบ รายจ่าย	กองทัพบก (บาท)	เพิ่ม/ลด ร้อยละ	ร้อยละ ของงบ รายจ่าย
๒๕๖๖	๓๑,๖๐๐		๑,๙๐๐,๐๐๐,๐๐๐		๖.๐๑	๗,๔๔๘,๙๒๕,๐๐๐		๒๓.๕๗	๕,๗๕๔,๘๗๒,๐๐๐		๑๘.๒๑	ไม่ระบุ		
๒๕๖๗	๓๖,๐๐๐	๑๓.๙๒	๒,๐๐๙,๕๕๓,๐๐๐	๕.๗๗	๕.๕๘	๘,๒๔๒,๕๒๙,๐๒๐	๑๐.๖๕	๒๒.๙๐	๖,๓๐๘,๐๐๐,๐๐๐	๙.๖๑	๑๗.๕๒	ไม่ระบุ		
๒๕๖๘	๔๘,๐๐๐	๓๓.๓๓	๒,๔๒๖,๗๕๐,๐๐๐	๒๐.๗๖	๕.๐๖	๑๑,๓๘๖,๕๓๖,๓๔๕	๓๘.๑๔	๒๓.๗๒	๗,๗๑๐,๐๐๐,๐๐๐	๒๒.๒๓	๑๖.๐๖	๔,๐๑๐,๕๐๐,๐๐๐		๘.๓๖
๒๕๖๙	๖๒,๖๕๐	๓๐.๕๒	๒,๘๔๕,๒๘๕,๒๖๐	๑๗.๒๕	๔.๕๔	๑๘,๓๒๖,๕๙๙,๗๖๐	๖๐.๙๕	๒๙.๒๕	๙,๘๒๓,๑๑๙,๕๐๐	๒๗.๔๑	๑๕.๖๘	๔,๘๑๓,๘๘๓,๕๐๐	๒๐.๐๓	๗.๖๘
๒๕๗๐	๖๘,๗๙๐	๙.๘๐	๓,๓๖๕,๖๙๐,๔๐๐	๑๘.๒๙	๔.๘๙	๑๖,๐๕๑,๕๕๕,๐๔๕	-๑๒.๔๑	๒๓.๓๓	๑๒,๓๑๙,๒๗๐,๐๐๐	๒๕.๔๑	๑๗.๙๑	๕,๕๘๔,๙๕๘,๑๐๐	๑๖.๐๒	๘.๑๒
๒๕๗๑	๘๑,๐๐๐	๑๗.๗๕	๓,๙๓๑,๑๐๐,๒๖๐	๑๖.๘๐	๔.๘๕	๑๘,๒๒๑,๘๖๑,๒๒๘	๑๓.๕๒	๒๒.๕๐	๑๕,๒๑๓,๗๘๔,๔๒๒	๒๓.๕๐	๑๘.๗๘	๖,๘๖๒,๘๙๓,๕๐๐	๒๒.๘๘	๘.๔๗
๒๕๗๒	๙๒,๐๐๐	๑๓.๕๘	๔,๓๘๑,๗๐๒,๐๐๐	๑๑.๔๖	๔.๗๖	๒๐,๐๘๕,๑๒๒,๐๐๐	๑๐.๒๓	๒๑.๘๓	๑๗,๘๗๗,๘๘๖,๑๐๐	๑๗.๕๑	๑๙.๔๓	๗,๙๗๓,๔๔๐,๐๐๐	๑๖.๑๘	๘.๖๗
๒๕๗๓	๑๐๙,๐๐๐	๑๘.๔๘	๕,๒๗๗,๖๔๕,๐๐๐	๒๐.๔๕	๔.๘๔	๒๔,๒๙๐,๓๐๘,๕๐๕	๒๐.๙๔	๒๒.๒๘	๒๐,๓๐๗,๒๑๓,๗๐๐	๑๓.๕๙	๑๘.๖๓	๙,๗๒๑,๒๐๐,๐๐๐	๒๑.๙๒	๘.๙๒
	เฉลี่ย	๑๙.๖๓	เฉลี่ย	๑๕.๘๒	๔.๙๓	เฉลี่ย	๒๐.๒๙	๒๓.๖๙	เฉลี่ย	๑๙.๘๙	๑๗.๗๒	เฉลี่ย	๑๓.๘๖	๗.๑๗

ที่มา: จัดทำจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.๒๕๖๖-๒๕๖๗

บริบททางสังคมและเศรษฐกิจในช่วงเวลานี้ เป็นผลมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๐๔-๒๕๑๔ ทำให้เกิดความเจริญทางเศรษฐกิจ แต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดความแตกต่าง และช่องว่างรายได้ของประชากร มีปัญหาการว่างงานเพิ่มขึ้น ความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยีต่างๆ ส่งผลต่อปัญหาอาชญากรรมทำให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการกระทำความผิดอยู่ตลอดเวลา ตามความเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจ การสื่อสารคมนาคม และเทคโนโลยี จากชุมชนที่ใช้อาวุธรธรรมมาเป็นอาวุธสงครามและรถยนต์ มีการใช้รถจักรยานยนต์ ปล้นทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปิดถนนปล้นรถทัวร์ จับคนไปเรียกค่าไถ่ ใช้มือปืนรับจ้าง และเริ่มมีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน^{๗๑}

จากสภาพปัญหาอาชญากรรมที่เปลี่ยนแปลงตามสภาพปัญหาของสังคม ทำให้สถาบันตำรวจมีความพยายามปรับตัวให้มีความเป็นวิชาชีพ (professional) มากยิ่งขึ้น โดยมุ่งเน้นการปฏิบัติงานด้านป้องกันปราบปรามอาชญากรรมมากกว่าในอดีตที่มุ่งเน้นงานด้านความมั่นคงเป็นสำคัญ อาทิเช่น ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร มีการจัดตั้ง กองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ (บก.สปพ.) เพื่อรับผิดชอบงานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย งานปฏิบัติการพิเศษ และงานสายตรวจ โดยนำนาระบบรถวิทยุสายตรวจและศูนย์รวมข่าวมาใช้เป็นครั้งแรกตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๐๓ โดยแบ่งพื้นที่กรุงเทพมหานคร ออกเป็น ๔๐ เขต ในแต่ละเขตมีรถวิทยุสายตรวจวิ่งประจำ ๑ คัน ตลอด ๒๔ ชั่วโมง และจัดให้มีศูนย์รวมข่าวขึ้นคอยรับแจ้งเหตุต่างๆ จากประชาชนทางโทรศัพท์ และสั่งการให้รถวิทยุที่อยู่ใกล้ที่เกิดเหตุไปดำเนินการ^{๗๒} ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๑๔ ได้มีการพัฒนางานรถยนต์สายตรวจและศูนย์รวมข่าว โดยการจัดตั้งกองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ ซึ่งมีหน่วยงานระดับ กองกำกับการในสังกัด ที่รับผิดชอบงานเกี่ยวกับรถสายตรวจ คือ กองกำกับการรถสายตรวจ และ กองกำกับการศูนย์รวมข่าว ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นศูนย์รับแจ้งเหตุทางหมายเลขโทรศัพท์ หมายเลข ๑๙๑ และเป็นศูนย์วิทยุที่จะสั่งการไปยังรถยนต์สายตรวจที่ตรวจตราอยู่ในพื้นที่เพื่อให้ไปดำเนินการระงับเหตุร้ายต่างๆ ระบบงานดังกล่าวกลายเป็นต้นแบบให้หน่วยงานตำรวจในส่วนภูมิภาคด้วย

๔.๓.๔ การรักษาความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมประท้วง

การสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงเวลาที่ผ่านมา นอกจากจะส่งผลให้เกิดปัญหาอาชญากรรมแล้ว ยังกระทบต่อปัญหาการชุมนุมประท้วงในช่วงเวลาดังกล่าวเช่นกัน การที่ในส่วนภูมิภาคไม่สามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ การเติบโตของภาคอุตสาหกรรมในเขตเมือง ทำให้ประชาชนอพยพจากชนบทมาทำงานในเขตเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพมหานคร และเมืองใหญ่ ภาคแรงงานส่วนใหญ่เป็นชาวชนบท มีการศึกษาต่ำ ทำให้นายจ้างจ่ายค่าแรงน้อย กลไกด้านแรงงานที่มีอยู่ไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาได้ทันสถานการณ์ ดังนั้น การชุมนุมประท้วงของผู้ใช้แรงงานจึงเกิดขึ้นบ่อยดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

นอกจากผู้ใช้แรงงานในเขตเมืองที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นแล้ว ยังมีขบวนการนักศึกษาที่มีบทบาทเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากในช่วงก่อนหน้านี้นิรฐบาลได้ใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อขยายการศึกษา มีการสร้างมหาวิทยาลัยในต่างจังหวัด ได้แก่ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ซึ่งเริ่มรับนักศึกษาในปี พ.ศ.๒๕๐๗ และมีมหาวิทยาลัยรามคำแหง เริ่มเปิดในปี พ.ศ.๒๕๑๓ นอกจากนี้ยังมีผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศอีกจำนวน

^{๗๑} สุวรรณ สุวรรณเวช, พลตำรวจตรี, ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย เล่ม ๒, หน้า ๔๑๑.

^{๗๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๑๗.

มาก^{๗๓} บริบททางการเมืองในช่วงหลังเหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ทำให้เกิดขบวนการภาคประชาชน กลุ่มประชาชน นิสิตนักศึกษาออกมาชุมนุมเรียกร้องจำนวนมาก เจ้าหน้าที่ตำรวจจำเป็นต้องเผชิญกับเหตุการณ์ การชุมนุมเรียกร้อง ที่มีจำนวนมากกว่าเดิมจนไม่อาจปรับตัวเพื่อรองรับภารกิจได้ทัน พลตำรวจโท ณรงค์ มหานนท์ อดีตรองอธิบดีกรมตำรวจและผู้บัญชาการตำรวจนครบาล ได้กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานในการรักษาความสงบเรียบร้อยการชุมนุมในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ช่วงหลังวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ซึ่งมีข้อขัดข้องในการปฏิบัติด้านต่างๆ สรุปได้ดังนี้^{๗๔}

๑) ปัญหาอัตรากำลังไม่เพียงพอกับปริมาณงาน ในปี พ.ศ.๒๕๑๘ กรุงเทพมหานคร มีประชากร ๔.๕ ล้านคน แต่กำลังตำรวจนครบาล มีเพียง ๙,๕๐๗ นาย และเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการประมาณ ๗,๕๐๐ นาย ฝ่ายธุรการประมาณ ๑,๕๐๗ นาย เมื่อคิดเป็นอัตราส่วนความรับผิดชอบ ตำรวจฝ่ายปฏิบัติการ ๑ นาย ต้องรับผิดชอบประชากรถึง ๖๕๐ คน เมื่อมีเหตุการณ์ชุมนุมประท้วง จะต้องใช้กำลังตำรวจของสถานีตำรวจนครบาลท้องที่หมุนเวียนผลัดเปลี่ยนกันไปปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย กองบัญชาการตำรวจนครบาล ไม่มีกำลังแก้ไขปัญหาในกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติในช่วงต่างๆ อย่างเพียงพอ

๒) โครงสร้างระบบบริหารหรือการจัดส่วนราชการของกองบัญชาการตำรวจนครบาล ยังไม่เหมาะสม เนื่องจากยังไม่มีส่วนราชการที่รับผิดชอบการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือเหตุการณ์จราจร การชุมนุมเรียกร้องต่างๆ โดยตรง การรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นหน้าที่ของตำรวจท้องที่หมุนเวียนกันปฏิบัติ ภายใต้ภารกิจต่างๆ ซึ่งต้องรับผิดชอบมากมาย

๓) โครงสร้างงานฝ่ายอำนวยการ ของกองบัญชาการตำรวจนครบาล ยังไม่มีส่วนราชการในงานฝ่ายอำนวยการบริหารอย่างสมบูรณ์เพียงพอ หน่วยงานฝ่ายอำนวยการเปรียบเสมือนฝ่ายเสนาธิการทหาร ซึ่งเป็นมันสมองของผู้บังคับบัญชา และเป็นหน่วยช่วยอำนวยการในการบริหารสั่งการ เมื่อขาดฝ่ายอำนวยการ จึงทำให้เกิดปัญหาเชิงการบริหารงานในด้านต่างๆ ได้แก่

(๑) ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยปฏิบัติที่มีหลายหน่วยงาน การประสานงานระหว่างหน่วยงานในระดับเดียวกัน ทั้งภายในและภายนอกหน่วยของกองบัญชาการตำรวจนครบาล ประสบทั้งปัญหาที่ต่างหน่วยต่างก็เป็นอิสระต่อกัน และปัญหาการปฏิบัติงานแม้แต่การแลกเปลี่ยนข่าวสารและการขอความร่วมมือในการรักษาความสงบเรียบร้อยระงับเหตุต่างๆ

(๒) ปัญหาการควบคุมการปฏิบัติงาน กองบัญชาการตำรวจนครบาล ถึงแม้โครงสร้างองค์การจะมีสายการบังคับบัญชาที่แน่นอนชัดเจน แต่เนื่องจากมีหน่วยงานและตัวบุคคลที่ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงสุดจะต้องควบคุมบังคับบัญชาอย่างใกล้ชิดมากมาย ตัวผู้บังคับบัญชาเองย่อมไม่อาจควบคุมบังคับบัญชาและติดตามผลงานได้อย่างทั่วถึง ภายใต้โครงสร้างของฝ่ายช่วยอำนวยการบริหารที่มีอยู่เดิม

^{๗๓} Frank C. Darling, "Student Protest and Political Change," Pacific Affairs, 47: 1 (1974), p. 7.

^{๗๔} ณรงค์ มหานนท์, พลตำรวจโท, การดำเนินงานของกองบัญชาการตำรวจนครบาลในการรักษาความสงบเรียบร้อยต่อการชุมนุมเรียกร้องต่างๆ : ศึกษาเฉพาะกรณีการชุมนุมเรียกร้องครั้งสำคัญๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ จนถึงช่วงก่อนเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙, หน้า ๑๒๕-๑๓๓.

(๓) ผู้บังคับบัญชาต้องรับภาระหนักเกินไปในงานประจำวัน เนื่องจากขาดฝ่ายอำนวยการช่วยปฏิบัติในรายละเอียดหรือการรวบรวมข้อมูลข่าวสาร ทำให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงต้องเกี่ยวข้องกับงานประจำมากเกินไป พิจารณาข้อมูล สังเกตและควบคุมงานในรายละเอียดด้วยตนเอง ย่อมไม่เป็นผลดี การตัดสินใจภายใต้สภาวะวิกฤติ อาจเกิดความผิดพลาดได้

(๔) ปัญหาด้านการวางแผนและการปฏิบัติตามแผน เนื่องจากยังไม่มีหน่วยงานฝ่ายช่วยอำนวยการบริหารที่สมบูรณ์เพียงพอเพื่อจะเป็นหน่วยหลักในการเสริมสร้างข้อมูล เสนอแนะวิธีการ ปฏิบัติการตามแผนรักษาความสงบเรียบร้อย การวางแผนรักษาความสงบเรียบร้อยต่างๆ จึงทำกันอย่างฉาบฉวย ขาดหลักวิชาการและการวิจัยอย่างถูกต้อง

๔) ปัญหาด้านคุณภาพของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยเฉพาะตำรวจฝ่ายปฏิบัติการยังไม่มีคุณภาพ ไม่เข้าใจปัญหา การปฏิบัติตน และแนวทางที่จะแก้ไขปัญหา เพื่อให้การรักษาความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์

๕) วัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะ เครื่องมือสื่อสารที่จะสนับสนุนในการระงับเหตุการณ์ต่างๆ ยังขาดแคลน เนื่องจากข้อจำกัดในด้านงบประมาณ

นอกจากปัญหาข้อขัดข้องที่องค์กรตำรวจ ยังมีปัญหาด้านนโยบายของรัฐต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยในการชุมนุม การชุมนุมเรียกร้องของกลุ่มต่างๆ รัฐบาลไม่มีนโยบายหรือวางมาตรการการปฏิบัติในเรื่องเหล่านี้ให้แน่ชัด คงปล่อยให้เป็นการกระทำที่ของตำรวจที่จะเผชิญเหตุการณ์ไปตามลำพัง^{๗๕} ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้บรรลุผลสำเร็จในการรักษาความสงบเรียบร้อย จำเป็นต้องปฏิบัติร่วมกันหลายฝ่ายทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและฝ่ายนโยบาย

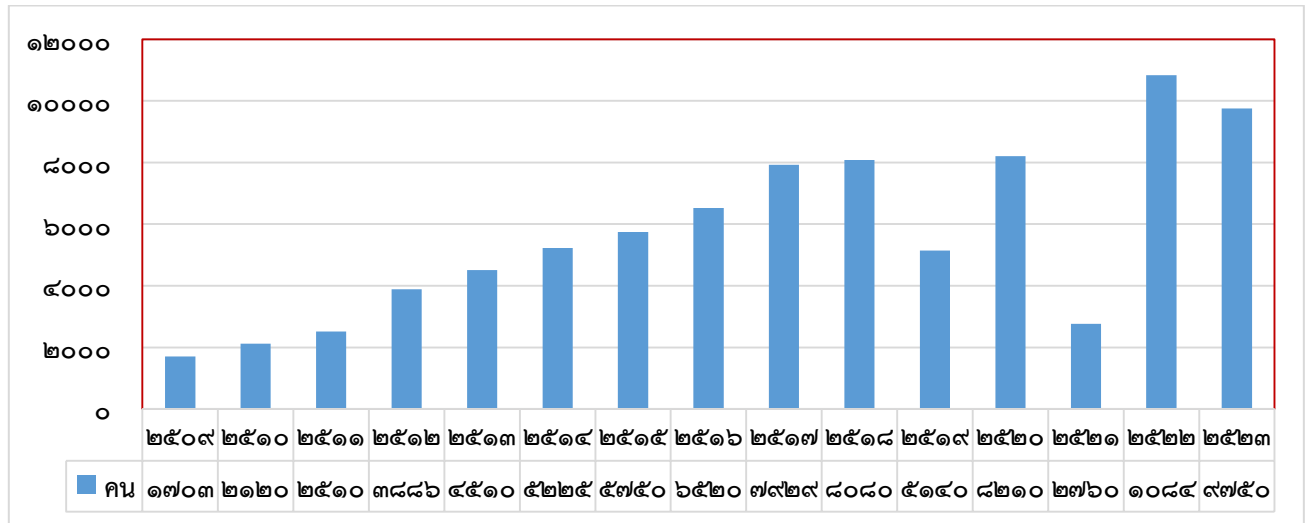
๔.๓.๕ งานความมั่นคงภายในประเทศ

ปัญหาที่รัฐบาลถือว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงในยุคนี้นี้ คือภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์ หลังเหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ รัฐบาลยังให้ความสำคัญกับการปราบปรามคอมมิวนิสต์อย่างต่อเนื่อง นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๔๐/๒๕๑๗ เปลี่ยนชื่อ “กองอำนวยการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ (กอ.ปค.)” เป็นกองอำนวยการรักษาความสงบภายใน (กอ.รมน.) เน้นการทำงานด้วยการขจัดข้อขัดแย้งและความไม่เป็นธรรมในสังคมให้มากยิ่งขึ้น พยายามจำกัดการใช้มาตรการด้านอาวุธให้เหลือน้อยที่สุด และนำประชาชนมาเป็นแนวร่วม^{๗๖} แม้ว่าจะมีความพยายามลดความรุนแรงของมาตรการลง แต่ในเหตุการณ์วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ดำเนินมาตรการรุนแรงต่อนิสิต นักศึกษา ปัญญาชน ส่งผลให้ปัญญาชนเหล่านี้ทยอยหลบหนีเข้าป่าร่วมมือกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยจำนวนมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการขยายตัวของกองกำลังติดอาวุธของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ดังนี้

^{๗๕} สุวรรณ สุวรรณเวช, พลตำรวจตรี, ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย เล่ม ๒, หน้า ๔๐๑.

^{๗๖} นิสิต จันทรสมวงศ์, บทบาทของกองทัพไทยในการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ตามนโยบายได้ร่วมเย็นของกองทัพภาคที่ ๔, วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๙, หน้า ๑๔๖.

แผนภูมิที่ ๔.๓ จำนวนกองกำลังติดอาวุธที่เข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.)



ที่มา: จัดทำโดยดัดแปลงข้อมูลจาก นิสิต จันทรสมวงศ์, *บทบาทของกองทัพไทยในการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ตามนโยบายได้รื้อฟื้นของกองทัพภาคที่ ๔*, วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๙

หน่วยงานของกรมตำรวจ ที่มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาต่างกล่าวคือ กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ซึ่งได้มีการปรับปรุงและจัดตั้งเป็นหน่วยงานระดับ กองบัญชาการ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๕ การดำเนินงานของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน มีการปฏิบัติงานร่วมกับฝ่ายทหารอย่างแน่นแฟ้น คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๑/๓๕ สั่ง ณ วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๒๐ กำหนดให้กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ขึ้นในความควบคุมทางยุทธการของกองบัญชาการทหารสูงสุด ตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๒๐ เป็นต้นมา และให้กองบัญชาการทหารสูงสุด ประสานกับกรมตำรวจ เพื่อดำเนินการให้หน่วยตำรวจตระเวนชายแดน มีมาตรฐานในด้านการจัด การฝึก ยุทธโศปกรณ์ การติดต่อสื่อสาร และการส่งกำลังบำรุงเป็นเอกเทศหรือระบบเดียวกับทางราชการทหาร เพื่อให้สามารถปฏิบัติการร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ^{๗๗}

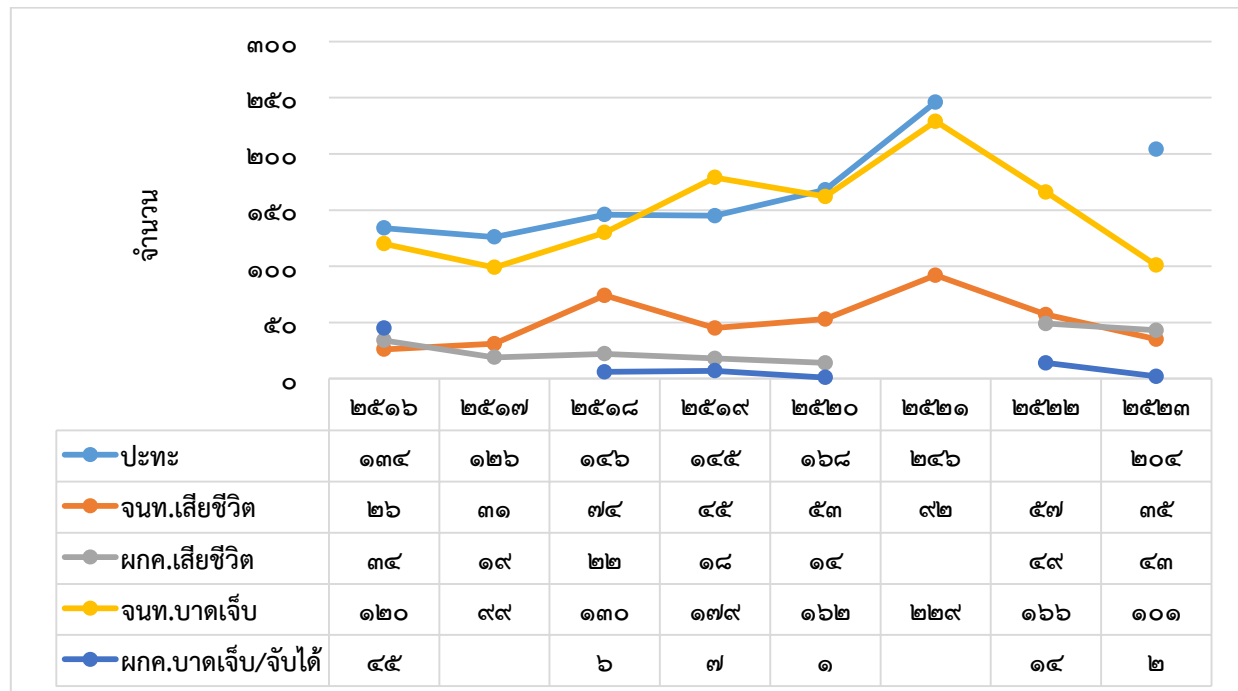
การขึ้นในความควบคุมทางยุทธการ หมายถึง สภาพการบังคับบัญชาลักษณะหนึ่ง ซึ่งหน่วยควบคุมทางยุทธการ สามารถปฏิบัติงานจนบรรลุภารกิจที่ได้รับมอบหมาย หน่วยต้นสังกัดเดิมยังปกครองบังคับบัญชาและบริหารงานในสายงานปกติของหน่วยตำรวจตระเวนชายแดนอยู่เช่นเดิม ภารกิจที่ฝ่ายทหารมอบหมายให้แก่หน่วยตำรวจตระเวนชายแดนปฏิบัติ มี ๒ ประการ คือ การป้องกันปราบปรามการก่อความไม่สงบ และการป้องกันชายแดน^{๗๘} ตำรวจตระเวนชายแดน ก่อตั้งขึ้นมาในครั้งแรกก็เพื่อปฏิบัติการกิจป้องกันชายแดนทางภาคเหนือ เพราะทหารอ่อนแอจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ และข้อจำกัดห้ามใช้กำลังทหารตามแนวชายแดนตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศ จึงตั้งตำรวจตระเวนชายแดนซึ่งมาดูแลชายแดนแทนทหาร แต่เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ ที่

^{๗๗} กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน, ๔๐ ปี ตชด. ๖ พฤษภาคม ๒๕๓๖ (กรุงเทพฯ: กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน, ๒๕๓๖), หน้า ๖๐.

^{๗๘} เรื่องเดียวกัน.

เรียกว่าวันเสียงปืนแตก คอมมิวนิสต์ได้เข้ามาในประเทศไทยมาก กองกำลังที่ดีที่สุดของเราตอนนั้น คือ ตชด. ซึ่งได้รับการฝึก ได้รับการจัดยุทธโศภณจากสหรัฐอเมริกา จึงนำตำรวจตระเวนชายแดน ไปต่อสู้กับกองกำลังแนวร่วมพรรคคอมมิวนิสต์ เมื่อทหารเข้ามาควบคุมทางยุทธการของตำรวจตระเวนชายแดนในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ทำให้บทบาทของพื้นที่ชายแดนน้อยลง^{๗๙} การต่อสู้กับกองกำลังแนวร่วมของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ในช่วงหลังปี พ.ศ. ๒๕๑๖ จะพบว่าสถานการณ์มีแนวโน้มความรุนแรงมากขึ้น จากจำนวนเหตุปะทะและจำนวนเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เสียชีวิตและบาดเจ็บจะสูงขึ้นทุกปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังปี พ.ศ. ๒๕๑๙ มีเหตุปะทะเพิ่มมากขึ้น และสูงสุดในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ มีเหตุปะทะถึง ๒๔๖ ครั้ง มีเจ้าหน้าที่เสียชีวิต ๙๒ นาย บาดเจ็บ ๒๒๙ นาย หลังจากปี พ.ศ. ๒๕๒๑ จึงมีแนวโน้มลดลง จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๒๓ อันเป็นปีที่รัฐบาลมีนโยบายใช้การเมืองนำการทหารในการแก้ไขปัญหาคอมมิวนิสต์

แผนภูมิที่ ๔.๔ จำนวนเหตุปะทะระหว่างตำรวจตระเวนชายแดนกับกองกำลังแนวร่วมคอมมิวนิสต์ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๖-๒๕๒๓



ที่มา: จัดทำจากข้อมูลในรายงานประจำปีของกรมตำรวจ พ.ศ. ๒๕๑๖-๒๕๒๓

ภายใต้บริบททางการเมืองที่มีประชาชนกลุ่มต่างๆ มีสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกมากขึ้นกว่าในอดีตองค์กรตำรวจ เริ่มมีการปรับตัวให้มีความเป็นวิชาชีพได้มากขึ้น โดยการผลักดันให้มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของตำรวจ ฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลด้านต่างๆ เช่น กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) การปรับปรุงบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจ หลักเกณฑ์การบรรจุแต่งตั้ง การดำเนินการทางวินัย เป็นต้น สำหรับการพัฒนาศักยภาพของตำรวจ แม้ว่าจะมีการฝึกอบรมของสถาบันการฝึกอบรมหลัก

^{๗๙} ลิขิต สุทธิพิณ, พลตำรวจตรี, สัมภาษณ์ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๗.

ของกรมตำรวจ และการกระจายศูนย์ฝึกอบรมข้าราชการตำรวจไปในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ แต่การฝึกอบรมข้าราชการตำรวจระหว่างปฏิบัติหน้าที่ ก็ยังมีอยู่อย่างจำกัดเมื่อเปรียบเทียบกับกำลังพลทั้งหมด ในด้านงบประมาณแม้ว่ากรมตำรวจจะได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นทุกปี แต่สัดส่วนงบประมาณที่กรมตำรวจได้รับเปรียบเทียบกับงบประมาณของประเทศ มีแนวโน้มสัดส่วนลดลง ผลต่อเนื่องจากการเร่งรัดพัฒนาทางเศรษฐกิจ ทำให้รูปแบบของอาชญากรรมเปลี่ยนแปลงไป กรมตำรวจ ได้พยายามปรับปรุงการปฏิบัติด้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และการรักษาความสงบเรียบร้อย โดยการจัดตั้งหน่วยงานรองรับปัญหาอาชญากรรม และการรักษาความสงบเรียบร้อย และพัฒนาอุปกรณ์ ยานพาหนะและระบบงานเพื่อรองรับอาชญากรรมแบบใหม่ สภาวะที่เต็มไปด้วยการชุมนุมประท้วง การเรียกร้องของกลุ่มต่างๆ ทำให้ตำรวจต้องรับภาระหนักเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย ภายใต้ความขาดแคลนทรัพยากรและความเชี่ยวชาญในการจัดการกับฝูงชน

๔.๔ การอำนวยความสะดวกเพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม

การบังคับใช้กฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน เป็นอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาอาญา ที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานตำรวจปฏิบัติหน้าที่ด้านต่างๆ ได้แก่ การตรวจค้น การจับกุม การสืบสวน การสอบสวน เป็นต้น การอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนเป็นวิธีการช่วยเหลือประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรมภายในกรอบของกฎหมาย โดยการใช้ความสมเหตุสมผลหรือเท่าเทียมกัน ทั้งฝ่ายผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหา การอำนวยความสะดวกจึงเป็นปัจจัยหนึ่งในการเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยในสังคมโดยมีกระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือ^{๘๐} การใช้อำนาจของรัฐให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม คือ การใช้อำนาจไปตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ บังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติ

๔.๔.๑ ปัญหาด้านการสอบสวนของตำรวจ

การสืบสวนสอบสวน จับกุมผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดี มีการใช้อำนาจทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เมื่อปี พ.ศ.๒๕๑๗ ได้มีการสำรวจข้อมูลและข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจภูธร พบว่าการสอบสวนคดีอาญาในส่วนภูมิภาคมีปัญหาและข้อบกพร่องได้แก่^{๘๑}

๑) ด้านประชาชน มีความเห็นว่าความบกพร่องที่มี สืบเนื่องมาจากการขาดแคลนอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ความประพฤติและการปฏิบัติของพนักงานสอบสวนบางนายไม่เหมาะสม

^{๘๐} มรกต ศรีจรูญรัตน์, *การถ่วงดุลเพื่อแก้ไขการดำเนินคดีอาญา (ตามระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน)*, งานวิจัยในหลักสูตร ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ ๖ วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, ๒๕๔๖, หน้า ๑.

^{๘๑} พลตำรวจตรี จำรูญ ดิสสะมาน การสำรวจข้อมูลและข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจภูธร ตามคำสั่งกรมตำรวจที่ ๘๖๐/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๑๗ เรื่อง แต่งตั้งผู้แทนอธิบดีกรมตำรวจ ทำการสำรวจข้อมูลจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ และประชาชนในจังหวัดต่างๆ เพื่อการปรับปรุงการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจ, หน้า ๒๗ อ้างถึงใน สุวรรณ สุวรรณเวช, พลตำรวจตรี, *ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย เล่ม ๒*, หน้า ๔๒๑-๒.

๒) ทางด้านข้าราชการ ในกระบวนการยุติธรรมมีความเห็นว่าปัญหาส่วนใหญ่สืบเนื่องมาจากการขาดความรู้ความสามารถของพนักงานสอบสวน การขาดความสนใจในการรวบรวมพยานหลักฐาน ตลอดจนระเบียบปฏิบัติในการสอบสวนบางประการยังไม่เหมาะสม

๓) ทางด้านตำรวจเองเห็นว่า ปัญหาความบกพร่องส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากปริมาณงานและอัตรากำลังไม่สัมพันธ์กัน การขาดแคลนเครื่องมือเครื่องใช้ เงินเดือน สวัสดิการ ระเบียบปฏิบัติยุ่งยาก ข้ำซ้อน และระบบการบริหารงานบุคคลไม่เป็นธรรม

๔) พนักงานสอบสวนขาดความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาอันเนื่องมาจากการแต่งตั้งนายตำรวจที่มีความรู้ความสามารถแตกต่างกัน เช่น คุณวุฒิ นรต. น.บ. ร.บ. จ.ส.ต. อบรม และผู้มีวิชาชีพอื่นๆ มาเป็นพนักงานสอบสวนทำให้พนักงานสอบสวนขาดมาตรฐานในด้านความรู้

ปัญหาที่ส่งผลต่อการสอบสวนคดีอาญาเพื่ออำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน เป็นปัญหาของการรวบรวมพยานหลักฐานในคดี ซึ่งมีที่มาจากการขาดแคลนพนักงานสอบสวน ขาดแคลนปัจจัยทางด้านการบริหารงาน รวมทั้งปัญหาด้านความรู้ความสามารถของพนักงานสอบสวนที่เชื่อมโยงกับระบบการบริหารงานบุคคล ขาดการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งของผู้ที่จะมาทำหน้าที่พนักงานสอบสวนให้เหมาะสม ทำให้พนักงานสอบสวนยังไม่มีความเป็นวิชาชีพอย่างเพียงพอ

๔.๔.๒ การตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของตำรวจด้วยข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย

อำนาจที่สำคัญในการบังคับใช้กฎหมาย คือ การตรวจค้น การจับกุม การสืบสวน การสอบสวน เนื่องจากเป็นอำนาจที่ใช้ดุลยพินิจนำตัวผู้ถูกกล่าวหาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม อำนาจที่จะแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิด ก่อนปี พ.ศ.๒๕๒๓ การใช้อำนาจดังกล่าวของเจ้าพนักงานตำรวจเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๕๘ ซึ่งให้อำนาจตำรวจชั้นผู้ใหญ่ออกหมายหมายอาญาได้ภายในเขตอำนาจ คือ หมายจับผู้ต้องหาที่มีได้อยู่ในอำนาจศาล และหมายค้น นอกจากนี้ ยังให้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่จับด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีหมาย แต่ต้องเป็นในกรณีที่อาจออกหมายจับได้ หรือจับได้ตามมาตรา ๗๘

ในปี พ.ศ.๒๕๒๓ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นกระทรวงเจ้าสังกัดของกรมตำรวจ ในขณะนั้น ได้ออกข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.๒๕๒๓ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๒๓ มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระเบียบการสอบสวนคดีอาญาให้เป็นไปด้วยความยุติธรรม มีประสิทธิภาพรัดกุม ก่อให้เกิดหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน^{๘๒} การกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการสอบสวนดำเนินคดี ได้แก่ การกำหนดผู้ทำหน้าที่หัวหน้าพนักงานสอบสวน สถานที่ทำการสอบสวน การประสานงานระหว่างพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่กับพนักงานสอบสวนอื่น การพิจารณาคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราว การสอบสวนผู้ต้องหา อำนาจทำความเห็นในคดี อำนาจการควบคุมการสอบสวน เป็นต้น

ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าว มีประเด็นสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจและถ่วงดุลอำนาจของตำรวจในการดำเนินคดีอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการออกหมายจับ กำหนดให้การออกหมายจับผู้ต้องหาซึ่งถูกสงสัยโดยมีเหตุอันควรหรือจำเลยเป็นผู้ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง หรือในกรณีเมื่อความผิด

^{๘๒} มรกต ศรีจรูณรัตน์, การถ่วงดุลเพื่อแก้ไขการดำเนินคดีอาญา (ตามระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน), งานวิจัยหลักสูตร “ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.)” รุ่นที่ ๖ วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม พ.ศ.๒๕๔๖.

ที่ผู้ต้องหาถูกสงสัยโดยมีเหตุอันควรหรือที่จำเลยถูกฟ้องนั้น มีอัตราโทษอย่างสูงตั้งแต่สามปีขึ้นไป เว้นแต่คดีความผิดลหุโทษ คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยจราจรทางบกและคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวไม่เกินสองพันบาท เจ้าพนักงานจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานให้เพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดแล้วเสนอขอรับความเห็นชอบก่อน โดยในกรุงเทพมหานคร ให้ขอความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้ขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งท้องที่ที่ความผิดได้เกิดหรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตนหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย และในกรณีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ จับด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีหมายตามความในมาตรา ๗๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หากเป็นการจับโดยอาศัยเหตุที่จะออกหมายจับได้ตามมาตรา ๖๖ (๑) หรือ (๒) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะต้องได้รับความเห็นชอบก่อนเช่นเดียวกับการออกหมายจับดังกล่าว

ดังนั้น การออกหมายจับของตำรวจ รวมทั้งการจับกุมด้วยตนเองของนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ จึงไม่สามารถดำเนินการได้โดยทันทีแต่จะต้องขอรับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย ในกรุงเทพมหานคร และจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายในจังหวัดอื่น

การขอความเห็นชอบออกหมายจับ ในทางปฏิบัติ ในกรุงเทพมหานคร ปลัดกระทรวงมหาดไทย จะมอบหมายให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ให้ความเห็นชอบ และในส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบหมายให้นายอำเภอท้องที่เป็นผู้ให้ความเห็นชอบ นอกจากนี้ในคดีที่มีความสำคัญ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ^{๘๓} อย่างไรก็ตาม การพิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อออกหมายจับ พนักงานฝ่ายปกครองแทบจะไม่ได้เข้ามาตรวจสอบกระบวนการในการออกหมายจับของพนักงานสอบสวน สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบดำเนินการคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๒๓ ที่มีวัตถุประสงค์ถ่วงดุลอำนาจของพนักงานสอบสวนในการกลั่นกรองการออกหมายจับ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเบื้องต้น และเป็นกระบวนการส่วนหนึ่งในการยับยั้งการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนโดยอำเภอใจ^{๘๔}

นอกจากอำนาจในการออกหมายจับที่เป็นการควบคุมการใช้อำนาจที่อาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว ยังมีการกำกับการใช้อำนาจในการปล่อยตัวชั่วคราว โดยกำหนดให้พนักงานสอบสวนที่ได้รับคำร้องขอปล่อยตัวชั่วคราว จะต้องรับพิจารณาสั่งการหรือส่งไปยังผู้มีอำนาจ แล้วแจ้งผลการสั่งการให้ผู้ยื่นคำร้องทราบภายในกำหนดเวลาสี่สิบสี่ชั่วโมง และกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาปล่อยตัวชั่วคราวไว้ในข้อบังคับการกำหนดแนวทางเกี่ยวกับการสอบสวนผู้ต้องหา อำนาจทำความเข้าใจในคดีของพนักงานสอบสวน และหัวหน้าพนักงานสอบสวนระดับต่างๆ อำนาจการควบคุมการสอบสวน

๔.๔.๓ การมีส่วนร่วมสอบสวนดำเนินคดีของฝ่ายปกครอง

ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๖ เป็นต้นมา อำนาจการสอบสวนคดีอาญา อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ แต่เพียงฝ่ายเดียวรวมทั้งหัวหน้าพนักงานสอบสวน ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ที่

^{๘๓} มรกต ศรีจรูณรัตน์, การถ่วงดุลเพื่อแก้ไขการดำเนินคดีอาญา (ตามระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน), หน้า ๑๘.

^{๘๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๙.

๑/๒๕๐๖ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาฝ่ายเดียว^{๘๕} และตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๑๘ เป็นต้นมา กระทรวงมหาดไทยได้ออกข้อบังคับที่ให้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจเกี่ยวกับการสอบสวนมากขึ้น ได้แก่

-ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสอบสวนคดีอาญาในจังหวัดอื่นนอกจาก กรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๑๘ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๑๘ แก้ไขให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอมีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวนคดีอาญา และเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนได้

-ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการสอบสวนคดีอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๐ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๒๐ เป็นการออกข้อบังคับให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา ๑๐ ประเภท ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร กฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชน กฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ กฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย กฎหมายว่าด้วยโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ กฎหมายว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมสุสานและฌาปนสถาน กฎหมายว่าด้วยสาธารณสุข กฎหมายว่าด้วยประถมศึกษา เนื่องจากคดีดังกล่าวเกี่ยวข้องกับพนักงานฝ่ายปกครองโดยตรง

-ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปรียบเทียบและการสอบสวนคดีละเมิดเทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัดและข้อบังคับสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นการออกข้อบังคับให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง มีอำนาจสอบสวนคดีละเมิดเทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด และข้อบังคับสุขาภิบาล

-ข้อบังคับให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองมีอำนาจสอบสวนคดีละเมิดข้อบัญญัติเมืองพัทยา เมื่อปี พ.ศ.๒๕๒๒

จะเห็นได้ว่าในช่วงนี้ อำนาจการสอบสวนดำเนินคดีอาญา ยังอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ อย่างไรก็ตาม มีการออกข้อกำหนดกระทรวงมหาดไทย เพิ่มอำนาจการสอบสวนให้แก่พนักงานฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนภูมิภาค ให้มีอำนาจในการควบคุมการสอบสวนและเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนได้ ให้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาบางประเภทซึ่งเป็นความผิดที่เกิดขึ้นจากหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองเอง เช่น งานทะเบียนราษฎร งานบัตรประจำตัวประชาชน งานภาษีบำรุงท้องที่เป็นต้น

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้ให้อำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจในการบังคับใช้กฎหมายไว้ค่อนข้างมาก รัฐจึงมีความพยายามสร้างระบบตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจ รวมทั้งการเพิ่มอำนาจด้านการสอบสวนให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง โดยการออกเป็นข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย เพื่อควบคุมการใช้อำนาจให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม รัดกุม มีหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ก็ยังมีข้อจำกัดหลายประการดังนี้^{๘๖}

^{๘๕} วัชรพล ประสารราชกิจ, พลตำรวจเอก, “๘ ทศวรรษ การสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจ,” ตำรวจ, ฉบับที่ ๔๔๐ กรกฎาคม-กันยายน ๒๕๕๗, หน้า ๒๕.

^{๘๖} มรกต ศรีจรูณรัตน์, การถ่วงดุลเพื่อแก้ไขการดำเนินคดีอาญา (ตามระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน), หน้า ๓๓-๕.

๑) ปัญหาด้านข้อกฎหมาย เนื่องจากข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ไม่มีฐานะเป็นกฎหมาย สภาพการบังคับใช้จึงมีศักดิ์น้อยกว่ากฎหมาย ถ้าตำรวจไม่ร่วมมือให้ฝ่ายปกครองเข้าตรวจสอบควบคุมการสอบสวนคดีอาญาก็จะเกิดข้อขัดข้องในการปฏิบัติ

๒) ปัญหาด้านการปกครอง ในทางปฏิบัติฝ่ายปกครองจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีอาญาน้อยมาก ทั้งนี้ ก็เพราะงานของฝ่ายปกครองกับตำรวจ เป้าหมายคือความสงบสุขเรียบร้อยของประชาชน ต้องถ้อยทีถ้อยอาศัยกันอยู่ ทั้งอยู่ในพื้นที่เดียวกันอีกด้วย หากไปควบคุมเกินไปก็จะเกิดความขัดแย้งเกิดแรงต่อต้านขึ้นได้

๓) ปัญหาด้านการขาดความรู้ความชำนาญของบุคลากร พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความชำนาญในการสอบสวนคดีอาญา ไม่ได้ซักถามพยานด้วยตนเองในระหว่างสอบสวนและพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง ไม่เคยร่วมทำรายงานการสอบสวนกับพนักงานสอบสวน

๔) ปัญหาด้านการดำเนินการตามกระบวนการสอบสวน ของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง เช่น การรวบรวมพยานบุคคลและพยานเอกสารที่เกี่ยวข้อง การปรับข้อเท็จจริงกับข้อกฎหมาย ขาดความมั่นใจในการสอบสวน ขาดอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ดังนั้น เมื่อได้ปฏิบัติจริงจึงไม่ราบรื่นเท่าที่ควร

การเปลี่ยนผ่านของการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นไปตามหลักนิติธรรม รัฐได้มีความพยายามจำกัดการใช้อำนาจของตำรวจในการจับกุมผู้กระทำความผิด รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการสอบสวนให้รัดกุมยิ่งขึ้น เนื่องจากเดิมเจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจมากในการตรวจค้น จับกุม แม้ว่าโดยหลักการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะบัญญัติให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจะจับผู้ใดโดยไม่มีหมายไม่ได้ แต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายก็ให้อำนาจเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ มีอำนาจออกหมาย และสามารถจับด้วยตนเองโดยไม่มีหมายจับได้ ดังนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ กระทรวงมหาดไทย จึงได้ออกข้อบังคับเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการออกหมายจับของตำรวจ โดยให้พนักงานฝ่ายปกครองเข้ามาตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ อย่างไรก็ตาม กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว ก็ยังมีข้อจำกัดหลายประการ ทั้งนี้ ก็เนื่องจากความเหมาะสม ความรู้ ความสามารถด้าน การสอบสวนของผู้ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจ ที่ยังขาดความพร้อม การที่หน่วยงานดังกล่าวอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย เช่นเดียวกัน และเป็นหน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติงานร่วมกันในพื้นที่ จึงอาจไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้นำที่ตรวจสอบถ่วงดุลกัน และยังมีปัญหาการบริหารงานสอบสวนภายในกรมตำรวจ ความขาดแคลนและคุณภาพของพนักงานสอบสวน งบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานด้วย

๔.๕ ความสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของประชาชนกับตำรวจ

๔.๕.๑ การสร้างความสัมพันธ์กับประชาชนผ่านงานมวลชนของตำรวจตระเวนชายแดน

กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน มีบทบาทสำคัญในงานความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ซึ่งครอบคลุมทั้งการปฏิบัติด้านยุทธการ งานด้านการพัฒนา และงานด้านการป้องกันปราบปรามผู้กระทำความผิดทางอาญา ที่ต้องปฏิบัติ สำหรับงานด้านการพัฒนา ได้แก่ การจัดตั้งโรงเรียนให้การศึกษา ช่วยเหลือสนับสนุน

สงเคราะห์ชาวเขา ชาวป่า ตลอดทั้งประชาชนที่ห่างไกลการคมนาคม^{๘๗} กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ได้จัดชุดปฏิบัติการทางจิตวิทยา ชุดช่างสนาม ศูนย์พัฒนาการ ในความรับผิดชอบของ กองกำกับการต่างๆ ช่วยเหลือราษฎรในเขตพื้นที่รับผิดชอบในการพัฒนาหมู่บ้าน เช่น ขุดบ่อน้ำ ปลูกสร้างโรงเรียน ทำถนน แจกจ่ายยาและครุภัณฑ์พืชพันธุ์และสัตว์ต่างๆ ให้คำแนะนำทางด้านเกษตร การเลี้ยงสัตว์ การอนามัย ชี้แจงนโยบายและชี้ให้เห็นภัยอันตรายจากลัทธิคอมมิวนิสต์ ที่บ่อนทำลายประเทศบ้านเมือง^{๘๘}

ตำรวจตระเวนชายแดน ได้ริเริ่มพัฒนาการต่อสู้กับฝ่ายคอมมิวนิสต์โดยวิธีการหันมาแย่งชิง “มวลชน” อันเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญ ในช่วงระหว่างปี ๒๕๒๐-๒๕๒๓ ถือเป็นระยะต้นที่ตำรวจตระเวนชายแดน ได้เริ่มจัดงานมวลชนให้เป็นระบบและมีขั้นตอนในการปฏิบัติที่ชัดเจน^{๘๙} วัตถุประสงค์ของงานมวลชนก็คือ เพื่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร โดยการปฏิบัติงานมีลักษณะการปฏิบัติการทางจิตวิทยา การฝึกอบรมเพื่อปลูกฝังอุดมการณ์ให้แก่ประชาชน การพัฒนาและช่วยเหลือประชาชนในรูปแบบต่างๆ เช่น การให้การศึกษา การรักษาพยาบาล ทำให้ประชาชนมีทัศนคติที่ดีกับเจ้าหน้าที่ เกิดความเข้าใจต่อฝ่ายรัฐ และให้การสนับสนุนเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ภายใต้บริบททางการเมืองซึ่งอยู่ระหว่างการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่ยังไม่ลงหลักปักฐาน รัฐจำเป็นต้องสร้างความมั่นคงของรัฐและป้องกันภัยคุกคามที่รัฐเห็นว่ามาจากลัทธิคอมมิวนิสต์ มิติการมีส่วนร่วมในงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรม จึงมีความสำคัญเป็นลำดับรองจากงานด้านความมั่นคง ดังคำกล่าวที่ว่า

พ.ศ.๒๕๒๓ รัฐบาลสมัย พลเอกเกรียงศักดิ์ฯ ตำรวจมีอำนาจสูง เพราะอยู่ในความครอบงำของยังเติร์ก คือ ทหารเป็นแกนนำของประเทศ เป็นฝ่ายนำประเทศ ถ้าเอาทฤษฎีไตรลักษณ์รัฐมาจับ เราจะบอกว่าเขาเอาความมั่นคงเป็นตัวนำ ความสงบเรียบร้อยตามมา การพัฒนา การมีส่วนร่วมของประชาชนมีน้อยมาก ... ตำรวจเราก็คือเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงฝ่ายหนึ่ง เราก็จะมีความเข้มแข็งตอนนี้^{๙๐}

บทบาทสนับสนุนด้านพัฒนาการศึกษาของตำรวจตระเวนชายแดน คือ การจัดตั้งโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน เพื่อให้การศึกษาในพื้นที่ห่างไกลการคมนาคม การทำงานของ ตชด.เป็นการประกาศอาณาเขตของประเทศไทยด้วย เพราะในพื้นที่ห่างไกล หากไม่มีเจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปยึดครองพื้นที่ ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ก็อาจจะไม่รู้ว่าเป็นเขตแดนของไทย ดำเนินการแบบนี้เป็นการสถาปนาความมั่นคง และผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม ก็คือ ตำรวจตระเวนชายแดน^{๙๑} นับตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๑๙ ถึงกันยายน ๒๕๒๐ ได้มีการจัดตั้งโรงเรียนชาวเขาและประชาชนไกลคมนาคม จำนวน ๕๒๐ โรงเรียน เป็นนักเรียน ๓๙,๕๘๙ คน

^{๘๗} กรมตำรวจ, รายงานประจำปี พ.ศ.๒๕๑๖, หน้า ๑๗๙.

^{๘๘} กรมตำรวจ, รายงานประจำปี พ.ศ.๒๕๑๖, หน้า ๑๘๓.

^{๘๙} มีชัย นุกูลกิจ, พลตำรวจตรี, งานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ในการกิจของกรมตำรวจ, เอกสารวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๓๒ ประจำปีการศึกษา พ.ศ.๒๕๓๒-๒๕๓๓, หน้า ๔๐.

^{๙๐} สันฐาน ชยพันธ์, พลตำรวจโท, สัมภาษณ์ วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๘.

^{๙๑} ลิขิต สุทธิพิณ, พลตำรวจตรี, สัมภาษณ์ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๗.

ในจำนวนนี้ มอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไปดำเนินการ ๒๘๔ โรงเรียนและได้เลิกปฏิบัติการเนื่องจากสถานการณ์บังคับ ๓๙ โรงเรียน^{๙๒}



โรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน ในอดีต (ภาพจากหนังสือ “๕๐ ปี ตชด. ๖ พฤษภาคม ๒๕๓๖”)

นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งมวชนเพื่อเป็นแนวร่วมกับทางราชการในงานด้านความมั่นคงภายในที่สำคัญประการหนึ่ง คือ งานลูกเสือชาวบ้าน ตั้งแต่วันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๑๔ ถึงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๒๐ มีการฝึกอบรมลูกเสือชาวบ้าน จำนวน ๕๙๑๕ รุ่น เป็นลูกเสือชาวบ้านทั่วประเทศ ๑,๘๓๑,๔๖๓ คน^{๙๓} และในระหว่างปีพ.ศ.๒๕๑๔-๒๕๒๓ ในแต่ละปีก็มีการฝึกอบรมลูกเสือชาวบ้านจำนวนมากในแต่ละปี รายละเอียดตามตารางดังนี้

ตารางที่ ๔.๖ จำนวนการฝึกอบรมลูกเสือชาวบ้านตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๑๖-๒๕๒๓

ปี พ.ศ.	จำนวน	หมายเหตุ
๒๕๑๖	๑๓,๘๘๗	
๒๕๑๗	๑๖๔,๒๕๗	
๒๕๑๘	๖๖,๘๕๐	
๒๕๑๙	ไม่ระบุ	
๒๕๒๐	๓๒๘,๙๕๑	
๒๕๒๑	ไม่ระบุ	
๒๕๒๒	๑๑๔,๕๐๐	
๒๕๒๓	๑๙๒,๕๐๐	

ที่มา: จัดทำจากข้อมูลในรายงานประจำปีกรมตำรวจ พ.ศ.๒๕๑๖-๒๕๒๓

^{๙๒} กรมตำรวจ, รายงานประจำปี พ.ศ.๒๕๒๐, หน้า ๑๗๓.

^{๙๓} กรมตำรวจ, รายงานประจำปี พ.ศ.๒๕๒๐, หน้า ๑๗๕.

งานมวลชนของตำรวจตระเวนชายแดน เป็นการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างประชาชนกับตำรวจในพื้นที่ส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ ก็เพื่อความมั่นคงในการต่อสู้กับแนวร่วมพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย โดยดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ห่างไกลที่เจ้าหน้าที่รัฐอื่นยากที่จะเข้าถึงได้ รวมทั้งการสร้างมวลชนเพื่อดึงคนออกจากการเผยแพร่ลัทธิคอมมิวนิสต์ เป็นการแย่งชิงมวลชนรูปแบบหนึ่ง

๔.๕.๒ ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับประชาชน

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับประชาชนที่สำคัญประการหนึ่งในยุคนี้นี้ คือ ภาพพจน์การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ในช่วงปี พ.ศ.๒๕๑๕-๒๕๑๙ มีเรื่องวิพากษ์วิจารณ์กันมากกว่าเจ้าพนักงานตำรวจที่ประจำอยู่ตามสถานีตำรวจส่วนใหญ่ยังทำตนเป็นนายประชาชน ไม่กระทำให้เป็นมิตรกับผู้ไปติดต่อ โดยแสดงออกซึ่งลักษณะท่าทาง น้ำเสียง และอารมณ์ที่แสดงให้เห็นว่าไม่เต็มใจที่จะให้บริการแก่ประชาชน ทั้งนี้โดยถือตนว่าตนเองมีฐานะตำแหน่งหน้าที่การงานและอำนาจเหนือประชาชน^{๙๔} ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างตำรวจกับประชาชนในช่วงปี พ.ศ.๒๕๑๖-๒๕๒๓ ก็คือเหตุการณ์ปะทะกันระหว่างฝ่ายทหารตำรวจกับผู้ชุมนุมเดินขบวนในวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เมื่อมีการกระทบกระทั่งกันระหว่างตำรวจกับกลุ่มผู้ชุมนุมบริเวณด้านนอกของสวนจิตรลดา ทำให้เกิดเหตุลุกลามบานปลาย มีการตอบโต้โดยการยิงเจ้าพนักงานถึงเสียชีวิต เผาป้อมยามตำรวจ หุบไฟสัญญาณจราจรในกรุงเทพฯ เผากองบัญชาการตำรวจนครบาล และสถานีตำรวจนครบาลนางเลิ้ง เมื่อเหตุการณ์สงบลง การปฏิบัติงานของตำรวจจะต้องได้รับความเห็นชอบจากนักศึกษา การใช้อาวุธปฏิบัติหน้าที่และตรวจตราการปราบปรามคนร้ายจะต้องขอรับอนุญาตจากศูนย์นิสิตนักศึกษา ก่อนจะปฏิบัติได้ ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร มีการเดินขบวนหลายแห่ง การปฏิบัติงานในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและการรักษากฎหมาย จึงเป็นไปด้วยความยากลำบากยิ่งขึ้น^{๙๕} ภายใต้บริบทที่เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มนิสิตนักศึกษาประชาชนกับฝ่ายรัฐบาล เมื่อตำรวจเป็นเครื่องมือของรัฐบาล จึงส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับประชาชน

สภาวะที่ขบวนการนิสิตนักศึกษา ภาคประชาชน มีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในช่วงปี พ.ศ.๒๕๑๖ เป็นต้นมา ส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจของตำรวจ เป็นจุดเปลี่ยนในการปรับตัวของตำรวจเช่นกัน จุดเปลี่ยนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับประชาชนในปี พ.ศ.๒๕๑๖ แม้จะไม่ใช่วิธีการพัฒนาความสัมพันธ์อันดีระหว่างตำรวจกับประชาชนและการมีส่วนร่วมระหว่างประชาชนอย่างยั่งยืน เนื่องจากเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นชั่วระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามเหตุการณ์ปี พ.ศ.๒๕๑๖ ก็ทำให้ตำรวจตระหนักได้ถึงการถูกตรวจสอบการใช้อำนาจจากภายนอกองค์กร มากขึ้นกว่าในอดีต

๔.๕.๓ การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรม

ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานตำรวจ ยังไม่ปรากฏการมีส่วนร่วมของประชาชนกับงานป้องกันปราบปรามที่ชัดเจน การมีส่วนร่วมส่วนใหญ่จึงเป็นการร่วมสนับสนุนในประเด็นด้านความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินงานของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ในรูปของกิจกรรมต่างๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว

^{๙๔} สุวรรณ สุวรรณเวช, พลตำรวจตรี, *ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย เล่ม ๒*, หน้า ๔๓๒.

^{๙๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๙๖.

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานของตำรวจ ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว ก็เป็นไปในลักษณะมีส่วนร่วมกับการกิจด้านอื่นๆ ตัวอย่างเช่นในงานด้านการจราจร กรมตำรวจทางหลวง ได้จัดทำโครงการอาสาสมัครคุ้มครองสวัสดิภาพบนถนนหลวง มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้บุคคลจากวงการต่างๆ ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเห็นควรรับเข้าเป็นอาสาสมัครตามระเบียบที่กำหนดไว้ ให้การศึกษาเกี่ยวกับการจราจรแก่ประชาชนผู้ใช้นานพาหนะ ซึ่งเป็นการป้องกันและลดอุบัติเหตุโดยตรง ส่งเสริมและชักนำให้ประชาชนกับตำรวจทางหลวงได้เสริมสร้างความเข้าใจอันดีต่อกันซึ่งจะทำให้เสียงวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติงานของตำรวจทางหลวงลดน้อยลง นอกจากนี้การปฏิบัติหน้าที่ของอาสาสมัครย่อมจะเป็นการกระตุ้นเตือนให้ตำรวจทางหลวงมีความรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น ในปี พ.ศ.๒๕๑๖ มีการจัดฝึกอบรมอาสาสมัคร จำนวน ๒ รุ่น จำนวน ๑๓๙ คน^{๙๖} ปี พ.ศ.๒๕๑๘ จำนวน ๑๓ รุ่น จำนวน ๒๖๘๗ คน^{๙๗} รวมทั้งการมีส่วนร่วมผ่านกิจกรรมอาสาสมัครในรูปแบบต่างๆ ที่กระจายกันออกไปในแต่ละพื้นที่

สรุปได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับประชาชนในยุคสิ้นสุดการผูกขาดอำนาจรัฐบาลทหาร และเป็นยุคที่ขบวนการนิสิตนักศึกษาและชนชั้นกลางมีบทบาททางการเมืองมากขึ้น หลังจากการที่ตำรวจเคยเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการจัดการกับกลุ่มผู้ชุมนุมต่อต้านอำนาจรัฐ ขบวนการภาคประชาชนจึงเกิดความไม่ไว้วางใจการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ภาพพจน์ที่ไม่ดีของตำรวจก่อนหน้านี้ผนวกกับการเป็นเครื่องมือของรัฐในการจัดการกับผู้ชุมนุมเป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างตำรวจกับประชาชน ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนกับงานตำรวจภายใต้บริบทที่รัฐคำนึงถึงภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์ การมีส่วนร่วมของประชาชนกับงานป้องกันอาชญากรรมในชุมชนต่างๆ จึงมีอยู่ในระดับน้อย นอกเหนือจากการพยายามสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในมิติด้านความมั่นคงโดยเฉพาะอย่างยิ่งผ่านการดำเนินงานของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ซึ่งมีบทบาทสำคัญในพื้นที่ห่างไกลความเจริญที่รัฐต้องการสถาปนาอำนาจรัฐและครอบครองพื้นที่ให้ได้มากที่สุด

๔.๖ งานตำรวจระหว่างประเทศ

ความเจริญทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รวมทั้งการคมนาคมในช่องทางต่างๆ ของแต่ละประเทศ ทำให้อาชญากรรมมิได้เกิดขึ้นเฉพาะภายในประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น ผู้กระทำความผิดย่อมอาศัยการเดินทางเข้าออกประเทศต่างๆ เป็นช่องทางในการกระทำความผิด รวมทั้งอาศัยความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดด้วย เมื่ออาชญากรรมสามารถเกิดขึ้นได้โดยไม่จำกัดพรมแดน ความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ ในกิจการตำรวจจึงเป็นเรื่องจำเป็น

๔.๖.๑ อาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational crime)

อาชญากรรมข้ามชาติ มีความสัมพันธ์โดยตรงกับวิวัฒนาการของโลก ในยุคโลกาภิวัตน์ การเดินทางและการติดต่อสื่อสารอย่างไร้พรมแดน อาชญากรรมข้ามชาติเหล่านี้ได้ใช้ประโยชน์จากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีใหม่ที่ประสงค์จะสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกและความรวดเร็วในการดำเนินชีวิตของมนุษย์นี้ แต่

^{๙๖} กรมตำรวจ, รายงานประจำปี พ.ศ.๒๕๑๖, หน้า ๗๕.

^{๙๗} กรมตำรวจ, รายงานประจำปี พ.ศ.๒๕๑๘, หน้า ๗๙.

กลับถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการก่ออาชญากรรมส่งผลร้ายต่อสังคมโลก^{๙๘} อาชญากรรมข้ามชาติ เกิดและเพิ่มขึ้นพร้อมกับความเจริญด้านคมนาคมและการติดต่อสื่อสาร ประเทศต่างๆ ในโลกเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของอาชญากรรมข้ามชาติ ที่จะส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ความสงบเรียบร้อยภายในของแต่ละประเทศ ดังนั้น มาตรการในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ จึงได้ถูกนำเสนอขึ้นบนเวทีโลกโดยองค์การสหประชาชาติที่ว่าด้วยเรื่องอาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรม (United Nations Crime and Criminal Justice Branch) ในปี พ.ศ.๒๕๑๗ เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาของที่ประชุม United Nations Crime Conference^{๙๙}

การกำหนดลักษณะของอาชญากรรมองค์กรข้ามชาติ (Transnational Organized Crime) กำหนดขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.๒๕๑๘ โดยหน่วยงานแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรมในทางอาญา เป็นความพยายามในการที่จะสร้างความชัดเจนให้เกิดขึ้นสำหรับการกระทำอันเป็นอาชญากรรมที่มีลักษณะข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ การกระทำที่มีการละเมิดกฎหมายมากกว่าหนึ่งประเทศ หรือส่งผลกระทบมากกว่าหนึ่งประเทศ^{๑๐๐} อาชญากรรมข้ามชาติ คือ ความผิดที่การเริ่มต้นก็ดี การป้องกันก็ดี และหรือผลแห่งการกระทำที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ดีได้ส่งผลกระทบมากกว่าหนึ่งประเทศ สำนักงานเลขาธิการสหประชาชาติ ได้รับบุ ๑๘ ฐานความผิดของอาชญากรรมข้ามชาติ ดังนี้

- (๑) การฟอกเงิน
- (๒) การลักลอบขนยาเสพติด
- (๓) คอรัปชั่น การให้สินบนต่อเจ้าหน้าที่รัฐ
- (๔) การแทรกแซงธุรกิจที่ถูกกฎหมายโดยทุจริต
- (๕) การล้มละลายหรือสูญเสียทรัพย์สินในลักษณะฉ้อโกง
- (๖) การฉ้อโกงประกันภัย
- (๗) อาชญากรรมคอมพิวเตอร์
- (๘) การโจรกรรมทรัพย์สินทางปัญญา
- (๙) การลักลอบขนอาวุธ
- (๑๐) การก่อการร้าย
- (๑๑) การปล้นหรือจี้บังคับเครื่องบิน
- (๑๒) โจรสลัด
- (๑๓) การจี้บังคับในภาวะปกติทั่วไป
- (๑๔) การค้ามนุษย์
- (๑๕) การค้าอวัยวะมนุษย์

^{๙๘} อิศราวุธ อ่อนน้อม, พันตำรวจโท, อาชญากรรมข้ามชาติกับงานตำรวจกิจการพิเศษ, (นครปฐม: พันตำรวจโท ดร.อิสราวุธ อ่อนน้อม, ๒๕๕๓), หน้า ๔.

^{๙๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕.

^{๑๐๐} กองวิจัย สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ, รายงานการวิจัย การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการบริหารงานสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการรับมือกับอาชญากรรมข้ามชาติ, (กรุงเทพฯ: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, ๒๕๕๗), หน้า ๑๒.

(๑๖) การโจรกรรมวัตถุศิลปะและวัตถุที่มีคุณค่าทางวัฒนธรรม

(๑๗) อาชญากรรมสิ่งแวดล้อม

(๑๘) อาชญากรรมอื่นๆ ที่กระทำผิดโดยกลุ่มองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

ลักษณะของอาชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ.๒๕๑๖-๒๕๒๓ จากข้อมูลในรายงานประจำปีของกรมตำรวจ พ.ศ.๒๕๑๖-๒๕๒๓ แสดงให้เห็นถึงลักษณะของอาชญากรรมข้ามชาติในช่วงเวลาดังกล่าวและการให้ความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ได้แก่

๑) การลักลอบขนยาเสพติด เป็นปัญหาหลักของอาชญากรรมข้ามชาติในช่วงเวลาดังกล่าว ประเภทของยาเสพติดที่พบว่ามีมีการลักลอบนำเข้าและส่งออกนอกประเทศ ได้แก่ ฝิ่น เฮโรอีน กัญชา เป็นต้น ในประเทศไทยมีการแพร่ระบาดของเฮโรอีนเบอร์ ๔ หรือ “ผงขาว” ซึ่งมีความบริสุทธิ์และใช้โดยวิธีฉีดเข้าหลอดเลือด เริ่มเข้ามาระบาดในช่วงปี พ.ศ.๒๕๑๐-๒๕๑๒ และต่อเนื่องมา^{๑๐๑} ส่วนฝิ่นก็ยังมีการระบาดอยู่เช่นเดียวกัน ปัญหายาเสพติดในช่วงเวลาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศ เกิดความร่วมมือกับต่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินงานของกรมตำรวจ เช่น เมื่อมีการจับกุมผู้ต้องหาคดียาเสพติดในต่างประเทศ และมีข้อมูลว่าอาจมีการขนยาเสพติดดังกล่าวจากประเทศไทย องค์การตำรวจสากลในประเทศดังกล่าวจะประสานมายังประเทศไทยเพื่อตรวจสอบข้อมูลหรือกรณีชาวต่างชาติมาถูกจับกุมคดียาเสพติดในประเทศไทย ก็จะมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกับต่างประเทศ กรณีดังกล่าวที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานี้อาทิเช่น^{๑๐๒}

- สำนักงานกลางแห่งชาติ องค์การตำรวจสากล ประเทศสหรัฐอเมริกา แจ้งว่าเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๑๖ เจ้าหน้าที่ตำรวจอเมริกันแห่งเมืองลอสแอนเจลิส ได้จับกุมบุคคลสัญชาติไทย ๓ คน ในข้อหาสมคบกันลักลอบนำเข้าเฮโรอีนหนัก ๔๒๕ กรัม เข้าไปในประเทศสหรัฐอเมริกา จึงขอทราบรายละเอียด

- สำนักงานกลางแห่งชาติองค์การตำรวจสากล ประเทศสหรัฐอเมริกา แจ้งว่าคนสัญชาติไทยถูกเจ้าหน้าที่ปราบปรามยาเสพติดให้โทษสหรัฐอเมริกา จับกุมที่ท่าอากาศยานเมืองลอสแอนเจลิส เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๑๖ ในข้อหาลักลอบนำเข้าเฮโรอีนหนัก ๒๒ ปอนด์ จากประเทศมาเลเซียเข้าประเทศสหรัฐอเมริกา

- สำนักงานกลางแห่งชาติองค์การตำรวจสากล ประเทศญี่ปุ่น แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับคนสัญชาติญี่ปุ่น เป็นผู้ต้องสงสัยว่ากระทำการลักลอบขนฝิ่นดิบหนัก ๒๙๐ กรัม จากประเทศไทยมายังประเทศญี่ปุ่น

- สำนักงานกลางแห่งชาติ องค์การตำรวจสากลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน แจ้งว่าเมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๑๗ มีการจับกุมเฮโรอีน หนัก ๑๓๐ กรัม ที่เมืองฮัมบูร์ก ผู้ต้องหาเป็นคนสัญชาติเยอรมัน

- สำนักงานกลางแห่งชาติองค์การตำรวจสากล ประเทศสหรัฐอเมริกา แจ้งว่าเจ้าหน้าที่ศุลกากรประเทศสหรัฐอเมริกา ได้จับกุมตัวคนสัญชาติออสเตรีย และยึดกัญชาแห้งได้จำนวน ๑๑ กิโลกรัม ๖๘๐ กรัม ที่ ท่าอากาศยานสากลซานฟรานซิสโก แคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๘ ซึ่งกัญชาจำนวนดังกล่าวนี้ถูกนำออกไปจากประเทศไทย ฯลฯ

^{๑๐๑} อรรถณพ วิสุทธีมรรค, *พฤติกรรมกรรมการบริโภคสารเสพติด ทบทวนองค์ความรู้ สถานการณ์และปัจจัยที่เกี่ยวข้องภายในโครงการสืบสานวัฒนธรรมไทยสู่สุขภาพที่ยั่งยืน*, (สำนักพัฒนาวิชาการแพทย์ กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข, ๒๕๕๑), หน้า ๘.

^{๑๐๒} รวบรวมจากรายงานประจำปีกรมตำรวจ พ.ศ.๒๕๑๖-๒๕๒๓.

๒) การปลอมธนบัตร ถือเป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและส่งผลต่อเนื่องไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในช่วงเวลาดังกล่าวก็มีข้อมูลเกี่ยวกับคดีการปลอมแปลงเงินตราที่มีการประสานงานระหว่างประเทศ ได้แก่

- สำนักงานกลางแห่งชาติ องค์การตำรวจสากล ราชอาณาจักรกัมพูชา ขอให้ตรวจสอบประวัติของคนสัญชาติไทยอายุ ๓๘ ปี เกิดที่หมู่บ้านจัดแขวง อำเภอโป่งน้ำร้อน จังหวัดจันทบุรี เป็นเสมียนอำเภอโป่งน้ำร้อน จังหวัดจันทบุรี ได้ถูกเจ้าหน้าที่เขมรจับกุมเมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๑๕ ที่ อำเภอไพลิน จังหวัดพระตะบอง ในข้อหาธนบัตรใบละ ๕๐๐ เรียล ปลอมออกมาใช้ในร้านกาแฟแห่งหนึ่ง และค้นได้ธนบัตรปลอมฉบับละ ๕๐๐ เรียล จำนวน ๕ ฉบับ ในตัวผู้ต้องหา ตำรวจเขมรขอให้ส่งประวัติอาชญากรรมพร้อมทั้งรายละเอียด

- สำนักงานกลางแห่งชาติ องค์การตำรวจสากล สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว แจ้งว่ามีผู้นำธนบัตรใบละ ๑๐๐ บาท ไปใช้ที่เมืองปากเซ และเมืองเวียงจันทน์ ราชอาณาจักรลาว พร้อมทั้งขอทราบรายละเอียด ฯลฯ

๓) การค้ามนุษย์ ลักษณะการกระทำผิดที่เกี่ยวข้องเนื่องกับความผิดการค้ามนุษย์มีลักษณะเป็นการส่งหญิงไทยไปค้าประเวณีโดยดำเนินการในรูปการส่งไปทำงานในต่างประเทศ อาทิเช่น

- สำนักงานกลางแห่งชาติองค์การตำรวจสากล สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับคนสัญชาติเยอรมัน เป็นผู้จัดส่งหญิงไทยไปเยอรมัน และขอให้ดำเนินการสืบสวน

- สำนักงานกลางแห่งชาติองค์การตำรวจสากล สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน แจ้งให้ทราบว่ามีการรับสมัครหญิงไทยที่กรุงเทพฯ และนำไปทำงานเต็มเวลาเปลี่ยนในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ผู้รับสมัครครั้งนี้ เป็นชายชาวสวีเดน พำนักอยู่ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เยอรมันขอให้สืบดูพฤติการณ์ของบุคคลผู้นี้

๔) โครงการมรณดต์ข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุที่เกิดในประเทศเพื่อนบ้านที่มีเขตแดนติดกับประเทศไทย เช่น ตำรวจสากลมาเลเซีย แจ้งเรื่องมรณดต์โตโยต้าโคโรล่า หมายเลขทะเบียน ปี.เอ็ม.๕๖๑๐ รุ่นปี ค.ศ.๑๙๗๒ ถูกโครงการจากปีนัง เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๑๖ และมรณดต์คันดังกล่าวถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจไทยยึดไว้ที่ สภ.อ.สะเดา ได้คุมตัวผู้โดยสารชาวมาเลเซีย จำนวน ๓ คน ไว้ด้วย จึงขอความร่วมมือมา เพื่อขอเข้ามาสอบปากคำชาวมาเลเซียและขอให้มอบมรณดต์คันดังกล่าวคือให้ประเทศมาเลเซีย

ลักษณะของอาชญากรรมข้ามชาติ มีการกระทำผิดที่เป็นปัญหาสำคัญคือการลักลอบขนยาเสพติด โดยเฉพาะอย่างยิ่งยาเสพติดประเภทเฮโรอีนและฝิ่น มีการลักลอบขนไปยังประเทศสหรัฐอเมริกาและยุโรป จำเป็นต้องใช้กลไกระหว่างประเทศ คือ องค์การตำรวจสากล และความร่วมมือโดยตรงกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของประเทศต่างๆ เป็นช่องทางในการประสานงานเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกันระหว่างประเทศสมาชิก นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการปลอมธนบัตร การค้ามนุษย์ การโจรกรรมทรัพย์สินระหว่างการขนส่ง การโจรกรรมมรณดต์ โจรสลัด ปลอมแปลงเอกสารหนังสือเดินทาง

๔.๖.๒ กลไกความร่วมมือระหว่างประเทศ

กลไกการเพิ่มประสิทธิภาพของความร่วมมือด้านการบังคับใช้กฎหมาย มีการจัดตั้งช่องทางติดต่อระหว่างหน่วยงานที่มีอำนาจ รวมทั้งตัวแทนหน่วยงานให้บริการเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายนั้น เป็นการติดต่อกันโดยตรงเพื่อแลกเปลี่ยนข้อสนเทศที่เกี่ยวข้องกับความผิดตามอนุสัญญา ได้แก่ การจัดตั้งสำนักงานผู้

ประสานงานกลางเพื่อให้ความร่วมมือในเรื่องทางอาญาซึ่งเป็นความร่วมมืออย่างเป็นทางการ กองบัญชาการกลางแห่งชาติ (National Central Bureau: NCB) ภาควิชาขององค์การตำรวจสากล (International Criminal Police Organization: ICPO, Interpol) เป็นกลไกสำคัญที่เป็นช่องทางการดำเนินงานขององค์การตำรวจสากล โดยประเทศสมาชิกองค์การตำรวจสากล ได้จัดตั้งขึ้นเป็นภายในหน่วยงานภายในประเทศของตน เพื่อทำหน้าที่ประสานงานและติดต่อแลกเปลี่ยนข้อสนเทศหรือข้อมูลเกี่ยวกับอาชญากรรมต่อองค์การตำรวจสากล หรือต่อกองบัญชาการกลางแห่งชาติของประเทศสมาชิกอื่น^{๑๐๓} ความสัมพันธ์และการร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับงานตำรวจในช่วงนี้ นอกจากการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผู้ต้องหาที่ก่อเหตุอาชญากรรมข้ามชาติแล้ว ยังมีลักษณะของการประสานข้อมูลเมื่อมีชาวต่างชาติเดินทางเข้ามาในประเทศแล้วกระทำความผิด หรือชาวต่างชาติเป็นผู้เสียหายในคดีอาญา การประสานงานเพื่อติดตามตัวผู้ต้องสงสัยหรือบุคคลตามหมายจับ อีกด้วย

การที่ประเทศไทยได้เป็นภาคีสมาชิกเครือข่ายขององค์การตำรวจสากล จึงได้มีการจัดส่งผู้แทนไปร่วมประชุมสัมมนาองค์การตำรวจสากล และการประชุมระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง จำนวนหลายครั้งในแต่ละปี การเข้าร่วมประชุมมีประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับการพัฒนาความสัมพันธ์ด้านข้อมูลข่าวสารและมีการให้ความสำคัญกับงานด้านป้องกันและปราบปรามยาเสพติด นอกจากนี้การสร้างความสัมพันธ์อันดีกับต่างประเทศ ยังมีในลักษณะการให้การต้อนรับนายตำรวจต่างประเทศที่เดินทางเข้ามาดูงานและเยี่ยมชมกิจการตำรวจไทยจำนวนหลายครั้ง รวมทั้งการที่ต่างประเทศให้ทุนส่งข้าราชการตำรวจไปฝึกอบรม ดูงานในต่างประเทศ

ความเจริญด้านการสื่อสารและคมนาคม ทำให้อาชญากรรมไม่ได้ถูกจำกัดอยู่ในพื้นที่พื้นที่หนึ่ง ผู้กระทำความผิดย่อมหาช่องโอกาสในการกระทำความผิดหรือแสวงหาผลประโยชน์จากการกระทำความผิดข้ามประเทศ เป็นการกระทำความผิดที่ยากต่อการติดตามจับกุม กลไกความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นสิ่งจำเป็น แต่ละประเทศจึงเห็นความสำคัญของความร่วมมือกัน ภายใต้ผลประโยชน์ที่จะได้รับ ดังจะเห็นได้จากปัญหายาเสพติด ซึ่งมีการลักลอบนำยาเสพติดจากประเทศไทยหรือจากประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงออกไปจำหน่ายในประเทศต่างๆ หากขาดความร่วมมือระหว่างกันย่อมจะทำให้การลักลอบนำยาเสพติดเข้าไปในประเทศดังกล่าวเป็นไปได้โดยง่าย อย่างไรก็ตาม การร่วมมือกันระหว่างประเทศในยุคดังกล่าวก็ยังมีข้อจำกัด โดยเน้นการร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารภายใต้บริบทที่ยังมีข้อจำกัดด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

โดยสรุป ในทศวรรษที่ ๒๕๐๐ ขบวนการนิสิต นักศึกษาและชนชั้นกลาง เป็นผลผลิตจากการเร่งรัดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการขยายการศึกษาระดับอุดมศึกษา การผูกขาดอำนาจรัฐโดยคนกลุ่มเดียวมาเป็นเวลานาน ได้สร้างความคับข้องใจแก่ประชาชน นิสิตนักศึกษา เมื่อมีการจับกุมผู้ต่อต้านอำนาจรัฐ จึงเป็นปัจจัยเร่งให้เกิดการชุมนุมประท้วงครั้งใหญ่และเหตุการณ์ในวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ฝ่ายรัฐ ซึ่งไม่เคยเผชิญกับการชุมนุมของมวลชนจำนวนมาก เกิดความสับสนวุ่นวายและผิดพลาดในเชิงกลยุทธ์ เมื่อรัฐไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ จึงเป็นจุดสิ้นสุดของการผูกขาดอำนาจ และหลังจากนั้น ก็มีเหตุการณ์ชุมนุมขึ้นจำนวนมาก องค์การตำรวจยังไม่สามารถปรับตัวเพื่อรองรับปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในด้านโครงสร้างองค์กร มีการจัดหน่วยงานให้มีลักษณะสอดคล้องกับองค์กรทหาร ทั้งการแบ่งส่วนราชการเป็น กองบัญชาการตำรวจภูธร ๑-๔ การจัดหน่วยงานฝ่ายอำนวยการตำรวจ รวมทั้งการปรับปรุง

^{๑๐๓} กองวิจัย สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ, รายงานการวิจัย การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการบริหารงานสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการรับมือกับอาชญากรรมข้ามชาติ, หน้า ๑๕-๑๖.

หน่วยงานภายใน กองบัญชาการตำรวจนครบาล เพื่อให้มีหน่วยงานรับผิดชอบภารกิจการรักษาความสงบเรียบร้อย และการป้องกันและปราบปรามจลาจล โดยเฉพาะ

การบริหารงานของตำรวจสามารถปรับตัวสู่ความเป็นวิชาชีพตำรวจได้มากขึ้น มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ มีการจัดตั้งองค์การบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจ คือ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อให้การบริหารงานบุคคลมีระบบ ระเบียบ ที่ชัดเจน สร้างตำรวจให้มีความเป็นวิชาชีพ แต่การทำหน้าที่ของ ก.ตร. กลับกลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจทางการเมืองเข้าแทรกแซงการบริหารงานบุคคล ด้านอัตรากำลังพลและงบประมาณ มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง การบริหารงานให้ความสำคัญกับการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมมากขึ้นกว่าในอดีต มีการนำรูปแบบของสายตรวจจรกวิทย์และศูนย์รวมข่าวมาใช้ในการป้องกันและระงับเหตุอาชญากรรม รวมทั้งพัฒนาระบบการสื่อสารให้ทันสมัยมากยิ่งขึ้น

การปรับตัวของการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน รัฐได้มีความพยายามจำกัดการใช้อำนาจของตำรวจในการจับกุมผู้กระทำความผิด รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการสอบสวนให้รัดกุมยิ่งขึ้น โดยให้ฝ่ายปกครอง เป็นผู้ตรวจสอบถ่วงดุลการออกหมายจับของตำรวจ แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีข้อจำกัดหลายประการ สำหรับภายในองค์การตำรวจ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน การขาดความรู้สามารถ วัสดุอุปกรณ์ ต่างๆ

ด้านความสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของประชาชนกับตำรวจ หลังจากที่ตำรวจเคยเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการจัดการกับกลุ่มผู้ชุมนุมต่อต้านอำนาจรัฐ เมื่อสิ้นสุดการผูกขาดอำนาจรัฐบาลทหาร ขบวนการภาคประชาชนจึงเกิดความไม่ไว้วางใจตำรวจ เป็นอุปสรรคต่อการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างตำรวจกับประชาชน อย่างไรก็ตาม เมื่อมีภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์ ส่งผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน และสถานีตำรวจในพื้นที่ต่างๆ ต้องดำเนินงานมวลชนสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลความเจริญที่รัฐต้องการสถาปนาอำนาจรัฐและครอบครองพื้นที่ให้ได้มากที่สุด

งานตำรวจระหว่างประเทศ ในเวทีระดับโลก ประเด็นเรื่องอาชญากรรมข้ามชาติ ถูกนำเสนอเป็นครั้งแรกในเวทีองค์การสหประชาชาติ ในปี พ.ศ.๒๕๑๗ ในการประชุมด้านอาชญากรรมขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Crime Conference) ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๑๘ มีการกำหนดนิยามลักษณะของอาชญากรรมข้ามชาติ อย่างเป็นทางการ ลักษณะคดีอาชญากรรมข้ามชาติที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ได้แก่ การลักลอบขนยาเสพติดประเภทเฮโรอีน ผิ่น กัญชา ข้ามประเทศ คดีการปลอมธนบัตร การค้ามนุษย์ในลักษณะการส่งหญิงไปค้าประเวณี และการโจรกรรมรถยนต์ข้ามชาติ เป็นต้น ปัญหายาเสพติดส่งผลให้เกิดความร่วมมือกับต่างประเทศ ในการปราบปราม การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และทำให้ประเทศไทยได้รับการสนับสนุนจากต่างประเทศ

บทที่ ๕

ตำรวจในยุคการกลับมาของประชาธิปไตย (พ.ศ.๒๕๒๓-๒๕๓๕)

๕.๑ การกลับมาสู่กระบวนการเป็นประชาธิปไตย

๕.๑.๑ บทบาทของผู้นำทางการเมือง สถาบันรัฐสภาและพรรคการเมือง

บริบททางการเมืองในยุคการกลับมาของประชาธิปไตย สถาบันรัฐสภาและพรรคการเมือง มีบทบาททางการเมืองมากขึ้นกว่าในอดีต แต่การเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี ไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้ง นอกจากนี้ ทหารก็ยังคงมีบทบาทที่สำคัญในทางการเมือง เมื่อมีการรัฐประหารหลังจากเหตุการณ์วันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๑๙ และจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.๒๕๒๑ รัฐธรรมนูญยังแสดงให้เห็นภาพของทหารที่ยังมีความเข้มแข็งในทางการเมือง การเข้าสู่ยุคของ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ อาจมองได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการกลับมาของการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยอีกครั้งหนึ่ง (redemocratization) เนื่องจากตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๑๖ เป็นต้นมา อาจเป็นครั้งแรกที่รัฐสภามีความมั่นคงเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเวลาก่อนหน้านั้น อย่างไรก็ตามช่วงเวลาดังกล่าว ก็ยังมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยครึ่งใบ (semi-democratic) เนื่องจากทหารยังคงมีบทบาททางการเมืองที่เข้มแข็งภายใต้กรอบของระบบรัฐสภา^๑ การเข้าสู่อำนาจทางการเมืองไม่จำกัดว่าต้องมาจากการเลือกตั้งเพียงเท่านั้น เป็นการเมืองที่ได้รับมรดกทางการเมืองจากรัฐบาลชุดก่อนคือ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ กล่าวคือ เป็นช่วงเวลาหลังจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย อ่อนแอลงมาก และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.๒๕๒๑ ซึ่งทำให้ทหารมีบทบาทนำในทางการเมือง

ในช่วงแรกของการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พลเอกเปรม การคลายตัวของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ทำให้การควบคุมทางสังคมของรัฐ ลดระดับลงไป และพลังอื่น ได้แก่ ชนชั้นนายทุนและชนชั้นกลางมีพื้นที่ทางการเมืองมากขึ้น นโยบายตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๖๖/๒๕๒๓ ทำให้ชนชั้นกลางมีความเข้มแข็งมากขึ้นด้วย นโยบายดังกล่าวทำให้แนวร่วมพรรคคอมมิวนิสต์วางอาวุธ กลับมาสู่สังคมและดำเนินชีวิตตามปกติ ผู้ที่ออกจากป่าได้กลายมาเป็นผู้นำในหลายภาคส่วนของสังคม นอกจากนี้ การสิ้นสุดภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ ยังทำให้ความสัมพันธ์อันไม่เท่าเทียมกันระหว่างรัฐที่ครอบงำโดยทหารกับกลุ่มทุนนิยมคลายตัวลงไป กลุ่มทุนมีความเป็นตัวของตัวเองมากขึ้น^๒ จุดจบของคอมมิวนิสต์ ทำให้รัฐเลิกใช้เครื่องมือในการปราบปรามและรัฐต้องการทำงานกับตัวแสดงทางการเมืองอื่นมากขึ้นภายใต้กรอบของประชาธิปไตย และรัฐก็ไม่จำเป็นต้องใช้ตำรวจเป็นเครื่องมือในการควบคุมทางการเมือง เมื่อเปรียบเทียบกับบริบททางการเมืองก่อนหน้านี้

ลักษณะทางการเมืองที่สำคัญในการกลับมาของประชาธิปไตยประการหนึ่ง ในยุค พลเอกเปรม คือความสามารถในการสร้างพันธมิตรทางการเมืองที่เข้มแข็งภายใต้สถานะที่สามารถครอบงำได้ ในฐานะบุคคลที่มีความเข้มแข็งในทางการเมือง ทหาร นอกเหนือจากพวกนายทุนซึ่งมีจำนวนมากที่เข้าร่วมในพรรคการเมือง รวมทั้งข้าราชการ ทหาร ปัญญาชน กลุ่มวิชาชีพ พลเอกเปรม ยังสามารถนำเทคโนโลยีเข้ามา

^๑ Surin Maisirikrod, “The Making of Thai Democracy: A Study of Political Alliances among the State, the Capitalists, and the Middle Class” in *Democratization in Southeast and East Asian*, Anek Laothamatas, ed. Institute of Southeast Asian Studies, P. 152.

^๒ Ibid., pp. 153-4.

ในรัฐบาลผสมได้ สิ่งเหล่านี้ช่วยสร้างความเข้มแข็งให้สถานะของ พลเอกเปรม^๓ การเมืองในช่วงนี้มีความแตกต่างอย่างมากกับช่วง พ.ศ.๒๕๑๗-๒๕๑๙ ซึ่งขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองและทางสังคม เกิดขึ้นและท้าทายอำนาจรัฐอย่างมาก รัฐเป็นส่วนหนึ่งของความขัดแย้ง แทนที่จะเป็นผู้ที่รักษาความเป็นผู้มีอำนาจนำและมีความเป็นตัวของตัวเอง^๔ ดังนั้น ความสามารถในการเป็นผู้มีอำนาจนำในยุคการกลับมาของประชาธิปไตย จึงไม่จำเป็นต้องใช้กำลังเจ้าหน้าที่ในการปราบปรามคู่ตรงข้ามทางการเมืองอีกต่อไป

เมื่อระบบรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนประชาชนได้รับการฟื้นฟูกลับมาใหม่ในปี พ.ศ.๒๕๒๒ นักธุรกิจได้กระโดดเข้ามาเล่นการเมืองทันที การที่ฝ่ายกองทัพได้กีดกันขบวนการของชาวนาและคนงานอย่างสิ้นเชิง จึงเปิดโอกาสให้ฝ่ายธุรกิจเข้าสู่รัฐสภาได้อย่างง่ายดายโดยไม่มีคู่แข่ง^๕ ในด้านหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่าภาพที่เห็นการเมืองระบบรัฐสภามีความมั่นคงในขณะนั้น แต่ในอีกด้านหนึ่ง ก็ยังมีข้อสงสัยต่อการทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งโดยพลเอกเปรม ว่าเป็นการสร้างสมดุลอำนาจเพื่อสนับสนุนรัฐที่ทหารครอบงำสำหรับความเห็นของคนกลุ่มนี้ แทนที่จะมองว่าเป็นการทำให้ประชาธิปไตยเข้มแข็ง แต่พลเอกเปรม กำลังสถาปนาระบอบอำนาจนิยมโดยระบบราชการ (bureaucratic-authoritarianism)^๖

สำหรับการเมืองในยุค พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มรดกทางการเมืองที่รับมาจากยุค พลเอกเปรม เป็นการขยายตัวของชนชั้นกลาง การเติบโตทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางการเมือง ในทางกลับกัน ความมั่นคงและการเติบโตทางเศรษฐกิจก็ได้นำไปสู่การก่อตัวของชนชั้นใหม่ คือ ชนชั้นกลาง ซึ่งกระทบต่อสมดุลอำนาจภายในรัฐ^๗ กลุ่มที่ต่อต้านพลเอกเปรม ต้องการให้นายกรัฐมนตรี เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง ดังนั้น เมื่อ พลเอกเปรม ได้ลงจากอำนาจ พลเอกชาติชาย จึงเป็นมีคุณสมบัติดังกล่าว อย่างไรก็ตาม พรรคชาติไทยของ พลเอกชาติชาย เป็นพรรคที่ถูกครอบงำโดยผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นที่เรียกว่า “เจ้าพ่อ” มีการกล่าวว่าหลายคนร่ำรวยและมีอำนาจโดยวิธีการที่ผิดกฎหมาย นักการเมืองที่มีลักษณะเป็นเจ้าพ่อถูกรังเกียจโดยทั่วไป พลเอกชาติชาย ระมัดระวังต่อความรู้สึกดังกล่าวและพยายามรักษาระยะห่างจากนักการเมืองประเภทเจ้าพ่อ^๘ “ผู้มีอิทธิพล” หรือ “อำนาจมืด” หรือ “เจ้าพ่อ” มีนัยว่ามีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่รัฐ สถาปนากฎหมาย การใช้กำลัง และเส้นสายกับเจ้าหน้าที่ ทำให้นักธุรกิจประเภทเจ้าพ่อประสบความสำเร็จได้อย่างรวดเร็วในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา^๙ กฎหมายหรือกฎระเบียบต่างๆ ที่มีอยู่ไม่ได้เป็นอุปสรรคกับการดำเนินธุรกิจ เพราะไม่ได้บังคับใช้อย่างเคร่งครัด ธุรกิจที่มีผลกำไรสูงมักเกี่ยวโยงกับกิจกรรมนอกกฎหมายหรือผิดกฎหมาย เช่น การค้าไม้เถื่อน การลักลอบนำเข้าสินค้าโดยไม่เสียภาษี การพนันผิดกฎหมาย หรือเป็นกิจการที่ต้องได้รับความร่วมมือจากข้าราชการโดยตรง^{๑๐} บุคคลใดก็

^๓ Ibid., p. 154.

^๔ Ibid.

^๕ คริส เบเคอร์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, *ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย*, (กรุงเทพฯ: มติชน, ๒๕๕๗), หน้า ๓๖๒.

^๖ Surin Maisirikrod, “The Making of Thai Democracy: A Study of Political Alliances among the State, the Capitalists, and the Middle Class” in *Democratization in Southeast and East Asian*, Anek Laothamatas, ed., P. 158.

^๗ Ibid., p. 159.

^๘ Ibid., p. 161.

^๙ คริส เบเคอร์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, *ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย*, หน้า ๓๖๓-๔.

^{๑๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๖๓.

ตามที่เป็นผู้มีอิทธิพลย่อมเกี่ยวข้องกับธุรกิจผิดกฎหมาย บุคคลดังกล่าวก็ย่อมจะต้องอาศัยสายสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมถึงเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง

การกำหนดนโยบายของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้สะท้อนให้เห็นภาวะที่ทหารถูกลดบทบาทหลังจากที่ได้กำกับประชาธิปไตยไทยมาจากรปี พ.ศ.๒๕๑๙ เป็นความพยายามของฝ่ายพรรคการเมืองที่จะย้ายอำนาจออกจากปากข้าราชการพลเรือนและทหารมาอยู่ในกำมือของคณะรัฐมนตรีและฝ่ายนักธุรกิจ^{๑๑} การกระทำหลายประการของรัฐมนตรีในรัฐบาลชาติชาย ถูกตีความไปในลักษณะที่นักการเมืองคุกคามข้าราชการประจำ จึงทำให้เกิดความไม่พอใจเพิ่มมากขึ้นในช่วงปี พ.ศ.๒๕๓๓ พลเอกชาติชาย อยู่ท่ามกลางการต่อต้านในทางการเมืองที่ผานเสียโดยข้าราชการประจำรวมทั้งทหาร เมื่อเกิดข่าวลือว่านายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม จะปลด พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด จึงเป็นชนวนเหตุที่ทำให้เกิดการยึดอำนาจในปี พ.ศ.๒๕๓๔

รัฐบาลของพลเอกชาติชาย ดูเหมือนว่าจะมีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่ารัฐบาลของ พลเอกเปรม เนื่องจากเป็นผู้ที่มาจากพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้ง แต่พลเอกชาติชาย ก็ไม่มีฐานอำนาจที่แท้จริง ขาดฐานอำนาจสนับสนุนจากทหาร อย่างไรก็ตาม การสูญเสียอำนาจและความชอบธรรมก็เป็นผลลัพธ์ของการใช้อำนาจที่ผิดของนักการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักการเมืองแบบเจ้าพ่อ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพมหานคร ยากที่จะยอมรับภาวะผู้นำในลักษณะดังกล่าว^{๑๒}

ชนชั้นกลางมีความสามารถในการสร้างประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นและแสดงบทบาทในการต่อต้านเผด็จการ มากกว่าการทำให้ประชาธิปไตยเข้มแข็ง ไม่ว่าจะเป็นการลุกฮือของขบวนการนักศึกษาในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ การเลือกตั้งในปี พ.ศ.๒๕๓๑ และเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ๒๕๓๕ ชนชั้นกลางเป็นพลังที่เด็ดเดี่ยวในการต่อต้านระบอบทหาร หรือระบอบเผด็จการอำนาจนิยม (bureaucratic-authoritarianism) ในลักษณะการแสดงบทบาทนำในกระบวนการทำให้ประชาธิปไตยกลับคืนมา (redemocratization process) แต่ชนชั้นกลางมักจะขาดข้อผูกมัดในเชิงอุดมการณ์อันเข้มแข็ง ข้อผูกมัดต่อประชาธิปไตยเป็นเรื่องของการปฏิบัติทางการเมือง มากกว่าที่จะเป็นแค่ความกลัวว่าสิ่งที่อยู่นอกเหนือจากประชาธิปไตย จะนำไปสู่ข้อจำกัดในทางการเมือง ประการที่สอง แม้ว่าชนชั้นกลางอาจจะเข้มแข็งในช่วงเวลาวิกฤติ แต่ก็แทบจะไม่มีแนวทางที่จะใช้สร้างอิทธิพลทางการเมือง หรือมีผลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐได้^{๑๓} บทบาทของชนชั้นกลางในช่วงเวลาดังกล่าว จึงมีบทบาทสำคัญในการล้มรัฐบาลที่มีลักษณะผูกขาดอำนาจ แต่ไม่สามารถผลักดันโดยให้ข้อเสนอแนะทางการเมืองและข้อเสนอเชิงนโยบายที่มีอิทธิพลต่อผู้มีอำนาจทางการเมืองได้อย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง

๕.๑.๒ ความสัมพันธ์ของชนชั้นนำกับตำรวจ

ในยุคที่เรียกว่าเป็นยุคการกลับมาของประชาธิปไตยปี พ.ศ.๒๕๒๓ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในคณะรัฐมนตรี พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี ซึ่งควบตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พลเอกเปรม เป็นผู้หนึ่งที่กำกับดูแลงานของกรมตำรวจ ในขณะนั้น ในขณะที่พลเอกเปรม เป็นนายกรัฐมนตรี พลตำรวจเอกมนต์ชัย

^{๑๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๖๖.

^{๑๒} Surin Maisirikrod, "The Making of Thai Democracy: A Study of Political Alliances among the State, the Capitalists, and the Middle Class" in *Democratization in Southeast and East Asian*, Anek Laothamatas, ed., P. 162.

^{๑๓} Ibid., P. 164.

พันธุคงขึ้น เป็นอธิบดีกรมตำรวจ มาแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๑๙ เป็นเวลาถึง ๕ ปี ต่อมาเมื่อ พลตำรวจเอก มนต์ชัย ออกจากตำแหน่งในปี พ.ศ.๒๕๒๔ พลตำรวจเอกสุรพล จุลละพราหมณ์ เป็นอธิบดีกรมตำรวจ คน ต่อมา พลตำรวจเอกสุรพล เป็นหัวหน้าของกองทัพบกคนหนึ่ง ขณะมียศเป็นพันตรี พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ขอให้โอนมาเป็นตำรวจ ทำหน้าที่เป็น หัวหน้าแผนกตำรวจและห้องสมุด เพื่อให้มาปรับปรุง กองวิชาการ กรมตำรวจ โดยส่งไปศึกษาดูงานเกี่ยวกับการศึกษาของตำรวจทั้งในสหรัฐอเมริกาและยุโรป มีเจตนาสร้างตำราของตำรวจให้ทันสมัย^{๑๔} พลตำรวจเอกสุรพล ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ จนกระทั่ง เกษียณอายุราชการในปี พ.ศ.๒๕๒๕ การเปลี่ยนผ่านตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ ในช่วงดังกล่าวเป็นไปด้วย ความเรียบร้อย ดังจะเห็นได้จากเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติแต่งตั้งอธิบดีกรมตำรวจ คนใหม่มาแทน มีการทยอย มอบงานและอำนาจให้ผู้ที่จะมารับตำแหน่งใหม่เพื่อให้งานต่อเนื่องและเรียบร้อย^{๑๕}

อธิบดีกรมตำรวจ คนต่อมา คือ พลตำรวจเอกณรงค์ มหานนท์ เป็นนายตำรวจอาชีพที่เติบโตใน สายงานตำรวจมาโดยตลอด เคยดำรงตำแหน่ง รองผู้บัญชาการตำรวจนครบาล รักษาการในตำแหน่ง ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล พลตำรวจเอกณรงค์ ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ อยู่ยาวนานถึง ๕ ปี การเข้า รับตำแหน่งก็เป็นไปตามหลักอาวุโส จัดว่าเป็นอธิบดีกรมตำรวจ ที่เข้าสู่ตำแหน่งโดยอาชีพ

ผู้ที่รับตำแหน่งต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๓๐ คือ พลตำรวจเอก เกา สารสิน เป็นผู้ที่จบการศึกษา วิทยาศาสตร์บัณฑิต สาขาวิชาเคมี จาก John Hopkins University ประเทศสหรัฐอเมริกา และศึกษาต่อ ในสาขาอาชญาวิทยา (Criminology) จาก University of California ประเทศสหรัฐอเมริกา ท่านได้ กล่าวถึงเหตุผลในการศึกษาสาขาอาชญาวิทยาที่ประเทศสหรัฐอเมริกาไว้ว่า “ตอนที่เลือกเรียน ก็ไม่ได้ ปรีกษาใคร อันที่จริงตอนนั้น คุณเผ่า (ศรียานนท์) ท่านไปอเมริกาพอดี ท่านบอกว่าเรียนอันนี้สิ Criminology ยังไม่มีใครเขาเรียนกัน ผมก็เลยไปเรียนเพิ่มเติมในสาขานี้ที่ University of California, Berkeley พอจบกลับมาก็รับราชการเป็นตำรวจมาเรื่อย”^{๑๖} พลตำรวจเอกเกา เป็นบุตรของนายพจน์ สารสิน อดีตนายกรัฐมนตรี ซึ่งดำรงตำแหน่งเมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๐๐ หลังจากรัฐประหารของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ต่อมาวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๐๐ ลาออกจากตำแหน่ง หลังจากที่ได้จัดการเลือกตั้ง เสร็จเรียบร้อยแล้ว ตระกูลสารสิน เป็นตระกูลคนจีนที่ร่ำรวยและมีความสัมพันธ์ที่ดีกับรัฐ นายพจน์ เข้าสู่ การเมืองโดยการสนับสนุนจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม ดังนั้น พลตำรวจเอกเกา จึงเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์ อันดีกับ พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ซึ่งเป็นผู้แนะนำการศึกษาในสาขาอาชญาวิทยา และเมื่อสำเร็จ การศึกษาก็ได้รับการบรรจุเข้ารับราชการตำรวจในยศร้อยตำรวจเอก

มีข้อสังเกตว่าทั้ง พลตำรวจเอก ณรงค์ และพลตำรวจเอก เกา ได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติ บัญญัติแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ.๒๕๑๖ หลังเหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เมื่อ จอมพลถนอม กิตติขจร ออกจากตำแหน่ง มีการแต่งตั้งสมาชิกแห่งชาติ จำนวน ๒,๓๔๗ คน เพื่อให้สมาชิกสมาชิกแห่งชาติเลือกตั้ง กันเองให้เหลือ ๒๙๙ คน เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๑๖ ทั้งสองท่าน ได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์อันแนบแน่นกับ

^{๑๔} สุนทร เพราะสุนทร, พันตำรวจโท, *อัตลักษณ์ของอธิบดีกรมตำรวจไทย*, วิทยานิพนธ์หลักสูตร รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๙, หน้า ๑๓๔.

^{๑๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๗.

^{๑๖} เกา สารสิน, พลตำรวจเอก, *ที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ พลตำรวจเอก เกา สารสิน ณ เมรุหลวงหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาสราชวรวิหาร กรุงเทพมหานคร วันอาทิตย์ที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๖*, หน้า ๗๕.

อำนาจของรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าวที่ยาวนาน พลตำรวจเอกเอกา ดำรงตำแหน่งเป็นอธิบดีกรมตำรวจ ในขณะที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี และต่อเนื่องมาถึงรัฐบาลของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในปี พ.ศ.๒๕๓๑

หลังจาก พลตำรวจเอก เกษียณอายุราชการในปี พ.ศ.๒๕๓๒ ในสมัยรัฐบาลของ พลเอกชาติชาย ได้แต่งตั้งให้ พลตำรวจเอก แสวง ชีระสวัสดิ์ เป็นอธิบดีกรมตำรวจ พลตำรวจเอกแสวง จบการศึกษาจาก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รับราชการตำรวจมาโดยตลอด เป็นตำรวจอาชีพที่ขึ้นสู่ตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ อย่างไรก็ตาม พลตำรวจเอกแสวง ต้องเผชิญกับผลกระทบจากการเมืองและผู้มีอำนาจทางการเมืองอย่างรุนแรง ทำให้ต้องตัดสินใจลาออกจากตำแหน่ง หลังจากถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ ไปเป็นผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย^{๑๗} ในปี พ.ศ.๒๕๓๔ ในขณะที่ พลตำรวจเอก ประมาณ อติเรกสาร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

อธิบดีกรมตำรวจ คนต่อมา คือ พลตำรวจเอกสวัสดิ์ อมรวิวัฒน์ เป็นอธิบดีกรมตำรวจที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจ และรับราชการเติบโตมาตลอดชีวิตราชการ อย่างไรก็ตาม พลตำรวจเอกสวัสดิ์ ก็ได้รับผลกระทบทางการเมืองเช่นเดียวกัน โดยได้รับคำสั่งให้ไปช่วยราชการสำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย^{๑๘} รายละเอียดรายชื่อนายกรัฐมนตรีและอธิบดีกรมตำรวจ ในแต่ละช่วง ปรากฏตามตารางดังนี้

ตารางที่ ๕.๑ รายชื่ออธิบดีกรมตำรวจ/ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ระหว่าง พ.ศ.๒๕๒๓-๒๕๓๕

นายกรัฐมนตรี	พ.ศ.	อธิบดีกรมตำรวจ	พ.ศ.
		พลตำรวจเอกมนต์ชัย พันธุ์คงชื่น	๒๕๑๙-๒๕๒๔
พลเอก เปรม ติณสูลานนท์	๒๕๒๓-๒๕๓๑	พลตำรวจเอกสุรพล จุลละพราหมณ์	๒๕๒๔-๒๕๒๕
		พลตำรวจเอกณรงค์ มหานนท์	๒๕๒๕-๒๕๓๐
		พลตำรวจเอกเอกา สารสิน	๒๕๓๐-๒๕๓๒
		พลตำรวจเอกแสวง ชีระสวัสดิ์	๒๕๓๒-๒๕๓๔
พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ	๒๕๓๑-๒๕๓๔		
นายอานันท์ ปันยารชุน	๒๕๓๔-๒๕๓๕	พลตำรวจเอกสวัสดิ์ อมรวิวัฒน์	๒๕๓๔-๒๕๓๖
พลเอก สุจินดา คราประยูร	๒๕๓๕-๒๕๓๕		
นายอานันท์ ปันยารชุน	๒๕๓๕-๒๕๓๕		

จะเห็นได้ว่าในยุคแห่งการกลับมาของการเป็นประชาธิปไตยของไทย ที่เริ่มขึ้นในรัฐบาลของ พลเอกเปรม เป็นการเมืองที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงทางการเมืองและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มากกว่าการพัฒนาสิทธิทางการเมือง การเมืองแบบรัฐสภามีความหมายมากขึ้นกว่าในยุคก่อน สภาวะทางการเมืองที่ภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ลดลงไป ความสามารถในการสร้างพันธมิตรทางการเมืองทำให้เกิดสมดุลของอำนาจทางการเมือง ประกอบกับความสัมพันธ์กับกองทัพทำให้ผู้นำนอยู่ในฐานะที่มีอำนาจนำ

^{๑๗} สุนทร เพราะสุนทร, พันตำรวจโท, *อัตลักษณ์ของอธิบดีกรมตำรวจไทย*, หน้า ๑๕๑.

^{๑๘} สวัสดิ์ อมรวิวัฒน์, พลตำรวจเอก, สัมภาษณ์ อ้างถึงใน สุนทร เพราะสุนทร, พันตำรวจโท, *อัตลักษณ์อธิบดีกรมตำรวจ*, หน้า ๑๕๖.

โดยไม่จำเป็นต้องใช้ตำรวจเป็นเครื่องมือในทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้กำลังตำรวจทางการเมืองฝ่ายตรงข้ามดังเช่นในอดีต เมื่อเปลี่ยนผู้นำทางการเมือง ซึ่งมีความสัมพันธ์ที่ไม่แน่นอนกับกองทัพ ในขณะที่บทบาทของนักการเมืองท้องถิ่นที่มีอิทธิพลในพื้นที่ต่างๆ มีมากขึ้น ประกอบกับการขยายตัวของชนชั้นกลางกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้ดุลอำนาจ มีการเปลี่ยนแปลงไป มีการใช้อำนาจเข้ามาแทรกแซงกรมตำรวจมากยิ่งขึ้น

ในด้านผู้นำของกรมตำรวจในยุคนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นช่วงท้ายของนายตำรวจซึ่งเป็นผลผลิตจากที่ผู้นำตำรวจในยุคก่อนได้วางรากฐานไว้ ได้เติบโตจนถึงตำแหน่งสูงสุดของกรมตำรวจ หรือกล่าวอีกแง่หนึ่งคือผู้นำกรมตำรวจยุคนี้เป็นมรดกรุ่นสุดท้ายของ พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ดังจะเห็นได้จาก พลตำรวจเอกสุรพล จุลละพราหมณ์ ซึ่งเป็นบุคคลที่ พลตำรวจเอก เผ่า ขอโอนมาจากทหาร เมื่อเข้ารับราชการตำรวจแล้ว ได้รับการส่งเสริมพัฒนาเพื่อให้มีความรู้มาพัฒนากรมตำรวจ หรือ พลตำรวจเอกเถา สารสิน ที่มีสายสัมพันธ์และได้รับการผลักดันจาก พลตำรวจเอก เผ่า ในการเข้ามาเป็นตำรวจ ผู้นำตำรวจภายในบริบททางการเมืองที่มีดุลอำนาจ ก็ทำให้การเมืองไม่ส่งผลต่อความมั่นคงของตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ จะเห็นได้จากเสถียรภาพและการเปลี่ยนผ่านของตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ ได้แก่ พลตำรวจเอก สุรพล จุลละพราหมณ์ พลตำรวจเอก ณรงค์ มหานนท์ และพลตำรวจเอก เถา สารสิน ที่สามารถดำรงตำแหน่งจนกระทั่งเกษียณอายุราชการ ในขณะที่เป็นช่วงเวลาสุดท้ายของนายตำรวจที่โอนจากทหารมาเป็นตำรวจ ก็เป็นเวลาเดียวกันของการเริ่มต้นของผู้เป็นตำรวจอาชีพ ได้เติบโตจนขึ้นสู่ตำแหน่งสูงสุดขององค์กร อย่างไรก็ตาม ในบริบททางการเมืองที่ดุลแห่งอำนาจเริ่มสูญเสียไป อธิบดีกรมตำรวจที่มาจากตำรวจอาชีพก็เริ่มถูกอำนาจทางการเมืองเข้าแทรกแซง โดยการใช้อำนาจต่ออธิบดีกรมตำรวจโดยตรง

๕.๒ การจัดโครงสร้างองค์กรและการเสนอปฏิรูปตำรวจ

๕.๒.๑ การปรับโครงสร้างองค์กรของกรมตำรวจ

ในช่วงนี้กรมตำรวจ มีการปรับโครงสร้างองค์กรหลายส่วน แต่ก็ยังไม่ใช่การปรับโครงสร้างที่เปลี่ยนแปลงหลักการใหญ่ขององค์กร สรุปการปรับโครงสร้างในช่วงนี้ได้ดังนี้

๕.๒.๑.๑ การปรับเปลี่ยนหน่วยงาน ได้แก่

- ปี พ.ศ.๒๕๒๔ เปลี่ยนแปลงให้จังหวัดสตูล ซึ่งเดิมอยู่ในเขตอำนาจการรับผิดชอบและเขตพื้นที่การปกครองของกองบังคับการตำรวจภูธร ๑๑ ไปอยู่ในเขตอำนาจการรับผิดชอบและเขตพื้นที่การปกครองของกองบังคับการตำรวจภูธร ๑๒^{๑๙}
- ปี พ.ศ.๒๕๒๘ เปลี่ยนชื่อ “โรงเรียนสืบสวน” เป็น “สถาบันพัฒนาข้าราชการตำรวจ” เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานดังกล่าว ในการพัฒนาระบบการศึกษาและการฝึกอบรมข้าราชการตำรวจ เพื่อให้มีสมรรถภาพในการป้องกันปราบปราม การสืบสวนสอบสวน และการให้บริการแก่สังคมด้านความปลอดภัย^{๒๐}

^{๑๙} พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ.๒๕๒๔, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๘ ตอนที่ ๑๕๓ วันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๒๔, หน้า ๒๐-๒.

^{๒๐} พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ.๒๕๒๘, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๒ ตอนที่ ๑๓๐ วันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๒๘, หน้า ๑๕-๖.

- ปี พ.ศ.๒๕๓๒ ปรับการบริหารงานตำรวจภูธรจังหวัด โดยให้มีหลายเขตได้ เป็นการแก้ไขการแบ่งส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคเสียใหม่ ด้วยการจัดตั้งตำรวจภูธรจังหวัดขึ้นและในกรณีที่มีความจำเป็น ตำรวจภูธรจังหวัดอาจแบ่งออกเป็นหลายเขตก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกและบริการประชาชน เพิ่มประสิทธิภาพการรักษาความสงบเรียบร้อยและบริการประชาชน^{๒๑}

- ปี พ.ศ.๒๕๓๓ เปลี่ยนแปลงให้ กองบังคับการตำรวจดับเพลิง ซึ่งเดิมเป็นส่วนราชการในราชการบริหารส่วนกลาง เป็นส่วนราชการในกองบัญชาการตำรวจนครบาล^{๒๒}

๕.๒.๑.๒ การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ได้แก่

- ปี พ.ศ.๒๕๒๕ จัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบอำนวยความสะดวก คุ่มครองและให้ความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว โดยเป็นหน่วยงานระดับ กองกำกับการ สังกัด กองปราบปราม กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง เนื่องจาก“รัฐบาลมีนโยบายที่จะส่งเสริมการท่องเที่ยวในราชอาณาจักรของชาวต่างประเทศ โดยจัดให้มีการอำนวยความสะดวก คุ่มครองและให้ความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยวเพื่อบรรลุเป้าหมายตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕”^{๒๓}

- ปี พ.ศ.๒๕๒๕ กำหนดให้จังหวัดมุกดาหาร ซึ่งได้รับการจัดตั้งเป็นจังหวัดใหม่ อยู่ในความรับผิดชอบของ กองบังคับการตำรวจภูธร ๖ กองบัญชาการตำรวจภูธร ๒ และกำหนดให้จังหวัดมุกดาหาร อยู่ในความรับผิดชอบของ กองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนเขต ๔ จังหวัดพะเยา อยู่ในความรับผิดชอบของกองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนเขต ๕

- ปี พ.ศ.๒๕๓๕ จัดตั้ง กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด ให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปราบปรามยาเสพติด^{๒๔}

- ปี พ.ศ.๒๕๓๕ จัดตั้ง กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ สังกัด กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง เนื่องจากอาชญากรรมซึ่งมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่มีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจโดยเฉพาะ^{๒๕}

๕.๒.๑.๓ การยกระดับหน่วยงาน ได้แก่

- ปี พ.ศ.๒๕๒๙ การปรับปรุงโครงสร้างกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน เนื่องจากการจัดส่วนราชการของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ยังไม่เหมาะสมกับภารกิจ^{๒๖}

^{๒๑} พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ.๒๕๓๒, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๖ ตอนที่ ๑๑๙ วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๓๒, หน้า ๑-๓.

^{๒๒} พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๑๖) พ.ศ.๒๕๓๓, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๗ ตอนที่ ๒๑๔ วันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๓๓, หน้า ๒๕-๙.

^{๒๓} พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๒๕, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๙ ตอนที่ ๘๔ วันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๒๕, หน้า ๑๑-๕.

^{๒๔} พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๑๘) พ.ศ.๒๕๓๕, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๑๐ วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕, หน้า ๒๔-๓๒.

^{๒๕} พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ.๒๕๓๕, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๒๕ วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๓๕, หน้า ๒๒-๔.

^{๒๖} พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ.๒๕๒๙, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๓ ตอนที่ ๑๗๖ วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๒๙, หน้า ๕-๓๑.

- ปี พ.ศ.๒๕๓๔ ยกระดับหน่วยงานที่รับผิดชอบรักษาความปลอดภัยและอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยวต่างชาติ จากหน่วยงานระดับกองกำกับการ เป็น กองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว สังกัด กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง ทั้งนี้ เนื่องจากอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำรายได้ให้กับประเทศเป็นจำนวนมาก^{๒๗}

- ปี พ.ศ.๒๕๓๕ ยกระดับหน่วยงาน โรงเรียนนายร้อยตำรวจ จากเดิมเป็นระดับกองบังคับการ เป็นหน่วยงานระดับ กองบัญชาการ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ^{๒๘}

- ปี พ.ศ.๒๕๓๕ ยกระดับหน่วยงานที่รับผิดชอบงานอำนวยการของกรมตำรวจ ซึ่งเดิมเป็นหน่วยงานระดับกองบังคับการ ขึ้นเป็นหน่วยงานเทียบเท่ากองบัญชาการ ได้แก่ สำนักงานกำลังพล สำนักงานส่งกำลังบำรุง สำนักงานแผนงานและงบประมาณ สำนักงานตำรวจสันติบาล^{๒๙}

การปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๓๔ ซึ่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ เป็นต้นมา การออกพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการภายในกรม จะมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ในสังกัดไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ชัดเจนเพื่อมิให้มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน และเพื่อให้การบริหารงานในระดับกระทรวงมีเอกภาพสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนดได้^{๓๐} โดยพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการก่อนหน้านี้ จะไม่มีการระบุอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการไว้

จะเห็นได้ว่าการจัดโครงสร้างองค์กรในช่วงนี้ เป็นการจัดตั้งหน่วยงานเพิ่มเติมและการยกระดับหน่วยงานให้ใหญ่ขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่ได้รับการปรับปรุงโครงสร้างและจัดตั้งขึ้นใหม่เพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลและรองรับภารกิจที่เกิดขึ้นใหม่ ได้แก่ กองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการยกระดับหน่วยงานฝ่ายอำนวยการของกรมตำรวจ และโรงเรียนนายร้อยตำรวจ จากเดิมเป็นหน่วยงานระดับกองบังคับการ ให้มีฐานะเป็นหน่วยงานระดับกองบัญชาการ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจึงเป็นเพียงการขยายหน่วยงานภายในเท่านั้น

๕.๒.๒ ยุคเริ่มเสนอแนวคิดการปฏิรูปตำรวจ

ในบริบทการเมืองที่สถาบันพรรคการเมืองและรัฐสภามีความเข้มแข็งมากขึ้น ได้เริ่มมีแนวความคิดที่จะปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรตำรวจ เนื่องจากมีความเห็นปรากฏออกมาว่ากรมตำรวจ ยังมีปัญหาการปฏิบัติงานหลายประการ รัฐบาลได้ให้ความสนใจที่จะปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารงานของตำรวจ การพิจารณาเพื่อปรับปรุงกรมตำรวจเกิดขึ้นตั้งแต่สมัย พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งที่ ๑๔๐/๒๕๒๒ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๒๒ แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีขึ้นเพื่อพิจารณาตรวจสอบการบริหารและโครงสร้างส่วนราชการต่างๆ โดยมอบหมายให้

^{๒๗} พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ.๒๕๓๔, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๘ ตอนที่ ๒๐๕ วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๔, หน้า ๔๒-๕.

^{๒๘} พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๑๙) พ.ศ.๒๕๓๕, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๑๖ วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๓๕, หน้า ๔๗-๕๑.

^{๒๙} พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๒๑) พ.ศ.๒๕๓๕, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๔๖ วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๓๕, หน้า ๖๖-๗๙.

^{๓๐} เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๕

พลเรือเอกเกตุ สันติเวชกุล เป็นประธานคณะทำงานเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารของกรมตำรวจ การดำเนินงานยังไม่แล้วเสร็จ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล^{๓๑}

ในช่วงรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กรรมการการปกครอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการศึกษาเรื่องเกี่ยวกับกิจการตำรวจ เพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ให้มีการปฏิรูปกิจการตำรวจและมีข้อเสนอแนะด้านต่างๆ^{๓๒} หลังจากฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาข้อเสนอดังกล่าวแล้ว ก็ส่งให้รัฐบาลพิจารณาดำเนินการต่อไป โดยมีการตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อดำเนินการ และจัดตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ พร้อมกับการจัดตั้งคณะอนุกรรมการย่อยอีก ๓ คณะ ได้แก่ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปัญหาโครงสร้างของกรมตำรวจ และคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปัญหาความร่วมมือระหว่างตำรวจกับประชาชน^{๓๓} กรมตำรวจ ได้มีการพิจารณาข้อเสนอของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจดังกล่าว โดยวิเคราะห์ถึงผลดีผลเสียของการปฏิรูปงานตำรวจตามรูปแบบดังกล่าว โดยส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของฝ่ายการเมือง และได้มีข้อเสนอของ กรมตำรวจ เสนอต่อรัฐบาลด้วย^{๓๔}

ในรัฐบาลของ พลเอกชาติ ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี มี พลเอกประมาณ อติเรกสาร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (เดิมเคยเป็นรองนายกรัฐมนตรี และประธานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัฐบาล พลเอก เปรมติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี) พลเอกชาติชาย มินโยบายให้ปรับปรุงกรมตำรวจขึ้นใหม่ โดยจัดตั้งเป็น ทบวงตำรวจ ซึ่งรัฐบาลได้มอบหมายให้กรมตำรวจ พิจารณาเรื่องดังกล่าว ต่อมา พลตำรวจเอก เกา สารสิน อธิบดีกรมตำรวจ ได้มีคำสั่งกรมตำรวจ ที่ ๑๒๖๒/๒๕๓๑ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๑ แต่งตั้งคณะทำงานศึกษาปัญหาโครงสร้างกรมตำรวจ โดยมี พลตำรวจตรี ไผ่ตง ชวลิตธำรง เป็นหัวหน้าคณะทำงาน เพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหาอันเนื่องมาจากโครงสร้างของกรมตำรวจ รวบรวมความเห็นและแนวคิดในการแก้ไข ปรับปรุง การปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจ อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของคณะทำงานดังกล่าว ไม่ได้ระบุเจาะจงถึงการศึกษาเพื่อจัดตั้งทบวงตำรวจ นอกจากนี้ คณะทำงานยังได้ระบุไว้ในรายงานการศึกษาว่ามีการขยายขอบเขตจาก “การปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจ” หรือ “การจัดตั้งทบวงตำรวจ” เป็น “การจัดตั้งงานตำรวจ” แทน^{๓๕}

เป็นครั้งแรกที่มีการเรียกร้องให้ปฏิรูปงานตำรวจและมีการพิจารณาแนวทางการปฏิรูปทั้งระบบ โดยการเริ่มต้นแนวคิดปฏิรูปเป็นการผลักดันจากฝ่ายการเมือง โดยสภาผู้แทนราษฎร แล้วส่งต่อให้ฝ่าย

^{๓๑} วรเดช จันทรศร, “การปฏิรูปงานตำรวจ,” สามมิติของการตำรวจไทยในทศวรรษใหม่, ประชัณเปี่ยมสมบูรณ์, บรรณาธิการ, เอกสารประกอบการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ อันดับที่ ๕๐, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๒๘, หน้า ๒๙๖-๗.

^{๓๒} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ) ครั้งที่ ๑ ถึงครั้งที่ ๗ พ.ศ.๒๕๒๔ เล่ม ๑, หน้า ๘๔๑-๘๕๔. (ครั้งที่ ๖/๒๕๒๔ เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๒๔)

^{๓๓} รายงานการปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารงานกรมตำรวจ โดย คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ (กรุงเทพฯ : [กรมฯ, ๒๕๒๖]), หน้า ๑๒๙-๑๓๖.

^{๓๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๐๔.

^{๓๕} คณะทำงานศึกษาปัญหาโครงสร้างกรมตำรวจ, ปัญหาโครงสร้างกรมตำรวจ, ([กรุงเทพฯ : กรม, ๒๕๓๒]), หน้า ๑.

บริหารโดยรัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ และมีข้อเสนอในด้านต่างๆ หลังจากนั้น กรมตำรวจ ก็ได้้นำข้อเสนอของคณะกรรมการดังกล่าวมาพิจารณา โดยไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของคณะกรรมการและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาของกรมตำรวจ การเสนอแนวคิดการปฏิรูปตำรวจในครั้งแรกยังไม่มีผลการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด หลังจากนั้นเมื่อรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี มีนโยบายปฏิรูปงานตำรวจ โดยจัดตั้งเป็นทบวงตำรวจ กรมตำรวจ นำแนวคิดมาศึกษาพิจารณาขอข่างานตำรวจทั้งระบบ โดยยังไม่ได้เห็นพ้องกับการจัดตั้งทบวงตำรวจ กระบวนการปฏิรูปตำรวจ ในยุคนี้นี้ เริ่มต้นขึ้นโดยฝ่ายการเมือง แต่การปฏิรูปยังขาดกลไกในการร่วมกันพิจารณาเพื่อหาข้อยุติหรือการเจรจาเพื่อตกลงหาแนวทางร่วมกัน และเชื่อมต่อกระบวนการเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

๕.๓ การพัฒนาการบริหารงานตำรวจ

๕.๓.๑ การบริหารงานบุคคล

ปัญหาการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ มีอยู่หลายประการ ได้แก่ องค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ที่ไม่เหมาะสม ทำให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจได้ ไม่มีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล ลงไปยังผู้บังคับบัญชาในระดับรอง เป็นต้น หลังจากการรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔ พลเอกสุรยุทธ์ คงสมพงษ์ หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อย (รสช.) ได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๘ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ ทำให้กระบวนการบริหารงานบุคคลเปลี่ยนแปลงในหลายประการ โดยมีประเด็นที่สำคัญดังนี้

๕.๓.๑.๑ องค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) เนื่องจาก ก.ตร. โดยตำแหน่ง มีรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เป็นฝ่ายการเมือง อธิบดีและรองอธิบดี นั้นก็เป็นข้าราชการประจำที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรี ส่วน ก.ตร.ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๘ คน เป็นข้าราชการประจำ ๔ คน และข้าราชการตำรวจซึ่งได้รับบำเหน็จบำนาญอีกจำนวน ๔ คน มีพฤติกรรมไม่ต่างไปจาก ก.ตร. โดยตำแหน่ง เพราะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง จึงต้องมีความเกรงใจ หรือต้องสนองบุญคุณตอบแทน^{๓๖} ทำให้ ก.ตร. ไม่มีอิสระในการใช้อำนาจ ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้ง่าย จึงมีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบ ก.ตร. คือ กรรมการโดยตำแหน่ง ได้ตัดผู้บัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ออกไป สำหรับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เดิมมี ๘ คน มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ทั้ง ๘ คน องค์ประกอบใหม่ ได้ลดอำนาจการแต่งตั้งคณะกรรมการของรัฐมนตรี โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จะแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ เป็นผู้ที่เคยรับราชการตำรวจในตำแหน่ง รองผู้บัญชาการ ขึ้นไป จำนวน ๖ คน โดยการเลือกของข้าราชการตำรวจระดับผู้กำกับฯ ขึ้นไป และผู้ทรงคุณวุฒิอีก ๓ คน เป็นผู้ได้รับการเลือกจากคณะกรรมการโดยตำแหน่งและผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับเลือกจากข้าราชการตำรวจ รายละเอียดของ ก.ตร. เปรียบเทียบองค์ประกอบเดิมและองค์ประกอบใหม่ ตามตารางดังนี้

^{๓๖} อภิชาติ เพชรประสิทธิ์, คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) : ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร, วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘, หน้า ๘๒.

ตารางที่ ๕.๒ เปรียบเทียบองค์ประกอบของ ก.ตร. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ กับองค์ประกอบ ก.ตร.ที่แก้ไขตามประกาศ รสช.ฉบับที่ ๓๘

องค์ประกอบ ก.ตร. ตาม พรบ.ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑	องค์ประกอบ ก.ตร. แก้ไขตามประกาศ รสช.ฉบับที่ ๓๘
กรรมการโดยตำแหน่ง ๑) รัฐมนตรี ประธาน ๒) อธิบดี รองประธาน ๓) เลขาธิการ ก.พ. กรรมการ ๔) รองอธิบดี กรรมการ ๕) ผู้บัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน กรรมการ	กรรมการโดยตำแหน่ง ๑) รัฐมนตรี ประธาน ๒) อธิบดี รองประธาน ๓) เลขาธิการ ก.พ. กรรมการ ๔) รองอธิบดี กรรมการ
กรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิ ๘ คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีจาก ๑) ข้าราชการตำรวจซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้บัญชาการหรือเทียบผู้บัญชาการขึ้นไป และมีได้เป็นกรรมการข้าราชการตำรวจโดยตำแหน่งอยู่แล้ว ๔ คน โดยในจำนวนนี้ให้มีผู้บัญชาการตำรวจภูธรรวมอยู่ด้วยอย่างน้อย ๑ คน ๒) ผู้ซึ่งได้รับบำเหน็จบำนาญและเคยรับราชการเป็นข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่ผู้บังคับการหรือเทียบผู้บังคับการขึ้นไป มาแล้ว ๔ คน	กรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิ ๙ คน ดังนี้ ๑) ผู้ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการตำรวจในตำแหน่งตั้งแต่ รองผู้บัญชาการ หรือตำแหน่งที่เทียบเท่าขึ้นไปมาแล้ว และมีได้เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกรัฐสภา กรรมการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง จำนวน ๖ คน ซึ่งมาจากการเลือกของข้าราชการตำรวจตำแหน่งผู้กำกับหรือเทียบผู้กำกับขึ้นไป ๒) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๓ คน ซึ่งได้รับเลือกโดยกรรมการข้าราชการตำรวจโดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการเลือกโดยข้าราชการตำรวจระดับผู้กำกับขึ้นไป
ก.ตร.แต่งตั้งข้าราชการตำรวจคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ก.ตร.	ก.ตร.แต่งตั้งข้าราชการตำรวจเป็นเลขานุการ ก.ตร. หนึ่งคน และผู้ช่วยเลขานุการ ก.ตร.สองคน

เป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อลดทอนอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการแต่งตั้ง ก.ตร. และผู้มีบทบาทมากที่สุดได้กลายมาเป็นอธิบดีกรมตำรวจ เนื่องจากข้อกำหนด ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือก ก.ตร.ผู้ทรงคุณวุฒิ กำหนดให้อธิบดีเป็นผู้เลือกสรรตัวบุคคลจำนวน ๕๔ คน เสนอให้ ก.ตร.โดยตำแหน่งคัดเลือกเหลือ ๑๘ คน แล้วจึงส่งรายชื่อให้ข้าราชการตำรวจผู้มีสิทธิได้ลงคะแนนเลือกตั้ง จากเหตุดังกล่าวนี้เองความผูกพันระหว่าง ก.ตร.ผู้ทรงคุณวุฒิกับอธิบดีกรมตำรวจจึงมีมากขึ้น^{๓๗}

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับ ก.ตร.ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ ซึ่งเป็นที่มาของการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของ ก.ตร. ครั้งนี้ คือ

ก.ตร. รัฐมนตรีจะมีอำนาจมาก และการเมืองจะเข้ามาในรูปของผู้ทรงคุณวุฒิ ข้อเสนอของเราคือ ในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิ ตั้งโดยรัฐมนตรี ที่เป็นตำรวจก็มาจากการเมือง องค์คณะ ก.ตร.จะเป็นกลางใหม่ จะเป็นกลางมากน้อยแค่ไหน ก็ขึ้นอยู่กับการเมือง จากนั้นก็มาดูว่า ก.ตร. เข้ามามีอิทธิพลอย่างไรในเรื่องแต่งตั้งตำรวจ จนกระทั่งมีข้อครหาว่ามีการซื้อขายตำแหน่ง มีการใช้อิทธิพลได้มากน้อยอย่างไร ต้องไปวิ่งเต้นเพราะอะไร เราต้องดูว่าอำนาจของ ก.ตร. หรืออำนาจการแต่งตั้งตำรวจ มีความเป็นธรรมหรือมีอิทธิพลในเรื่องสิ่งแวดล้อมภายนอกเข้ามาแทรกแซงแค่ไหน ...

สิ่งแวดล้อมภายนอกเข้ามาแทรกแซงโดยการแต่งตั้ง อธิบดี รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี ซึ่งต้องผ่าน ก.ตร. ดังนั้น อธิบดี รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี จะได้ตำแหน่งต้องเข้า ก.ตร. ส่วนใหญ่ ก.ตร.เป็นการเมืองเราต้องยอมรับตรงนี้ ส่วนใหญ่รัฐมนตรีกับผู้ทรงคุณวุฒิมาจากการเมือง ดังนั้นก็จะฟังเสียงการเมือง ก.ตร.จึงไม่มีความเป็นกลาง แล้วอำนาจในการแต่งตั้งระดับ พล.ต.ต.ขึ้นไป อธิบดีก็จะขึ้นกับการเมือง ดังนั้น อธิบดีที่มีอำนาจแต่งตั้งระดับล่างก็ย่อมไม่มีความเป็นกลาง^{๓๘}

จะเห็นได้ว่าองค์กรประกอบของ ก.ตร. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ จึงเป็นองค์กรประกอบที่ทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถแทรกแซงและใช้อำนาจของ ก.ตร. ในด้านการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจได้มาก เนื่องจากองค์ประกอบของ ก.ตร. มีที่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายการเมืองนั่นเอง ดังนั้น ในปี พ.ศ.๒๕๓๔ การแก้ไของค์ประกอบของ ก.ตร. จึงเป็นความพยายามลดอำนาจของฝ่ายการเมือง โดยกำหนดองค์ประกอบและที่มาของกรรมการข้าราชการตำรวจ มิให้มาจากการแต่งตั้งโดยฝ่ายการเมือง แต่ให้มาจากการเลือกของข้าราชการตำรวจด้วยตนเอง หลักการของการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบและที่มาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ควรเป็นอดีตข้าราชการตำรวจระดับสูง และใช้วิธีการให้ข้าราชการตำรวจปัจจุบันเป็นผู้ลงคะแนนเลือก ในลักษณะความเป็นประชาธิปไตย เพื่อให้ผู้ได้รับการเลือกมาทำหน้าที่อย่างเป็นกลาง เป็นการนำแนวคิดมาจากการเลือกคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (กต.) และคณะกรรมการอัยการ (กอ.) ซึ่งให้ศาลหรืออัยการเลือกคณะกรรมการ จากอดีตผู้บังคับบัญชา^{๓๙}

๕.๓.๑.๒ การกำหนดตำแหน่งข้าราชการตำรวจ เปลี่ยนแปลงอำนาจการกำหนดตำแหน่งข้าราชการตำรวจ จากเดิมที่กำหนดตำแหน่งตั้งแต่รองผู้กำกับการขึ้นไป ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน แก้ไขเป็น “การเพิ่มจำนวนตำแหน่งข้าราชการตำรวจตั้งแต่ตำแหน่งผู้กำกับการขึ้นไป ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี”^{๔๐} เท่ากับเป็นการเพิ่มอำนาจให้ ก.ตร. ในการกำหนดตำแหน่งระดับสูงได้ โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

๕.๓.๑.๓ การบรรจุข้าราชการตำรวจ แก้ไขในรายละเอียดของการบรรจุชั้นพลตำรวจสำรอง พลตำรวจสำรองพิเศษ และพลตำรวจสมัคร เดิมบรรจุจากบุคคลซึ่งได้รับ “การคัดเลือก” แก้ไขวิธีการบรรจุเป็นการบรรจุจากบุคคลซึ่งได้รับ “การคัดเลือกหรือสอบแข่งขัน” ได้ และแก้ไขข้อยกเว้นการบรรจุข้าราชการตำรวจซึ่งหลักการจะต้องบรรจุให้ได้รับเงินเดือนขั้นต่ำของชั้นนั้นๆ ในกรณีที่บรรจุให้

^{๓๘} ชัยยงค์ กิริติขจร, พลตำรวจเอก, สัมภาษณ์ วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๗.

^{๓๙} ชัยยงค์ กิริติขจร, พลตำรวจเอก, สัมภาษณ์ วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๗.

^{๔๐} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ มาตรา ๒๐ วรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๘ ราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๘ ตอนที่ ๓๗ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔, หน้า ๒๐.

ได้รับเงินเดือนสูงกว่าขั้นต่ำของขั้นนั้นๆ เดิมจะยกเว้นเฉพาะผู้สำเร็จการศึกษาจากสำนักศึกษาของกรมตำรวจเท่านั้น แต่กฎหมายที่แก้ไขใหม่ การจะบรรจุให้ได้รับเงินเดือนสูงกว่าขั้นต่ำของขั้นนั้นๆ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ตร.กำหนด การแก้ไขดังกล่าวจะทำให้ ก.ตร.สามารถบรรจุบุคคลเข้ารับราชการตำรวจและกำหนดขึ้นเงินเดือนที่บรรจุให้เหมาะสมกับคุณวุฒิได้ ทำให้เกิดความคล่องตัวมากขึ้น

๕.๓.๑.๔ การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ แก้ไขอำนาจการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจในลักษณะการแบ่งอำนาจให้ผู้บังคับบัญชาระดับรองสามารถใช้อำนาจได้มากขึ้น กล่าวคือ การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับสารวัตร สารวัตรใหญ่ รองผู้กำกับการ เดิมเป็นอำนาจของอธิบดีกรมตำรวจ เป็นผู้แต่งตั้ง โดยไม่สามารถมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาระดับรองใช้อำนาจแทนได้ แต่การแก้ไขเพิ่มเติม อธิบดีสามารถมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาระดับรอง ใช้อำนาจแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับดังกล่าวได้ นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มกลไกการกลั่นกรองการใช้อำนาจแต่งตั้ง โดยเพิ่มเติมให้การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับสารวัตร รองผู้กำกับการ ผู้กำกับการ รองผู้บังคับการ และการคัดเลือกข้าราชการตำรวจเพื่อแต่งตั้งในระดับผู้บังคับการถึงรองอธิบดี อธิบดีกรมตำรวจ จะต้องพิจารณาจากข้าราชการตำรวจที่คณะกรรมการคัดเลือกเสนอแนะ โดยให้ ก.ตร. แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติและความเหมาะสมของข้าราชการตำรวจผู้มีสิทธิดำรงตำแหน่งและเสนอแนะต่ออธิบดีเพื่อแต่งตั้งหรือคัดเลือกต่อไป^{๔๑} ทำให้มีการกระจายอำนาจการแต่งตั้งมากกว่าเดิม รวมทั้งมีคณะกรรมการคัดเลือกเป็นกลไกกลั่นกรองการพิจารณาของอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจแต่งตั้ง

๕.๓.๑.๕ การเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือน แก้ไขผู้ที่มีอำนาจเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือนจากเดิมข้าราชการตำรวจตั้งแต่พันตำรวจตรี ถึงพันตำรวจเอก เว้นแต่พันตำรวจเอกซึ่งได้รับเงินเดือนอัตราเงินเดือนพันตำรวจเอก (พิเศษ) อธิบดีเป็นผู้พิจารณาและสั่งเลื่อน โดยไม่สามารถมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาอื่นใช้อำนาจแทนได้ ส่วนข้าราชการตำรวจตั้งแต่ร้อยตำรวจเอก ลงมา ให้อธิบดีหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีเป็นผู้พิจารณาและสั่งเลื่อน นอกจากนี้ การเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจตั้งแต่พันตำรวจเอกซึ่งรับอัตราเงินเดือนพันตำรวจเอก (พิเศษ) ขึ้นไป จะต้องผ่านความเห็นชอบจาก ก.ตร. แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ การแก้ไขอำนาจตามกฎหมายใหม่ การเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจ ตั้งแต่พันตำรวจเอกซึ่งได้รับเงินเดือนอัตราพันตำรวจเอก (พิเศษ) ลงมา ให้อธิบดีหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีเป็นผู้พิจารณาและสั่งเลื่อน นอกจากนี้ ยังแก้ไขการเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจ ขึ้นรับอัตราเงินเดือน พลตำรวจตรีจากเดิมจะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ แก้ไขให้เมื่อได้รับความเห็นชอบจาก ก.ตร.แล้ว ให้รัฐมนตรีเป็นผู้สั่งเลื่อน โดยมีเฉพาะการเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือนขึ้นรับอัตราเงินเดือนพลตำรวจโท หรือการรับอัตราเงินเดือนพลตำรวจโทขึ้นไป เท่านั้น ที่จะต้องให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติก่อน^{๔๒} การแก้ไขอำนาจดังกล่าว จึงเป็นการกระจายอำนาจการเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือนลงมาให้ผู้บังคับบัญชาระดับรองใช้อำนาจ

^{๔๑} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ มาตรา ๒๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๘ ข้อ ๖, ราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๘ ตอนที่ ๓๗ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔, หน้า ๒๐.

^{๔๒} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ มาตรา ๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๘, ราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๘ ตอนที่ ๓๗ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔, หน้า ๒๐.

ได้มากขึ้น และจำกัดการเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือนที่จะต้องเข้า ก.ตร.และคณะรัฐมนตรี ให้น้อยลง ให้เหลือเฉพาะข้าราชการตำรวจระดับสูงเท่านั้น

๕.๓.๑.๖ การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานบุคคลข้าราชการตำรวจในส่วนภูมิภาค เนื่องจากตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ข้อ ๕๐ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ^{๔๓} และพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ พ.ศ.๒๕๐๘ กำหนดให้ตำรวจภูธร เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค แบ่งเป็น กองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัด ตำรวจภูธรอำเภอ ตำรวจภูธรกิ่งอำเภอ และตำรวจภูธรตำบล ดังนั้น ตำรวจภูธร จึงต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ ผู้ว่าราชการจังหวัด และการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการ ในการบริหารงานตำรวจส่วนภูมิภาคภายในจังหวัด ก็เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ การแก้ไขในปี พ.ศ.๒๕๓๔ เป็นการแก้ไขที่จำกัดการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการบริหารงานตำรวจ จากเดิมผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถใช้อำนาจแต่งตั้งข้าราชการตำรวจไปดำรงตำแหน่งอื่นที่ไม่สูงกว่าเดิม การเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือน การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และการลงโทษข้าราชการตำรวจ ตำแหน่งตั้งแต่สารวัตรหรือเทียบสารวัตรลงมา ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมตำรวจ แก้ไขให้การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด เกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจไปดำรงตำแหน่งอื่นที่ไม่สูงกว่าเดิม การเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือนและการลงโทษข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่สารวัตรหรือเทียบสารวัตรลงมา ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งเรื่องให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจประจำจังหวัดพิจารณาและเมื่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจประจำจังหวัดมีมติเป็นประการใดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้เป็นไปตามนั้น

สำหรับคณะกรรมการข้าราชการตำรวจประจำจังหวัด (อ.ก.ตร.จังหวัด) ประกอบด้วย

- ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็น ประธาน
- อัยการจังหวัด หรือผู้แทน เป็น อนุกรรมการ
- ผู้บังคับการตำรวจภูธร หรือผู้แทน เป็น อนุกรรมการ
- รองผู้บังคับการซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัดหรือผู้แทน เป็น อนุกรรมการ
- ผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัดหรือผู้แทน เป็น อนุกรรมการ
- ผู้กำกับการตำรวจภูธรเขตหรือผู้แทน เป็น อนุกรรมการ
- อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๒ คน เป็น อนุกรรมการ

ซึ่งอนุกรรมการโดยตำแหน่งได้เลือกจากข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๗ หรือเทียบเท่าขึ้นไปและรับราชการอยู่ในจังหวัดนั้น

การแก้ไขเป็นการจำกัดการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านการแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่งอื่นไม่สูงกว่าตำแหน่งเดิม การเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือนและการลงโทษข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่สารวัตรลงมา จะต้องผ่านการพิจารณาของ อ.ก.ตร.จังหวัด ก่อน

๕.๓.๑.๗ การออกจากราชการของข้าราชการตำรวจ เป็นการแก้ไขรายละเอียดให้สอดคล้องกับอำนาจการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ กล่าวคือ เดิม การออกจากราชการในระดับ ผู้ช่วย

^{๔๓} ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ข้อ ๕๐, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๘๙ ตอนที่ ๑๔๕ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕, หน้า ๘๕.

ผู้บัญชาการ ขึ้นไป กรณีเสียชีวิต เกษียณ ลาออก จะต้องนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงทราบ แต่ถ้าเป็นการออกจากราชการกรณีถูกสั่งให้ออก ถูกสั่งลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่ง แก้ไขให้เป็นตำแหน่งผู้บังคับการ ขึ้นไป เป็นตำแหน่งที่จะต้องกราบบังคมทูล^{๔๔}

โดยสรุป ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๘ เป็นการแก้ไขการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่ององค์ประกอบของ ก.ตร. ที่พยายามลดการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขให้มีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลลงไปยังผู้บังคับบัญชาระดับรองลงไป ทั้งอำนาจการแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือน และสร้างกระบวนการกลั่นกรองและควบคุมการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคล ได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก เพื่อกลั่นกรองการแต่งตั้ง และการตั้ง อ.ก.ตร.จังหวัด เป็นต้น

๕.๓.๒ ปัญหาการแทรกแซงการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจจากฝ่ายการเมือง

หลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาดังกล่าวก็มีข้อวิพากษ์วิจารณ์การแทรกแซงการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจจากฝ่ายการเมือง จะเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงมติ ก.ตร. เกี่ยวกับการแต่งตั้งระดับต่างๆ จำนวน ๓ ครั้ง ได้แก่ เปลี่ยนแปลงการแต่งตั้งระดับผู้บัญชาการ จาก พลตำรวจตรี อารีย์ กระวีบุตร เป็น พลตำรวจตรี เภา สารสิน เปลี่ยนแปลงการแต่งตั้ง พลตำรวจตรี มนัส ครุฑไชยันต์ จาก ผู้บังคับการกองปราบปราม ไปดำรงตำแหน่ง ผู้บังคับการตำรวจพระนครเหนือ และ พันตำรวจเอกบุญชู วังกานนท์ จาก ผู้บังคับการตำรวจนครบาลพระนครเหนือ ไปดำรงตำแหน่ง ผู้บังคับการกองปราบปราม และที่มีการกล่าวถึงกันมากคือ ในปี พ.ศ.๒๕๓๐ เปลี่ยนการแต่งตั้ง พลตำรวจตรี บุญชู วังกานนท์ ผู้บังคับการกองปราบปราม จาก ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง เป็นผู้บัญชาการประจำกรมตำรวจ (ประสานงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ)^{๔๕} การแต่งตั้ง พลตำรวจตรีบุญชู วังกานนท์ เป็นการแต่งตั้งที่ข้ามตำแหน่งไปถึง ๒ ระดับ คือ ระดับผู้ช่วยผู้บัญชาการและรองผู้บัญชาการ การแต่งตั้งดังกล่าวสามารถทำได้เนื่องจากตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ มาตรา ๒๔ (๑๐) กำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตำแหน่งผู้บัญชาการให้รัฐมนตรีพิจารณาคัดเลือกจากข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจตรีขึ้นไป และเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงมติ ก.ตร.รวมทั้งการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจดังกล่าว ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชนบ้างตามสมควร แต่ไม่มากมายและกว้างขวางเช่นเมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๓๓^{๔๖} การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจดังกล่าวเกิดขึ้นในช่วงรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี และนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จากมติ ก.ตร.ครั้งที่ ๑๓/๒๕๒๓ เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๓๓ แต่งตั้งข้าราชการตำรวจและผ่านการพิจารณาของ

^{๔๔} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ มาตรา ๕๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๘, ราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๘ ตอนที่ ๓๗ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔, หน้า ๒๐.

^{๔๕} อภิชาติ เพชรประสิทธิ์, คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) : ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร, หน้า ๘๕-๖.

^{๔๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๗.

คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๓๓ ไปแล้ว แต่ถูกนำมาทบทวนใหม่ในบางตำแหน่ง ในการประชุม ก.ตร.วิสามัญ ครั้งที่ ๒/๒๕๓๓ เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๓๓ มีการเปลี่ยนแปลงมติ ก.ตร. ที่ได้พิจารณาไปแล้ว ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของ ก.ตร. สื่อมวลชนพร้อมใจการเสนอข่าวไปในลักษณะเดียวกันอย่างเนื่องว่า “การเมือง ได้เข้ามามีบทบาทและแทรกแซงการทำงานของ ก.ตร. และการบริหารงานของกรมตำรวจ” อย่างสิ้นเชิง^{๔๗}

แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงมติ ก.ตร.ที่เห็นชอบการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจไปแล้ว สามารถดำเนินการได้เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ ไม่มีบทบัญญัติว่าในกรณีที่ ก.ตร.มีมติเห็นชอบการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจแล้วและผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เรียบร้อยแล้ว จะต้องดำเนินการอย่างไร แต่การแก้ไขการแต่งตั้งดังกล่าว ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชนและสังคมอย่างกว้างขวาง รวมทั้งการมีกล่าวว่าคุณคณิศรที่มีการแก้ไขมติ ก.ตร. และได้รับการแต่งตั้งดำรงตำแหน่งดังกล่าว มีความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมือง^{๔๘}

การบริหารงานของกรมตำรวจ ได้รับผลกระทบอย่างชัดเจน เมื่อมีการย้าย พลตำรวจเอกแสวง ธีระสวัสดิ์ ไปดำรงราชการกระทรวงมหาดไทย การย้ายครั้งนั้นได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง หลังจาก พลตำรวจเอกแสวง ลาออกจากราชการไม่นาน คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) นำโดย พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ได้ยึดอำนาจจากพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยมีเหตุผลประการหนึ่งของยึดอำนาจคือ “ข้าราชการการเมืองใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงราชการประจำผู้ซื้อสัตย์สุจริต ผู้ไม่ยอมตกเป็นเครื่องมือนักการเมือง รับราชการไม่เจริญก้าวหน้า ถูกข่มเหงรังแก หากไม่ยินยอมเป็นพรรคพวก หลายท่านต้องลาออกจากราชการ” ต่อมา พลตำรวจเอกสวัสดิ์ อมรวิวัฒน์ เป็นอธิบดีกรมตำรวจ ในช่วงรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน

การต้านทานแรงเสียดทานของฝ่ายการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นเรื่องที่ยากลำบากและต้องอาศัยปัจจัยหลายด้านที่จะสามารถต้านทานการแทรกแซงได้ ตัวอย่างเช่น พลตำรวจเอกเภา สารสิน อธิบดีกรมตำรวจ ที่ต้องพยายามต้านทานมิให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาก้าวล่วงได้ พลตำรวจเอก ชิตชัย วรรณสถิตย์ อดีตผู้ใต้บังคับบัญชา ยังกล่าวถึงแรงกดดันทางการเมืองที่มีต่อ พลตำรวจเอก เภา ไว้ว่า

...ในยุคท่านเภา เป็นยุคหนึ่งที่มีการแต่งตั้งเป็นไปอย่างเป็นธรรม (ไม่มีผลประโยชน์ใดมาเกี่ยวข้อง) แต่เบื้องหลังท่านเองก็เหนื่อย เพราะท่านต้องทนต่อแรงการเมืองที่บีบรัดอย่างมาก แต่ด้วยความตรงไปตรงมาของท่าน จึงต้านทานไว้ได้ในขณะที่ท่านเป็นอธิบดีกรมตำรวจ (ท่านยังเคยพูดกับผมอีกว่า ถ้าอยู่นานกว่า ๒ ปี คงถูกย้ายก่อนแน่ๆ นี่คือการเมืองกับตำรวจ)^{๔๙}

เนื่องจาก พลตำรวจเอกเภา เป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติเฉพาะตัวซึ่งมีพื้นฐานทางครอบครัวดี เป็นบุตรของนายพจน์ สารสิน อดีตนายกรัฐมนตรี ตระกูลสารสิน เป็นตระกูลคนจีนที่ร่ำรวยและมีความสัมพันธ์ที่ดีกับรัฐมาตั้งแต่ในอดีต ประกอบกับเกียรติประวัติของ พลตำรวจเอกเภา จากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยดีตลอดมา

^{๔๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๘.

^{๔๘} นพดล เพ็ชรคำ, ร้อยตำรวจเอก, *การเมืองกับตำรวจ*, วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า ๙๗-๑๐๑.

^{๔๙} พล.ต.อ.ชิตชัย วรรณสถิตย์, ใน หนังสือที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ พลตำรวจเอกเภา สารสิน ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาสราชวรวิหาร กรุงเทพมหานคร วันอาทิตย์ที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๖.

จึงทำให้การดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ แม้ว่าจะมีแรงกดดันจากฝ่ายการเมือง ก็ยังสามารถต้านทานไว้ได้ในระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ๒ ปี

ในยุคการกลับมาของประชาธิปไตย ที่รัฐสภาและพรรคการเมืองเริ่มมีบทบาทมากขึ้นกว่าในอดีต ในช่วงแรกตำรวจยังไม่ถูกแทรกแซงมากนัก แต่เมื่อพรรคการเมืองที่นักการเมืองอาชีพขึ้นมาสู่อำนาจ จะเห็นได้ว่าฝ่ายการเมืองได้พยายามเข้าแทรกแซงการบริหารงานของกรมตำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสูง โดยใช้อำนาจด้านการบริหารราชการที่มีอยู่กดดันต่ออธิบดีกรมตำรวจ จนต้องออกจากตำแหน่ง ส่วนที่สามารถต้านทานแรงกดดันจากฝ่ายการเมืองได้ จำเป็นต้องเป็นผู้ที่คุณลักษณะเฉพาะตัวเป็นพิเศษ ที่ทำให้สถานะของตำแหน่งมั่นคงอยู่ได้

๕.๓.๓ การบริหารงานทั่วไป

กรมตำรวจ ได้มีการยกระดับการบริหารงาน โดยจัดทำแผนแม่บทเพื่อใช้เป็นกรอบทิศทางการบริหารและกำหนดเป้าหมายการปฏิบัติ เป็นครั้งแรกที่กรมตำรวจ มีแผนการบริหารและมีเป้าหมายอย่างชัดเจน โดยขณะที่ พลตำรวจเอก ณรงค์ มหานนท์ เป็นอธิบดีกรมตำรวจ ได้จัดทำแผนกรมตำรวจ แม่บทฉบับที่ ๑ (พ.ศ.๒๕๓๐-๒๕๓๔) มีความมุ่งหมายเพื่อกำหนดแนวทางการบริหารในช่วงระยะเวลาของแผนให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งชาติ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำหรับแผนกรมตำรวจ แม่บทฉบับที่ ๑ เป็นแผนระยะ ๕ ปี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพและลักษณะปัญหาตามภารกิจและที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของกรมตำรวจ และคาดคะเนสภาพปัญหาที่จะต้องเผชิญในอนาคต ประเมินความสามารถทางงบประมาณและการปฏิบัติงานของส่วนราชการในสังกัด วิเคราะห์และกำหนดทางเลือกที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหาและกำหนดแนวทางการพัฒนาและการบริหารเชิงนโยบายให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กำหนดแนวทางในการประสานงานโครงการและงานของส่วนราชการในสังกัดให้เกิดการประสานงาน การร่วมมือกัน การขจัดหรือลดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อน

กรมตำรวจ ได้กำหนดแนวนโยบายในแผนกรมตำรวจแม่บทฉบับที่ ๑ แยกออกเป็น ๕ ด้าน ดังนี้^{๕๐}

- ๑) ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน
- ๒) ด้านความมั่นคงภายใน
- ๓) ด้านการบริการสังคม
- ๔) ด้านชุมชนและมวลชนสัมพันธ์
- ๕) ด้านการพัฒนาการบริหาร



การปฏิบัติหน้าที่รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

(ภาพจากรายงานประจำปี กรมตำรวจ พ.ศ.๒๕๓๔)

^{๕๐} กรมตำรวจ, แผนแม่บทกรมตำรวจ ฉบับที่ ๑, หน้า ๓-๕.

สำหรับการบริหารงานของกรมตำรวจก่อนหน้านี้ มีการกำหนดมาตรการและนโยบายในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เพื่อให้บังเกิดความสงบสุขในสังคมโดยรวม และเป็นการเสริมสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยทั่วไป มาตรการและนโยบายดังกล่าวปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๒๕-๒๕๒๙) แผนมหาดไทยสาขาความมั่นคงภายในและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และคำสั่งกรมตำรวจ ที่ ๑๔๔๙/๒๕๒๕ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๒๕^{๕๑} ดังนั้น การจัดทำแผนกรมตำรวจแม่บท จึงเป็นการวางแผนบริหารงานขององค์กรที่เป็นรูปแบบเป็นครั้งแรกของกรมตำรวจ การวางแผนมีการกำหนดสัดส่วนงบประมาณสำหรับแผนสาขาต่างๆ และแผนแต่ละด้านมีการกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานไว้ทุกด้าน



การปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนในการสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้แก่ประชาชน
ของ กองบังคับการปราบปราม ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ (ภาพจากรายงานประจำปี กรมตำรวจ พ.ศ.๒๕๓๔)

สำหรับการบริหารงบประมาณของกรมตำรวจในขณะนั้น จะเห็นได้ว่าในภาพรวมงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.๒๕๒๓-๒๕๓๕ โดยเฉลี่ยกรมตำรวจจะได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๑๐.๙๕ โดยงบประมาณรายจ่ายในปี พ.ศ.๒๕๒๓ มีจำนวน ๕,๒๗๗,๖๔๕,๐๐๐ บาท และเพิ่มขึ้นทุกปี จนกระทั่งในปี พ.ศ.๒๕๓๕ ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ๑๙,๔๕๐,๘๒๔,๗๐๐ บาท แต่เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณของกรมตำรวจ กับงบประมาณรายจ่ายของประเทศ ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๒๓-๒๕๓๕ มีค่าเฉลี่ยร้อยละ ๓.๙๔ เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเวลาก่อนหน้านี้ จะพบว่ามีค่าเฉลี่ยลดลง โดยระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๖-๒๕๒๓ งบประมาณของกรมตำรวจ มีสัดส่วนค่าเฉลี่ย ๔.๙๓ เมื่อพิจารณาแนวโน้มแล้ว สัดส่วนงบประมาณของกรมตำรวจ เปรียบเทียบสัดส่วนกับงบประมาณรายจ่ายแล้ว มีแนวโน้มสัดส่วนที่ลงไป รายละเอียดปรากฏตามตาราง ดังนี้

^{๕๑} กรมตำรวจ, แผนกรมตำรวจแม่บท ฉบับที่ ๑, หน้า ๑๔.

ตารางที่ ๕.๓ : งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๓-๒๕๖๕ ของกรมตำรวจ เปรียบเทียบกับกระทรวงมหาดไทย กลาโหม และกองทัพบก

ปีงบประมาณ	งบรายจ่ายประจำปี (ล้านบาท)	เพิ่ม/ลด ร้อยละ	งบรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการต่างๆ											
			กรมตำรวจ (บาท)	เพิ่ม/ลด ร้อยละ	ร้อยละ ของ งบ รายจ่าย	กระทรวงมหาดไทย (บาท)	เพิ่ม/ลด ร้อยละ	ร้อยละ ของงบ รายจ่าย	กระทรวงกลาโหม (บาท)	เพิ่ม/ลด ร้อยละ	ร้อยละ ของงบ รายจ่าย	กองทัพบก (บาท)	เพิ่ม/ลด ร้อยละ	ร้อยละ ของงบ รายจ่าย
๒๕๖๓	๑๐๙,๐๐๐		๕,๒๗๗,๖๔๕,๐๐๐		๔.๘๔	๒๔,๒๙๐,๓๐๘,๕๐๕		๒๒.๒๘	๒๐,๓๐๗,๒๑๓,๗๐๐		๑๘.๖๓	๙,๗๒๑,๒๐๐,๐๐๐		๘.๙๒
๒๕๖๔	๑๔๐,๐๐๐	๒๘.๔๔	๖,๓๓๖,๖๓๐,๐๐๐	๒๐.๐๗	๔.๕๓	๒๘,๙๓๑,๗๘๕,๑๐๐	๑๙.๑๑	๒๐.๖๗	๒๖,๒๑๕,๐๙๗,๘๐๐	๒๙.๐๙	๑๘.๗๓	๑๓,๐๓๘,๑๗๔,๑๐๐	๓๔.๑๒	๙.๓๑
๒๕๖๕	๑๖๑,๐๐๐	๑๕.๐๐	๗,๑๕๙,๐๖๐,๐๐๐	๑๒.๙๘	๔.๔๕	๑๗,๒๕๓,๙๕๙,๔๐๐	-๔๐.๓๖	๑๐.๗๒	๒๙,๓๘๔,๕๑๑,๘๐๐	๑๒.๐๙	๑๘.๒๕	๑๔,๖๐๒,๙๒๑,๐๐๐	๑๒.๐๐	๙.๐๗
๒๕๖๖	๑๗๗,๐๐๐	๙.๙๔	๘,๒๙๖,๖๕๘,๕๐๐	๑๕.๘๙	๔.๖๙	๑๙,๗๔๑,๗๗๓,๖๖๕	๑๔.๔๒	๑๑.๑๕	๓๓,๐๕๕,๖๒๒,๔๐๐	๑๒.๔๙	๑๘.๖๘	๑๖,๓๖๘,๐๔๗,๕๐๐	๑๒.๐๙	๙.๒๕
๒๕๖๗	๑๙๒,๐๐๐	๘.๔๗	๘,๙๐๗,๑๐๔,๕๕๐	๗.๓๖	๔.๖๔	๒๑,๓๑๔,๕๘๖,๕๘๐	๗.๙๗	๑๑.๑๐	๓๕,๙๒๖,๖๖๘,๐๐๐	๘.๖๙	๑๘.๗๑	๑๗,๕๕๓,๐๓๖,๕๐๐	๗.๒๔	๙.๑๔
๒๕๖๘	๒๑๓,๐๐๐	๑๐.๙๔	๙,๔๐๕,๘๕๖,๔๐๐	๕.๖๐	๔.๔๒	๒๒,๘๐๖,๓๓๓,๕๐๐	๗.๐๐	๑๐.๗๑	๓๙,๓๓๑,๙๓๙,๐๐๐	๙.๔๘	๑๘.๔๗	๑๙,๐๔๕,๖๕๘,๐๐๐	๘.๕๐	๘.๙๔
๒๕๖๙	๒๑๘,๐๐๐	๒.๓๕	๙,๒๘๓,๑๑๓,๓๐๐	-๑.๓๐	๔.๒๖	๒๒,๐๕๘,๒๑๘,๔๖๐	-๓.๒๘	๑๐.๑๒	๓๙,๒๖๖,๒๒๐,๐๐๐	-๐.๑๗	๑๘.๐๑	๑๙,๐๔๘,๓๘๐,๐๐๐	๐.๐๑	๘.๗๔
๒๕๗๐	๒๒๗,๕๐๐	๔.๓๖	๙,๓๓๐,๕๐๗,๗๔๐	๐.๕๑	๔.๑๐	๒๒,๓๑๐,๑๒๖,๓๔๐	๑.๑๔	๙.๘๑	๓๙,๑๕๕,๕๐๒,๐๐๐	-๐.๒๘	๑๗.๒๑	๑๘,๗๘๖,๑๒๐,๐๐๐	-๑.๓๘	๘.๒๖
๒๕๗๑	๒๔๓,๕๐๐	๗.๐๓	๙,๙๙๘,๐๕๙,๒๐๐	๗.๑๕	๔.๑๑	๒๔,๐๗๙,๒๕๒,๓๘๕	๗.๙๓	๙.๘๙	๔๑,๑๗๐,๗๓๔,๙๕๐	๕.๑๕	๑๖.๙๑	๒๐,๐๙๙,๖๙๑,๒๕๐	๖.๙๙	๘.๒๕
๒๕๗๒	๒๘๕,๕๐๐	๑๗.๒๕	๑๐,๕๕๔,๕๕๕,๘๐๐	๕.๕๗	๓.๗๐	๒๗,๓๐๑,๙๐๐,๕๖๐	๑๓.๓๘	๙.๕๖	๔๔,๔๘๔,๐๕๕,๔๖๐	๘.๐๕	๑๕.๕๘	๒๑,๙๙๔,๑๔๓,๗๐๐	๙.๔๓	๗.๗๐
๒๕๗๓	๓๓๕,๐๐๐	๑๗.๓๔	๑๒,๕๔๗,๖๐๗,๐๐๐	๑๘.๘๘	๓.๗๕	๓๙,๙๔๙,๔๓๗,๗๐๐	๔๖.๓๒	๑๑.๙๓	๕๒,๖๓๖,๕๐๒,๕๐๐	๑๘.๓๒	๑๕.๗๑	๒๕,๙๐๒,๓๖๓,๓๐๐	๑๗.๗๗	๗.๗๓
๒๕๗๔	๓๘๗,๕๐๐	๑๕.๖๗	๑๖,๗๙๗,๙๕๔,๒๐๐	๓๓.๘๗	๔.๓๓	๕๒,๓๘๑,๑๑๔,๘๕๐	๓๑.๑๒	๑๓.๕๒	๖๐,๕๗๕,๒๒๑,๕๐๐	๑๕.๐๙	๑๕.๖๓	๒๙,๗๐๒,๐๘๕,๔๐๐	๑๔.๖๗	๗.๖๗
๒๕๗๕	๔๖๐,๔๐๐	๑๘.๘๑	๑๙,๔๕๐,๘๒๔,๗๐๐	๑๕.๗๙	๔.๒๒	๖๑,๐๙๖,๕๖๖,๕๐๐	๑๖.๖๔	๑๓.๒๗	๖๙,๒๗๒,๙๘๒,๔๐๐	๑๔.๓๖	๑๕.๐๕	๓๓,๔๘๑,๖๒๘,๘๐๐	๑๒.๗๒	๗.๒๗
	เฉลี่ย	๑๑.๙๗		๑๐.๙๕	๓.๙๔		๙.๓๔	๑๐.๙๖		๑๐.๑๘	๑๕.๙๒		๑๐.๓๒	๗.๘๐

ที่มา: จัดทำข้อมูลจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.๒๕๖๔-๒๕๖๐

จากข้อมูลอัตราค่าจ้างพลของกรมตำรวจเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราค่าจ้างพลในอดีต พบว่าในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ มีข้าราชการตำรวจจำนวน ๘๒,๓๑๖ นาย^{๕๒} ในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ มีข้าราชการตำรวจจำนวน ๑๕๗,๑๙๗ นาย ดังนั้นในช่วงระยะเวลา ๑๕ ปี จำนวนข้าราชการตำรวจเพิ่มขึ้น จำนวน ๗๔,๘๘๑ นาย คิดเป็นร้อยละ ๙๑ หรือโดยเฉลี่ยระยะ ๑๕ ปี มีข้าราชการตำรวจเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ ๔,๙๙๒ นาย

สำหรับข้อมูลค่าจ้างพลที่มีอยู่ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๑-๒๕๓๕ พบว่าจำนวนข้าราชการตำรวจเพิ่มขึ้นปีละประมาณร้อยละ ๒-๗ โดยในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ มีจำนวนข้าราชการตำรวจ ๑๕๗,๑๙๗ นาย และเพิ่มขึ้นเป็น ๑๗๔,๓๙๑ นาย ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น ในช่วงระยะ ๔ ปี มีจำนวนตำรวจเพิ่มขึ้น ๑๗,๑๙๔ นาย คิดเป็นร้อยละ ๑๐.๙ หรือเฉลี่ยเพิ่มขึ้นปีละ ๔,๒๙๙ นาย ดังนั้นจะเห็นได้ว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวนข้าราชการตำรวจตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๖ เป็นต้นมา มีการเพิ่มจำนวนข้าราชการตำรวจแต่ละปีในอัตราใกล้เคียงกัน ทำให้จำนวนข้าราชการตำรวจจากปี พ.ศ. ๒๕๑๖ จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัว รายละเอียดตามตารางดังนี้

ตารางที่ ๕.๔ จำนวนข้าราชการตำรวจและลูกจ้างประจำของกรมตำรวจ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๑-๒๕๔๐

ปี พ.ศ.	ชั้น สัญญาบัตร	ชั้นประทวน- พลตำรวจ	รวม	เพิ่ม/-ลด (%)	ลูกจ้าง ประจำ	เพิ่ม/ลด (%)
๒๕๓๑	๑๙,๗๓๖	๑๓๗,๔๖๑	๑๕๗,๑๙๗		ไม่ระบุ	
๒๕๓๒	๑๙,๖๑๔	๑๔๐,๙๙๕	๑๖๐,๖๐๙	๒.๑๗	๒,๐๕๙	
๒๕๓๓	๑๙,๘๔๙	๑๓๕,๕๐๓	๑๕๕,๓๕๒	- ๓.๒๗	๑,๙๙๓	- ๓.๒๑
๒๕๓๔	๒๐,๔๕๔	๑๔๑,๓๑๘	๑๖๑,๗๗๒	๔.๑๓	๑,๙๗๐	- ๑.๑๕
๒๕๓๕	๒๒,๘๗๑	๑๕๑,๕๒๐	๑๗๔,๓๙๑	๗.๘๐	๑,๙๗๑	๐.๐๕

ที่มา: สรุปข้อมูลจากรายงานประจำปีกรมตำรวจ พ.ศ. ๒๕๓๑-๒๕๔๐

ในด้านการปฏิบัติงานในช่วงเวลานี้ เริ่มมีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์มาใช้ในวงการตำรวจ มีข้อมูลระบุว่าในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ กรมตำรวจมีคอมพิวเตอร์ที่ใช้ในหน่วยงาน จำนวน ๑๙๕ เครื่อง และมีเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานใช้คอมพิวเตอร์ได้ในระดับดี จำนวน ๒,๘๖๔ คน มีการฝึกอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจให้มีความรู้ความสามารถในการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ จำนวน ๒๓ ครั้ง มีเจ้าหน้าที่เข้ารับการฝึกอบรม จำนวน ๑๕๐ คน^{๕๓} ช่วงเวลาดังกล่าวกรมตำรวจ จึงเป็นยุคเริ่มต้นการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการปฏิบัติงาน

๕.๓.๔ งานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยการควบคุมฝูงชน

ภายใต้บริบทการเมืองที่ผ่านเหตุการณ์ชุมนุมประท้วงขนาดใหญ่เดือนตุลาคม ๒๕๑๖ และ ๒๕๑๙ มาแล้ว รัฐบาลในช่วงหลังตระหนักถึงความสำคัญของการใช้กำลังเจ้าหน้าที่รัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน ความพยายามพัฒนาหน่วยงานตำรวจที่ทำหน้าที่ควบคุมฝูงชน ให้สามารถบริหารจัดการ

^{๕๒} Theodore J. Curtis, *A Brief History of USOM Support to the Thai National Police Department* (Bangkok: United State Operations Mission to Thailand Agency for International Development, 1973), Appendix #2.

^{๕๓} กรมตำรวจ, รายงานประจำปี ๒๕๓๓, หน้า ๑๒.

การชุมนุมให้อยู่ในความสงบเรียบร้อย ขณะที่ พลตำรวจเอกเอก สาสิน เป็นอธิบดีกรมตำรวจ มีการศึกษาและเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ให้มีการเพิ่มเติมหน่วยงานต่อต้านการก่อความไม่สงบภายในประเทศ หรือ Anti-Riot Squad ภายในกรมตำรวจ โดยมีวัตถุประสงค์ให้การดูแลความสงบสุขภายในประเทศเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของตำรวจ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติในประเทศที่เจริญแล้ว และช่วยลดการเผชิญหน้าระหว่างกองทัพและประชาชน ในภาวะที่บ้านเมืองเกิดความไม่เรียบร้อย มีการเสนอแนะแนวทางทั้งในด้านกำลังพลและเครื่องมือเครื่องใช้^{๕๔}

หน่วยงานที่มีบทบาทในงานป้องกันและปราบปรามจลาจลในพื้นที่กรุงเทพมหานคร คือ กองกำกับการป้องกันและปราบปรามจลาจล กองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ (บก.ปจ.บก.สพพ.) เป็นหน่วยงานสังกัด กองบัญชาการตำรวจนครบาล (บช.น.) ในช่วงปี พ.ศ.๒๕๓๒-๒๕๓๓ ผู้รับผิดชอบงานดังกล่าวท่านหนึ่ง คือ พลตำรวจตรี จารักษ์ แสงทวีป ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจนครบาล ได้มีการปรับปรุงแบบฝึกการควบคุมฝูงชนและพัฒนางานควบคุมฝูงชน ซึ่งครอบคลุมการปฏิบัติในการควบคุมสถานการณ์ นับตั้งแต่เริ่มแรกจนกว่าการรวมตัวนั้นจะเสร็จสิ้น โดยมีการระบุถึงเหตุผลความจำเป็นว่า “ทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศที่ปกครองโดยระบอบใด ก็จะต้องเตรียมรับสถานการณ์ การก่อความวุ่นวายของประชาชน เช่นกัน โดยการจัดตั้งหน่วยที่ทำหน้าที่เฉพาะในการปราบปรามการก่อการจลาจล เพื่อให้หน่วยนี้ทำหน้าที่เฉพาะเพื่อให้เกิดความชำนาญในการปฏิบัติ”^{๕๕}

การพัฒนาแนวทางการควบคุมฝูงชน ปรากฏได้ในคู่มือการปฏิบัติงานของกองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ ที่ระบุถึงขั้นตอนการดำเนินการได้แก่ การดำเนินการเบื้องต้น ตั้งแต่การจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบ การศึกษาหาความรู้ การฝึก การสืบสวนเบื้องต้น เมื่อมีข่าวว่าจะมีการรวมตัว แผนระงับการก่อความวุ่นวาย ยุทธวิธีการควบคุมฝูงชน^{๕๖} สำหรับการจัดกำลังที่ใช้ในการควบคุมฝูงชนนั้น มีการจัดในลักษณะกองกำลังแบบทหาร คือใช้เจ้าหน้าที่จากระดับหมู่ รวมตัวกันเป็นระดับหมวด และจากระดับหมวดรวมตัวเป็นระดับกองร้อย และอาจจะเอากำลังหลายๆ กองร้อยมาต่อกันได้เรื่อยๆ โดยไม่มีขอบเขตจำกัด สุดท้ายจะมีกำลังเจ้าหน้าที่มากเท่าใดเท่านั้น^{๕๗}

อย่างไรก็ตาม พัฒนาการด้านการบริหารเหตุการณ์การชุมนุมประท้วง ก็ยังไม่สามารถรับมือกับเหตุการณ์ชุมนุมประท้วงขนาดใหญ่ในปี พ.ศ.๒๕๓๕ ได้ เหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” เกิดขึ้นหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อ ๕ พรรคการเมือง ได้แก่ พรรคสามัคคีธรรม พรรคราชฎร พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม และพรรคประชากรไทย ได้สนับสนุนให้ พลเอกสุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรี มีการต่อต้านการรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกสุจินดา เนื่องจากเห็นว่าเป็นการสืบทอดอำนาจ รสช. เหตุการณ์เริ่มต้นเมื่อมีกลุ่มองค์กรต่างๆ ออกมาคัดค้านและเรียกร้องให้ พลเอกสุจินดา ลาออก พร้อมกับการประกาศอดข้าวประท้วงของ เรืออากาศตรีฉัตร วรรณรัตน์ ตลอดเดือนเมษายน ๒๕๓๕ เกิดการประท้วงหลายรูปแบบจาก

^{๕๔} หนังสือที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ พลตำรวจเอกเอก สาสิน ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาสราชวรวิหาร กรุงเทพมหานคร วันอาทิตย์ที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๖, หน้า ๙๘.

^{๕๕} บก.สพพ. (กองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ) กองบัญชาการตำรวจนครบาล, *วิธีการควบคุมฝูงชน ใช้เพื่อ พลาถ ลับ ใช้ในราชการตำรวจ*, (โรงพิมพ์ดอกเบี๋ย, ๒๕๓๓), หน้า ๓-๔.

^{๕๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓-๑๖.

^{๕๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗.

ประชาชนหลากหลายอาชีพ ทั้งนักวิชาการ นักการเมือง นักศึกษา และกลุ่มพลังประชาชน^{๕๘} และแรงผลักดันให้มีคนออกมาชุมนุมประท้วงมากขึ้น คือ การประกาศร่วมอดข้าวของ พลตรีจำลอง ศรีเมือง ทำให้เกิดกระแสกดดันรัฐบาลมากขึ้น

จุดมุ่งหมายของการชุมนุมในเดือนพฤษภาคม ๒๕๓๕ มีลักษณะคล้ายกับเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ในแง่ที่เป็นการชุมนุมเพื่อต่อต้านอำนาจเผด็จการทหาร โดยปี ๒๕๑๖ เป็นความพยายามล้มผู้ที่ครองอำนาจมาแล้วเป็นเวลานาน แต่ในปี ๒๕๓๕ เป็นการต่อต้านผู้ที่กำลังจากพยายาสืบทอดอำนาจ หลังจากเพิ่มรัฐประหารมาได้เพียง ๑ ปี ประชาชนมีบทเรียนในการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จปกครองประเทศโดยรัฐบาลทหารจึงหวาดระแวงการสืบทอดอำนาจ

กลุ่มผู้ร่วมชุมนุมประท้วงในเดือนพฤษภาคม ๒๕๓๕ สื่อให้ฉายาว่า “มือบมือถือ” ต่างจากสมัย ๑๔ ตุลา และ ๖ ตุลา ซึ่งนิสิตนักศึกษาเป็นกลุ่มที่มีบทบาทนำในการชุมนุม แต่ครั้งนี้เป็นชนชั้นกลางฐานะปานกลางถึงดี แต่ที่จริงก็มีคนงานอพยพจากชนบท คนงานโรงงานทั่วไป และนักศึกษาเข้าร่วมด้วยเป็นจำนวนมาก นอกจากนั้นก็มีขบวนการประท้วงในทำนองเดียวกันที่เมืองใหญ่นอกกรุงเทพฯ^{๕๙} การชุมนุมครั้งนี้ถือเป็นการชุมนุมที่มีฝ่ายการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมและเป็นผู้นำอย่างเปิดเผย ตั้งแต่ผู้นำการชุมนุมคือ พลตรีจำลอง ศรีเมือง ที่เป็นนักการเมืองพรรคพลังธรรมและเป็นอดีตผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พรรคการเมืองฝ่ายค้าน ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคความหวังใหม่ พรรคเอกภาพ และพรรคพลังธรรม การมี พลตรีจำลอง อดีตผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีความนิยมด้วยภาพความซื่อสัตย์สุจริตในบรรยากาศที่ประชาชนเบื่อหน่ายนักการเมืองที่มีภาพการทุจริตคอร์รัปชัน จึงทำให้จำนวนผู้เข้าร่วมชุมนุมมีจำนวนมาก

นอกจากนี้ ก็ยังมีความแตกต่างในแง่ของกลยุทธ์ในการเคลื่อนไหวมวลชน ที่ใช้การอดอาหารประท้วงของแกนนำเป็นกิจกรรมที่เรียกร้องให้ประชาชนออกมาชุมนุม อย่างไรก็ตาม แม้ว่ายุคนี้เทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารจะมีความก้าวหน้ากว่าในอดีต เริ่มมีโทรศัพท์มือถือ แต่ก็ยังมีใช้ในวงจำกัด ทำให้การติดต่อสื่อสารและการประสานงานของกลุ่มผู้ชุมนุมยังมีข้อจำกัด ดังจะเห็นได้จากความคิดเห็นของประชาชนคนหนึ่งที่ว่า “การประชาสัมพันธ์ในมือบ่แย่ ขาดการสื่อสาร ผมต้องคอยเช็คข่าว ตอนนั้นแกนนำตัดสินใจอะไร สิ่งที่คุณในมือบ่ทำกันมากคือ ในช่วงเช้าหาหนังสือพิมพ์มาอ่านว่าเกิดเหตุการณ์อะไรกับเรา เราจะไม่ชัดเจนว่าทิศทางของมือบ่จะไปทางไหน”^{๖๐} การติดต่อสื่อสารที่ไม่มีประสิทธิภาพส่งผลต่อความผันแปรของเหตุการณ์ความรุนแรงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

แนวทางการเคลื่อนไหวมวลชนในครั้งนั้น มีความเห็นแตกออกเป็น ๒ แนวทาง กล่าวคือ สมาพันธ์ประชาธิปไตย โดยเสียงส่วนใหญ่ ๖ ใน ๗ เห็นว่าการชุมนุมควรยึดเยื่อเพื่อสร้างพลังกดดันรัฐบาลให้เจรจา โดยเฉพาะการเคลื่อนพลังประชาชนไปชุมนุมที่ทำเนียบรัฐบาล กลุ่มองค์กรอื่นๆ ได้แก่ ครป. รวมทั้งกลุ่มนักวิชาการเพื่อประชาธิปไตย มีความเห็นว่าการชุมนุมควรเป็นลักษณะไม่ยึดเยื่อ ชุมนุมแล้วเลิกและนัดชุมนุมใหม่ เพื่อให้เกิดการขยายพลังประชาชนไปทั่วประเทศ ข้อเสนอสุดท้ายของการเคลื่อนไหวคือ หากมี

^{๕๘} กฤตยา อาชวนิจกุล และสุพร ชุณหวิทย์ยานนท์, “คำให้การประชาชนต่อภาพพฤษภาคมหาโหด,” ใน คณะกรรมการญาติวีรชน พฤษภา'๓๕, *รำลึก ๕ ปี พฤษภาประชาธิปไตย การชำระประวัติศาสตร์ของประชาชน* (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการญาติวีรชน พฤษภา '๓๕, ๒๕๔๐), หน้า ๒๔.

^{๕๙} คริส เบเกอร์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, *ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย*, หน้า ๓๗๐.

^{๖๐} กฤตยา อาชวนิจกุล และสุพร ชุณหวิทย์ยานนท์, “คำให้การประชาชนต่อภาพพฤษภาคมหาโหด,” ใน คณะกรรมการญาติวีรชน พฤษภา'๓๕, *รำลึก ๕ ปี พฤษภาประชาธิปไตย การชำระประวัติศาสตร์ของประชาชน*, หน้า ๓๑.

ประชาชนจำนวนมาก ก็จะเคลื่อนขบวนไปทำเนียบรัฐบาล ในขณะที่มีข้อคิดเห็นแย้ง ว่าการเคลื่อนย้าย การชุมนุมในวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๕ อาจจะนำไปสู่การปะทะและการนองเลือด ด้วยเหตุผลว่ามีความเป็นไปได้สูงที่จะมีการก่อเหตุ การจุดชนวนยุหเหวจากกลุ่มที่ไม่หวังดี อีกทั้งยังขาดการเตรียมพร้อม ในการป้องกันกรณีถ้ามีการปะทะ หรือความพร้อมในการสื่อสารระหว่างผู้นำชุมนุมกับประชาชนผู้ร่วม ชุมนุม^{๖๑}

การรักษาความสงบเรียบร้อยการชุมนุมครั้งนี้ รัฐบาลให้บทบาททหารเป็นหลักในการรักษาความ สงบเรียบร้อย โดยใช้แผนไพร่พินาศ/๒๔ ซึ่งจัดทำขึ้นโดยกองรักษาพระนคร แผนดังกล่าวกำหนดให้มีการใช้ กำลังจากทหาร ตำรวจ พลเรือน ร่วมกันปฏิบัติ มีขั้นตอนการปฏิบัติ คือ ขั้นที่ ๑ ขั้นการเตรียมการ ขั้นที่ ๒ ขั้นการป้องกัน ใช้กองกำลังตำรวจในการสกัดกั้น ให้การประชาสัมพันธ์ฯลฯ ขั้นที่ ๓ ขั้นการปราบปราม รุนแรง หากการปฏิบัติในขั้นที่ ๒ หรือกองกำลังตำรวจ ไม่สามารถระงับเหตุการณ์ได้ และขั้นที่ ๔ ขั้น สุดท้าย คือการส่งมอบพื้นที่และความรับผิดชอบให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือตำรวจ รับผิดชอบต่อไปเมื่อ สถานการณ์คลี่คลาย

ชนวนความรุนแรงของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เริ่มจากการนัดหมายให้มาร่วมชุมนุมในวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ที่สนามหลวง เมื่อมีประชาชนมาร่วมชุมนุมจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งเวลา ๒๑.๐๐ น. พลตรีจำลอง ประกาศให้มีการเคลื่อนขบวนไปที่บริเวณทำเนียบรัฐบาล ในด้านของฝ่ายรัฐได้มี คำสั่งจากผู้บัญชาการกองกำลังรักษาพระนคร สั่งการให้หน่วยขึ้นตรง (นขต.) กองกำลังรักษาพระนคร (กกล.รพน.) ปฏิบัติตามแผนไพร่พินาศ/๓๓ ขั้นที่ ๒ และปฏิบัติตามคำสั่งยุทธการที่ ๑/๓๕ มีการจัดกำลัง เจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจ เพื่อสกัดกลุ่มผู้ชุมนุมในจุดต่างๆ ได้แก่ สะพานผ่านฟ้า สะพานสมเด็จพระนคร สะพานระพีพัฒนลาภ สะพานเหล็ก สะพานกาญจนาภิเษก โดยในส่วนของกองกำลังตำรวจ ให้จัดกำลัง ๑๐ กองร้อย รับผิดชอบสกัดกั้นบริเวณสะพานดังกล่าว^{๖๒}

การปะทะระหว่างผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจที่สะพานผ่านฟ้า มีการสั่งการให้เจ้าหน้าที่ดับเพลิง ฉีดน้ำสกัดฝูงชนในทันทีที่กลุ่มผู้ชุมนุมรูก้าวผ่านแนวเข้ามา การสลายการชุมนุมด้วยวิธีนี้เป็นการจุดปะทุ อารมณ์ของกลุ่มผู้ชุมนุม การปะทะที่บริเวณสะพานผ่านฟ้า ช่วงแรกเป็นการรื้อลวดหนามซึ่งอาจเป็นความ พยายามของกลุ่มผู้ชุมนุมที่ต้องการผ่านไปยังทำเนียบรัฐบาล หรืออาจเกิดจากกลุ่มที่ต้องการสร้าง สถานการณ์ให้เกิดความรุนแรง เป็นข้อเท็จจริงที่ยังไม่สามารถสรุปได้ แต่การที่เจ้าหน้าที่รัฐใช้วิธีการฉีดน้ำ เข้าใส่กลุ่มผู้ชุมนุมกลับทำให้เกิดการปะทุทางอารมณ์นำไปสู่ความโกรธแค้น^{๖๓} สอดคล้องกับข้อมูลซึ่ง ข้าราชการตำรวจท่านหนึ่ง ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้บังคับกองร้อยปราบปรามจลาจล (ร้อย.ปจ.) ในเหตุการณ์ ดังกล่าว ได้กล่าวถึงเหตุการณ์ว่า

มีอบมาโดยรถปิกอัพที่วิ่งมาชนกองร้อยปราบปรามจลาจลที่ด้านหน้าก่อน ชนวนที่เกิดขึ้น คือ เมื่อรถดับเพลิง ไปฉีดน้ำมีอบทางด้านขวา แต่ตอนนั้นเริ่มแรงแล้ว ด้านซ้ายที่อยู่ ป้อมพระกาฬ ที่ อยู่ด้านหน้า มันสะสมอาวุธไว้หมดแล้ว ขวดเปียร์ ขวดลิโพ โยนเข้ามาใส่ด้านปีกซ้ายปีกเดียว เพราะโยนถึงแค่นั้น ทางด้านปีกขวา รถปิกอัพของแกนนำมีอบ วิ่งเข้าชน วิ่งเข้าใส่ตำรวจ แล้วเรา

^{๖๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๘-๓๙.

^{๖๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๒.

^{๖๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๗.

ก็จับได้ ลากออกมา ... มีอบขึ้นไปบนรถดับเพลิง แล้วตำรวจ ปจ.ขึ้นไปปะทะกัน ทำให้เกิด
อารมณ์เกิดความเจ็บของประชาชนที่อยู่หน้ามีอบ เกิดลุกฮือกันขึ้นมา ...

ประชาชนแล้วคนที่อยู่บริเวณนั้น เห็นเราปะทะอยู่บนรถดับเพลิง นั่นคืออารมณ์ที่โกรธ
แค้น ไม่พอใจที่เขาถูกระทำ นั่นคือเป็นอารมณ์ โดยสภาพ โดยที่ตำรวจคุมอารมณ์ไม่อยู่ ตำรวจก็
แค้น ก็เหนื่อย เจ็บใจที่ถูกเขยิบ ถูกตีมาตั้งแต่แถวแรก ปะทะมาแต่แรกแล้วถอย พอได้โอกาสก็
ระบายอารมณ์ ประชาชนที่เห็นอยู่ก็ได้จังหวะในการช่วย มวลชนให้มีอารมณ์เข้ามาปะทะ ทำให้
เกิดการเผาโรงพัก เพราะเป็นอารมณ์ อารมณ์ไม่พอใจที่สุจินดากลับคำ อารมณ์ไม่พอใจที่ตำรวจตี
ประชาชนต่อหน้าต่อตา โดยที่ตำรวจไม่สามารถควบคุมอารมณ์ได้ แล้วอารมณ์จากการถูกฉีดยา
โดยที่ฉีดอยู่ด้านเดียว การฉีดก็ใช้รถดับเพลิงไม่ใช่รถของทางยุทธวิธีของกองร้อยปราบจลาจล น้ำ
ที่ฉีด ฉีดไม่แรงพอที่จะผลักดันประชาชนได้ เพราะการฝึก อุปกรณ์ไม่พร้อม ทำให้แตก^{๖๔}

มีกลุ่มบุคคลพยายามสร้างสถานการณ์และเกิดความรุนแรงในพื้นที่ใกล้เคียงกัน คือ สถานีตำรวจนคร
บาลนางเลิ้ง ถูกเผา หลังจากนั้น “เจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับคำสั่งให้ถอนกำลังจาก สน.นางเลิ้ง และ กก.สด. ไป
รวมที่สะพานเทวกรรม” การเผาสถานีตำรวจนครบาลนางเลิ้ง เป็นสถานการณ์ที่นำไปสู่การใช้คำสั่งให้ทหาร
ใช้แผนไพร่พิณาศขั้นที่ ๓ คือ ขั้นการปราบปราม อันนำมาสู่การเสียชีวิตและบาดเจ็บอย่างรุนแรงภายหลัง^{๖๕}

การจัดกองกำลังเพื่อควบคุมฝูงชนขนาดใหญ่ ยังไม่มีความพร้อมสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งในด้าน
กำลังพลที่จะใช้ วัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานป้องกัน
และปราบปรามการจลาจล ยังขาดแคลนอยู่มาก

อุปกรณ์ช่วงนั้นเราไม่พร้อม ไม่มี มีแต่โล่กับกระบองสองอย่าง เท่านั้นเองนอกนั้นไม่มีอะไรเลย รถ
ฉีดยาก็รถดับเพลิง รถน้ำก็มีคันเดียว พอฉีดหมด ฉีดไม่เป็น น้ำเหมือนไม่แรงพอ โดนพวกเดียว
กันเอง เอน้ำในคลองมาฉีดก็ همین แต่ก็ฉีดไม่แรงอยู่ดี ไม่เหมือนสมัยนี้ที่ฉีดได้แรง คน[ผู้ชุมนุม]
ก็ลงไปที่คลองตรงเครื่องดูดน้ำที่ไปดูด ทำให้ดูดน้ำไม่ขึ้น^{๖๖}

คำอธิบายเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ที่ปรากฏอยู่โดยทั่วไปคือการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของ
ประชาชน สาเหตุของความรุนแรงเกิดจากการตัดสินใจของฝ่ายผู้ใช้อำนาจในการใช้กำลังปราบปราม
ประชาชน การใช้กำลังทหารและอาวุธสงครามกับประชาชน กลยุทธ์การจัดการกับกลุ่มผู้ชุมนุมที่เป็น
ประชาชน แสดงให้เห็นถึงการใช้กำลังอำนาจของรัฐต่อประชาชนอย่างไม่มีความเป็นมืออาชีพในการจัดการ
กับการชุมนุมเรียกร้อง ตามมาตรฐานสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้กำลังทหารในการรักษาความสงบ
เรียบร้อยภายใน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเหตุการณ์ในภาพรวมแล้ว แม้ว่าเจตนารมณ์การต่อต้าน

^{๖๔} ฉันทวิทย์ รามสูต รองผู้บัญชาการตำรวจนครบาล, พลตำรวจตรี, สัมภาษณ์ วันที่ ๑๙ มีนาคม
๒๕๕๘.

^{๖๕} กฤตยา อาชวนิจกุล และสุพร ชุณหวิทย์นิพนธ์, “คำให้การประชาชนต่อภาพพฤษภาทมิฬ,”
ใน คณะกรรมการญาติวีรชน พฤษภา’๓๕, รัลลึก ๕ ปี พฤษภาประชาธิปไตย การชำระประวัติศาสตร์ของ
ประชาชน, หน้า ๔๗.

^{๖๖} ฉันทวิทย์ รามสูต รองผู้บัญชาการตำรวจนครบาล, พลตำรวจตรี, สัมภาษณ์ วันที่ ๑๙ มีนาคม
๒๕๕๘.

การสืบทอดอำนาจเผด็จการ จะเป็นความชอบธรรมของประชาชนภายในสังคมประชาธิปไตย แต่การเคลื่อนไหวมวลชนที่มีผู้นำการเคลื่อนไหวที่เป็นคู่ขัดแย้งทางการเมืองและมีการต่อสู้ทางอำนาจมาก่อนย่อมทำให้การเคลื่อนไหวเป็นมุ่นชนะกันในทางการเมือง ชนวนของเหตุความรุนแรงที่เกิดจากฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐด้วยการใช้กำลังเข้าสกัดกั้นหรือปราบปรามประชาชนเป็นเรื่องที่ไม่อาจปฏิเสธได้ แต่กลยุทธ์การเคลื่อนไหวมวลชนของกลุ่มผู้ชุมนุมก็ย่อมเล็งเห็นผลได้ว่าอาจเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงขึ้นได้เช่นกัน เพราะในฝ่ายกลุ่มผู้ชุมนุมเองก็ยังมีฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการเคลื่อนไหวไปยังทำเนียบรัฐบาล

ภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ สถานภาพและบทบาททางการเมืองของกองทัพ เสียหายยับเยินไม่เป็นขึ้นดี ประชาชนมีปฏิภิริยาสวนกลับรุนแรงชั่วระยะหนึ่ง ถึงขนาดถล่มทำลายใส่ทหารที่แต่งเครื่องแบบตามท้องถนนและโรงพยาบาลบางแห่งปฏิเสธให้การรักษาพยาบาล^{๖๗} สำหรับในด้านของตำรวจ ยังไม่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าวมากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ และ ๙ ตุลาคม ๒๕๑๙ ซึ่งมีการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นหลักในการเข้าปฏิบัติการในแต่ละพื้นที่ สำหรับเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ กองกำลังตำรวจ ได้รับคำสั่งให้อยู่ในการปฏิบัติขั้นที่ ๑ คือการเตรียมการ และ ขั้นที่ ๒ ขั้นการป้องกัน ตามแผนไพร่พิณาศ/๒๔ โดยวางกำลังสกัดกั้นบริเวณสะพานผ่านฟ้า ใช้กำลังประมาณ ๑๐ กองร้อย

กำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีไม่เพียงพอกับจำนวนกลุ่มผู้ชุมนุมจำนวนมาก จึงไม่มีความเป็นไปได้สำหรับการควบคุมสถานการณ์ดังกล่าว มักมีผู้ตั้งคำถามเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่สะพานผ่านฟ้าว่าใครเป็นผู้สร้างสถานการณ์ รวมทั้งคำถามที่ว่า “ถ้า ตำรวจจะเป็นเหยื่อต่อสถานการณ์เผด็จการนี้ตำรวจนครบาลนางเลิ้ง”^{๖๘} การดำเนินไปของเหตุการณ์จนนำไปสู่ความวุ่นวายและความรุนแรงที่เกิดขึ้น จึงมีประเด็นที่คล้ายกับเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ คือ การเริ่มปะทะระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับประชาชน ที่เป็นเหตุให้เกิดการปะทุอารมณ์ของกลุ่มผู้ชุมนุมโดยอาศัยความสับสนของเหตุการณ์จนทำให้เหตุการณ์ลุกลามออกไป เป็นเงื่อนไขที่ทำให้รัฐต้องใช้กำลังทหารเข้ามาดำเนินการ ไม่ว่าเหตุรุนแรงจะเกิดขึ้นด้วยใครเป็นผู้จุดชนวน การไม่สามารถสกัดกั้นกลุ่มผู้ชุมนุมได้ย่อมนำไปสู่เหตุการณ์ความวุ่นวาย จนกระทั่งต้องประกาศใช้แผนไพร่พิณาศ ขั้นที่ ๓ คือ ขั้นการปราบปรามรุนแรง สร้างความชอบธรรมให้รัฐบาลใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหารออกมาควบคุมสถานการณ์ เมื่อมีเหตุการณ์ดังกล่าวเจ้าหน้าที่ทหาร จึงกลายเป็นคู่กรณีกับฝ่ายประชาชนโดยตรง

สรุปได้ว่าปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองต่อการบริหารงานบุคคลที่เกิดขึ้นกับกรมตำรวจ เป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่คณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อย (รชช.) ใช้กล่าวอ้างเป็นเหตุผลในการยึดอำนาจ และต่อมา มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ หลังการยึดอำนาจ โดยการปรับปรุงองค์ประกอบของ ก.ตร. เพื่อลดอำนาจฝ่ายการเมืองลง รวมทั้งการแก้ไขอำนาจการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ กระบวนการแต่งตั้งเพื่อให้มีการกระจายอำนาจและมีกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจมากยิ่งขึ้น ส่วนด้านการบริหารงานทั่วไป นับเป็นครั้งแรกที่มีการจัดทำแผนกรมตำรวจแม่บท เป็นแผนระยะกลาง เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการบริหารงาน มีการวิเคราะห์แนวโน้มปัญหาในอนาคต กำหนดกรอบงบประมาณและเป้าหมายการดำเนินงานไว้ให้เกิดความชัดเจน อย่างไรก็ตาม งบประมาณที่กรมตำรวจ ได้รับ แม้ว่าจะมี

^{๖๗} คริส เบเคอร์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, *ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย*, หน้า ๓๗๐-๑.

^{๖๘} กฤตยา อาชวนิจกุล และสุพร ชุณหวิทย์ยานนท์, “คำให้การประชาชนต่อภาพพฤษภามาหาโหด,” ใน คณะกรรมการญาติวีรชน พฤษภา’๓๕, *รำลึก ๕ ปี พฤษภาประชาธิปไตย การชำระประวัติศาสตร์ของประชาชน*, หน้า ๔๙.

จำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี แต่หากเปรียบเทียบสัดส่วนต้องบประมาณของประเทศ จะพบสัดส่วนที่มีแนวโน้มลดลง ในด้านการปรับตัวให้มีความเป็นมืออาชีพในการปฏิบัติงานรักษาความสงบเรียบร้อยจากการชุมนุมประท้วง แม้ว่าการม็อบตำรวจ จะผ่านเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ และ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ มาแล้ว และมีความพยายามปรับปรุงงานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยในการชุมนุม แต่ตำรวจก็ยังไม่อาจรับมือกับเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม ๒๕๓๕ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับรัฐบาล ตัดสินใจใช้กำลังทหารเข้าดำเนินการกับผู้ชุมนุม จนเกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้น หลังเหตุการณ์ครั้งนี้ ตำรวจจึงไม่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์เมื่อเปรียบเทียบกับเหตุการณ์ก่อนหน้านี้

๕.๔ การสอบสวนคดีอาญากับการปรับเปลี่ยนกระบวนการวิธีพิจารณาความอาญา

ในช่วงทศวรรษที่ ๒๕๒๐-๒๕๓๐ กระบวนการวิธีพิจารณาความอาญา ได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง และทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องปรับตัวหลายประการ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปตามหลักนิติธรรม (rule of law) มากยิ่งขึ้น โดยมีการปรับเปลี่ยน ดังนี้

๕.๔.๑. การไต่สวนสำนวนชั้นสูตรพลิกศพกรณีการตายที่เกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจตามกฎหมายเดิม คือ มาตรา ๑๕๐ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๓ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ บัญญัติให้มีการชันสูตรพลิกศพ โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ คือ พนักงานสอบสวน ฝ่ายแพทย์ ได้แก่ อนามัยจังหวัด แพทย์ประจำสถานอนามัย หรือแพทย์ประจำโรงพยาบาล หากไม่มีหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ใช้เจ้าหน้าที่กระทรวงสาธารณสุขประจำท้องที่หรือแพทย์ประจำตำบล และพร้อมด้วยพนักงานอัยการนายหนึ่งซึ่งประจำอยู่ในท้องที่ที่ทำการชันสูตรพลิกศพนั้น^{๖๙} ดังนั้น เมื่อมีคนตายจากการกระทำของเจ้าพนักงานที่อ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือที่เรียกกันว่า คดีวิสามัญฆาตกรรม การชันสูตรพลิกศพจึงเสร็จสิ้นแค่ชั้นพนักงานสอบสวน โดยร่วมดำเนินการกับฝ่ายแพทย์และพนักงานอัยการ ไม่มีการส่งสำนวนชั้นสูตรพลิกศพไปให้ศาลพิจารณาและทำการไต่สวน เหตุผลที่ระบุไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ก็คือ “วิธีการชันสูตรพลิกศพก็ไม่สะดวกและเหมาะสม”

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๒๓ ได้แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการชันสูตรพลิกศพ ว่าเมื่อมีผู้ตายอันเนื่องจากการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ให้มีการชันสูตรพลิกศพร่วมกันโดยพนักงานสอบสวน ฝ่ายแพทย์ จากนั้นพนักงานสอบสวนจะต้องส่งสำนวนชั้นสูตรพลิกศพไปยังพนักงานอัยการ ให้ทำคำร้องขอต่อศาลชั้นต้นทำการไต่สวนและทำคำสั่งแสดงว่าผู้ตายคือใคร ตายที่ไหน เมื่อใด และถึงเหตุและพฤติการณ์ที่ตาย ถ้าตายโดยคนทำร้ายให้กล่าวว่าใครเป็นผู้กระทำร้ายเท่าที่จะทราบได้^{๗๐} เมื่อการไต่สวนเสร็จสิ้น ศาลจะส่งคำสั่งไปยังพนักงานอัยการเพื่อส่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการต่อไปตามแต่กรณี หากการตายดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญาก็

^{๖๙} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๕๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๓ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๘๙ ตอนที่ ๑๙๐ วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕, หน้า ๑๖๙.

^{๗๐} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๕๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๒๓, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๗ ตอนที่ ๑๑๓ วันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๒๓, หน้า ๒.

จะต้องดำเนินคดีต่อไป การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาครั้งนี้ จึงทำให้สิทธิของประชาชนได้รับการคุ้มครองเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็นต้องมีประกันได้มากขึ้น โดยกฎหมายเดิมการปล่อยชั่วคราว โดยไม่ต้องมีประกันจะทำให้เฉพาะคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่ถึงหนึ่งปี แต่กฎหมายใหม่แก้ไขเป็นคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปีขึ้นไป ผู้ที่ถูกปล่อยชั่วคราวต้องมีประกัน และจะมีหลักประกันด้วยหรือไม่ก็ได้ ในคดีอย่างอื่นจะปล่อยชั่วคราวโดยไม่มีประกันเลย หรือมีประกัน หรือมีประกันและหลักประกันด้วยก็ได้^{๗๑} ดังนั้น คดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่ถึงสามปีการปล่อยชั่วคราวสามารถทำได้โดยไม่จำเป็นต้องมีประกันเลยก็ได้ การปล่อยชั่วคราวจึงดำเนินการได้ง่ายกว่าเดิม

๕.๔.๒ การยื่นคำร้องขอปล่อยตัวชั่วคราว เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมให้มีการอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวในคดีที่ไม่ร้ายแรงโดยไม่ต้องมีประกันได้มากขึ้น โดยกฎหมายเดิมการปล่อยชั่วคราว โดยไม่ต้องมีประกันจะทำให้เฉพาะคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่ถึงหนึ่งปี แต่กฎหมายใหม่แก้ไขเป็นคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปีขึ้นไป ผู้ที่ถูกปล่อยชั่วคราวต้องมีประกัน และจะมีหลักประกันด้วยหรือไม่ก็ได้^{๗๑} ดังนั้น คดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่ถึงสามปีการปล่อยชั่วคราวสามารถทำได้โดยไม่จำเป็นต้องมีประกันเลยก็ได้ การปล่อยชั่วคราวจึงดำเนินการได้ง่ายกว่าเดิม

กำหนดระยะเวลาปล่อยชั่วคราว เมื่อพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการสั่งปล่อยชั่วคราว กำหนดให้ไม่เกิน ๓ เดือน ในกรณีมีเหตุจำเป็นทำให้ไม่อาจทำการสืบสวนสอบสวนได้เสร็จภายในกำหนดจะยืดเวลาได้ไม่เกิน ๖ เดือน^{๗๒} การกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ทำให้พนักงานสอบสวนต้องเร่งรัดการสืบสวนสอบสวนให้เสร็จสิ้น และมีความเห็นทางคดีส่งให้พนักงานอัยการโดยเร็ว เพื่อให้พนักงานอัยการส่งฟ้องไม่เกินระยะเวลาดังกล่าว มิฉะนั้น สัญญาประกันจะสิ้นสุด เป็นหลักประกันให้มีการดำเนินคดีอย่างรวดเร็ว

๕.๔.๓ กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมในการขอฝากขังผู้ต้องหาต่อศาล ตามกฎหมายเดิมการควบคุมผู้ถูกจับในชั้นพนักงานสอบสวน ควบคุมได้ไม่เกิน ๔๘ ชั่วโมง ในกรณีมีเหตุจำเป็นเพื่อทำการสอบสวนหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นจะยืดเวลาเกินกว่า ๔๘ ชั่วโมงก็ได้เท่าเหตุจำเป็นแต่มิให้เกิน ๗ วัน หากจำเป็นต้องควบคุมนานกว่านั้นจะต้องส่งผู้ต้องหามาศาลและยื่นคำร้องต่อศาลขอหมายจับผู้ต้องหานั้นไว้ การแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาครั้งนี้ มีบทบัญญัติเพิ่มเติมให้ศาลสอบถามผู้ต้องหาว่า จะมีข้อคัดค้านหรือไม่ และศาลอาจเรียกพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนมาชี้แจงเหตุจำเป็นหรืออาจเรียกพยานหลักฐานมาเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

ส่วนระยะเวลาการควบคุมยังเป็นไปตามเดิม คือ คดีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินกว่า ๖ เดือน แต่ไม่ถึง ๑๐ ปี หรือปรับเกินกว่า ๕๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ศาลมีอำนาจสั่งขังครั้งหนึ่งไม่เกิน ๑๒ วัน รวมแล้วไม่เกิน ๔๘ วัน สำหรับความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่ ๑๐ ปีขึ้นไป จะมีโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตาม ศาลมีอำนาจสั่งขังครั้งหนึ่งไม่เกิน ๑๒ วัน รวมแล้วไม่เกิน ๘๔ วัน โดยการแก้ไขเพิ่มเติมได้เพิ่มเงื่อนไขในกรณีที่ศาลสั่งขังครบ ๔๘ วัน หากพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอขังต่อไปอีก ศาลจะสั่งขังต่อไปได้ก็ต่อเมื่อพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนได้แสดงถึงเหตุจำเป็นและนำพยานหลักฐานมาให้ศาลไต่สวนจนเป็นที่พอใจแก่ศาล การไต่สวนครั้งนี้ ผู้ต้องหา

^{๗๑} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๑๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ.๒๕๒๕ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๙ ตอนที่ ๘๐, หน้า ๕.

^{๗๒} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๑๓ เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ.๒๕๓๒, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๖ ตอนที่ ๑๔๙ วันที่ ๘ กันยายน ๒๕๓๒, หน้า ๕

จะแต่งตั้งนายเพื่อแถลงข้อคัดค้านและซักถามพยานก็ได้^{๗๓} เป็นการจำกัดเวลาในการควบคุมตัวในชั้นพนักงานสอบสวน เพื่อให้การสอบสวนเสร็จสิ้นโดยเร็ว

๕.๔.๔ กำหนดสิทธิของผู้ต้องหา กำหนดสิทธิของผู้ต้องหาที่ถูกควบคุมหรือขัง ให้มีสิทธิพบและปรึกษาผู้ที่จะเป็นทนายสองต่อสอง ได้รับการเยี่ยมตามสมควร และได้รับการรักษาพยาบาลโดยเร็วเมื่อเกิดการเจ็บป่วย โดยให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจซึ่งรับมอบตัวผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหา มีหน้าที่แจ้งให้ผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาทราบถึงสิทธิดังกล่าว^{๗๔}

๕.๔.๕ การพิจารณาและสืบพยานลับหลังจำเลย เดิมการพิจารณาและสืบพยานลับหลังจำเลยจะดำเนินการได้สำหรับคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี การแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดให้ศาลมีอำนาจพิจารณาและสืบพยานลับหลังจำเลยในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสิบปี จะมีโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตาม หรือในคดีมีโทษปรับสถานเดียว เมื่อจำเลยมีทนายและจำเลยได้รับอนุญาตจากศาลที่จะไม่มาฟังการพิจารณาและการสืบพยาน ทั้งนี้ เหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมก็เพื่อให้ศาลสามารถเร่งรัดการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวให้แล้วเสร็จไปโดยรวดเร็วได้^{๗๕}

๕.๔.๖ การตั้งทนายให้จำเลยระหว่างการพิจารณาคดี ในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่ ๑๐ ปีขึ้นไป และในคดีที่จำเลยมีอายุไม่เกิน ๑๗ ปี ในวันที่ถูกฟ้องต่อศาล ก่อนเริ่มพิจารณาให้ศาลถามจำเลยว่ามีทนายหรือไม่ ถ้าไม่มีและจำเลยต้องการก็ให้ศาลตั้งทนายให้ โดยแก้ไขเพิ่มเติมในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกิน ๕ ปี แต่ไม่ถึง ๑๐ ปี ถ้าจำเลยแถลงต่อศาลก่อนเริ่มพิจารณาว่าจำเลยยากจนและต้องการทนาย ก็ให้ศาลตั้งทนายให้จำเลย^{๗๖}

๕.๔.๗ การสืบพยานล่วงหน้า เดิมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่ได้ให้อำนาจศาลสืบพยานบุคคลซึ่งจะเดินทางออกไปราชอาณาจักร อันยากแก่การนำพยานมาสืบในภายหน้า ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการพิจารณาคดี ดังนั้น จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าพยานบุคคลซึ่งจะต้องนำมาสืบในภายหน้าจะเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักรยากแก่การนำมาสืบ พนักงานอัยการโดย

^{๗๓} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ.๒๕๒๕, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๙ ตอนที่ ๑๐๘ วันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๒๕, หน้า ๓.

^{๗๔} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗ ทวิ เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ.๒๕๒๗, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๑ ตอนที่ ๑๒๗ วันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๒๗, หน้า ๒.

^{๗๕} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๒ ทวิ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ.๒๕๒๗, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๑ ตอนที่ ๑๒๗ วันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๒๗, หน้า ๓.

^{๗๖} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ.๒๕๒๗, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๑ ตอนที่ ๑๒๗ วันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๒๗, หน้า ๓.

ตนเองหรือได้รับคำร้องขอจากพนักงานสอบสวน จะนำผู้ต้องหามาศาลและยื่นคำร้องต่อศาลโดยระบุการกระทำทั้งหลายที่อ้างว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด เพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้สืบพยานนั้นไว้ทันทีก็ได้^{๗๗}

๕.๔.๘ คดีอาญาเล็กน้อย แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจเปรียบเทียบได้มากขึ้น โดยเปรียบเทียบในคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทได้^{๗๘}

การแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในช่วงเวลานี้ จึงเป็นการแก้ไขวิธีพิจารณาความอาญา ที่มุ่งการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมากขึ้น ประเด็นที่สำคัญคือการไต่สวนชั้นสูตรพลิกศพผู้เสียชีวิตที่อยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานหรือผู้เสียชีวิตหรือเสียชีวิตจากการกระทำของเจ้าพนักงานที่อ้างว่าปฏิบัติตามราชการตามหน้าที่ จะต้องให้ศาลไต่สวนและมีคำสั่งโดยหากการเสียชีวิตเกิดจากการกระทำผิดทางอาญา จะต้องส่งสำนวนให้พนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป นอกจากนี้ มีการคุ้มครองสิทธิจากการผ่อนปรนเงื่อนไขการปล่อยชั่วคราว การกำหนดขั้นตอนการฝากขัง การตั้งหมายให้แก่อำเภอที่ต้องหาคดีอาญา แก้ไขขั้นตอนการสืบพยานให้สามารถสืบพยานลับหลังจำนวนหรือการสืบพยานก่อนสำหรับผู้เสียหายหรือพยานที่กำลังจะเดินทางไปนอกราชอาณาจักร เพื่อให้กระบวนการพิจารณาสามารถดำเนินการไปได้

กรมตำรวจ มีความพยายามในการพัฒนา งานด้านการสอบสวน ในแผนกรมตำรวจแม่บท ฉบับที่ ๑ แผนสาขาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีขอบเขตที่เกี่ยวข้องกับงานสอบสวน จะดำเนินการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ถูกต้องและรวดเร็ว โดยจะพัฒนาตัวบุคคลทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณ รวมทั้งเทคนิคและวิธีการสอบสวน^{๗๙} ในช่วงเวลานี้แม้การพัฒนางานสอบสวน จะไม่เห็นผลการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน แต่ขั้นตอนในวิธีพิจารณาคดีอาญาก็ได้มีการปรับปรุงเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพมากขึ้น



๕.๕ การมีส่วนร่วมของประชาชนกับงานตำรวจชุมชนและมวลชนสัมพันธ์

ในช่วงทศวรรษ ๒๕๓๐ การบริหารงานของ กรมตำรวจ เริ่มมีการจัดทำแผนแม่บทฉบับแรก ในแผนดังกล่าวยังให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานโดยการแสวงหาความร่วมมือจากประชาชน ในลักษณะของ

^{๗๗} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๓๗ ทวิ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ.๒๕๒๗, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๑ ตอนที่ ๑๒๗ วันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๒๗, หน้า ๔.

^{๗๘} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๑๖) พ.ศ.๒๕๒๙, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๓ ตอนที่ ๒๑๕ วันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๒๙, หน้า ๑๔๘.

^{๗๙} กรมตำรวจ, แผนกรมตำรวจแม่บท ฉบับที่ ๑, หน้า ๖๐.

งานตำรวจชุมชนสัมพันธ์ (Police-Community Relation) โดยที่มาของนโยบายการนำงานตำรวจชุมชนสัมพันธ์ ไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ มีที่มาจาก ๓ ส่วน คือ^{๘๐}

๑) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๖ (พ.ศ.๒๕๓๐-๒๕๓๔) แผนเสริมสร้างความสงบสุขในสังคม เน้นการป้องกันนำการปราบปราม คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน มีหลักการเน้นการป้องกันอาชญากรรมเป็นหลักและเสริมด้วยมาตรการปราบปรามควบคู่กันไป เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับประชาชน และกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือแก้ไขปัญหาอาชญากรรม

๒) แผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ ๔ (พ.ศ.๒๕๓๐-๒๕๓๔) ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในการเสริมสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของตนเอง ส่งเสริมให้ชุมชนทั้งในเมืองและในชนบทเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในการเสริมสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของตนเอง ส่งเสริมให้หมู่บ้านต่างๆ ในเขตชนบทสามารถจัดข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนในหมู่บ้านนั้นๆ เอง เร่งขยายงานประชาสัมพันธ์และรณรงค์ป้องกันอาชญากรรม และนำเอาหลักตำรวจชุมชนสัมพันธ์ มาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปราบปรามอาชญากรรมตลอดจนระดมการประสานงานของหน่วยงานเสริมทั้งในและนอกสังกัดกระทรวงมหาดไทย

๓) แผนกรมตำรวจแม่บท ฉบับที่ ๑ (พ.ศ.๒๕๓๐-๒๕๓๔) กรมตำรวจ ได้จัดทำแผนแม่บทฉบับแรกโดยเริ่มใช้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๓๐ แผนดังกล่าวมีแผนสาขาจำนวน ๕ แผน มีการให้ความสำคัญกับงานตำรวจชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ กำหนดเป็นแผนสาขาชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ โดยเฉพาะ มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้าใจ ทศนคติ ความศรัทธา ความเชื่อมั่นและความสัมพันธ์อันดีระหว่างตำรวจกับประชาชนและหน่วยราชการอื่น เพื่อให้ประชาชนสนับสนุนหรือมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานของตำรวจ ทั้งในด้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และรักษาความมั่นคงของชาติ เพื่อส่งเสริมการศึกษาในท้องถิ่นที่ห่างไกลคมนาคม และการบริการของหน่วยอื่นยังไปไม่ถึงในหน้าที่ของตำรวจตระเวนชายแดน

แผนสาขาดังกล่าวกำหนดแนวทางการดำเนินการไว้ ๒ ด้าน ได้แก่ ด้านการประชาสัมพันธ์ และด้านชุมชนและมวลชนสัมพันธ์

แนวทางการดำเนินการด้านการประชาสัมพันธ์ ได้แก่ จัดสายงานการประชาสัมพันธ์ในหน่วยทุกระดับของกรมตำรวจ พัฒนาคุณภาพเจ้าหน้าที่ในสายงานประชาสัมพันธ์ จัดหาวัสดุอุปกรณ์ พัฒนาระบบและวิธีการปฏิบัติงานประชาสัมพันธ์

แนวทางการดำเนินการด้านชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ ได้แก่ จัดตั้งองค์กรหรือปรับการจัดเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ เพื่อให้มีฝ่ายอำนวยการและฝ่ายปฏิบัติการรับผิดชอบงานนี้ขึ้นไปทุกระดับ จัดหาวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ให้เพียงพอ พัฒนาคุณภาพเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ให้ความรู้ด้วยการฝึกอบรมแก่กลุ่มบุคคลเป้าหมายเกี่ยวกับปัญหาด้านอาชญากรรมหรืออุบัติเหตุที่อาจจะเกิดขึ้น จัดตั้งหรือสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรประชาชนปลูกฝังอุดมการณ์ ให้การศึกษาแก่เด็กและเยาวชนในถิ่นทุรกันดารโดยผ่านการดำเนินงานของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน^{๘๑} หลังจากได้ออกแผนกรมตำรวจแม่บท ฉบับที่ ๑ แล้ว กรมตำรวจ

^{๘๐} กองแผนงาน ๒ สำนักงานแผนงานและงบประมาณ กรมตำรวจ, คู่มือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ตำรวจ, ๒๕๔๑), หน้า ๑๕-๒๓.

^{๘๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐-๒.

โดย พลตำรวจเอก ณรงค์ มหามนต์ อธิบดีกรมตำรวจ ก็ได้ออกแผนกรมตำรวจประจำปี ๒๕๓๐^{๘๒} เพื่อรองรับแผนกรมตำรวจแม่บท ฉบับที่ ๑ โดยนำแนวทางของแผนกรมตำรวจแม่บท สาขาชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ ไปกำหนดเป็นแผนด้านชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ ในแผนกรมตำรวจประจำปี ๒๕๓๐ ซึ่งเป็น การกำหนดแผนการปฏิบัติในรอบ ๑ ปี

งานชุมชนสัมพันธ์ในหน้าที่ของตำรวจ เป็นการนำเอาหลักปรัชญาที่ว่า “ตำรวจคือประชาชนและ ประชาชนก็คือตำรวจ” มาใช้ปฏิบัติและเป็นการเน้นให้เห็นว่าสัมพันธ์ภาพที่ดีระหว่างประชาชนกับตำรวจ เป็นสิ่งที่จำเป็น เป็นแนวคิดที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเข้าใจปัญหาของตำรวจ มีสัมพันธ์ภาพอัน ดีกับตำรวจและเข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุนในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ทั้งนี้ โดยมีเป้าหมาย สุดท้ายเพื่อให้เกิดความสงบสุขขึ้นในชุมชน^{๘๓} งานตำรวจชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ในประเทศไทย กล่าวได้ ว่าเป็นงานที่ได้รับอิทธิพลจากการจัดงานตำรวจในต่างประเทศ เห็นได้จากการเห็นความสำคัญในการจัด งานตำรวจชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ในต่างประเทศที่มีการดำเนินการมาก่อนหน้านี้ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ที่เห็นความสำคัญของงานนี้เช่นกัน นอกจากนี้ งานตำรวจชุมชนและ มวลชนสัมพันธ์ยังเป็นงานที่สอดคล้องกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังที่ กรมตำรวจ ได้ระบุถึงเหตุผลที่จำเป็นต้องจัดงานตำรวจชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ไว้ว่า

งานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ย่อมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาสังคมที่มุ่งหมายจะ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง พัฒนาทั้งในส่วนของการตำรวจและประชาชนพร้อมๆ กันไป อันเป็นการ เตรียมความพร้อมในรูปแบบ วิธีการทำงาน ให้สอดคล้องกับกระแสความเปลี่ยนแปลงทาง การเมืองของโลกและประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งมีกระแสหลักในทางการเมืองการปกครองอยู่ใน ระบอบประชาธิปไตย ที่หน่วยราชการต่างๆ จะต้องเปิดกว้างให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งใน การเสนอข้อคิดเห็นการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานบางอย่างและการตรวจสอบมาอย่างขึ้น^{๘๔}

แผนกรมตำรวจแม่บท ฉบับที่ ๑ เกิดขึ้นในขณะที่ พลตำรวจเอกณรงค์ มหามนต์ ดำรงตำแหน่ง อธิบดีกรมตำรวจ ต่อเมื่อ พลตำรวจเอกเอก สาสิน ดำรงตำแหน่งต่อเนื่อง เป็นอีกบุคคลหนึ่งที่ให้ ความสำคัญกับงานตำรวจชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ ทั้งนี้อาจเป็นไปได้ว่าพลตำรวจเอกเอก เป็นผู้ได้รับ การศึกษาจากต่างประเทศและใช้ชีวิตอยู่ในต่างประเทศเป็นเวลานาน และยังคงการศึกษาด้านอาชญา วิทยาจากประเทศสหรัฐอเมริกา จึงน่าจะได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการจัดงานตำรวจในต่างประเทศ พลตำรวจเอก เอก ใช้ทั้งความรู้ วิทยาการ เทคโนโลยี และวิถีมวลชนสัมพันธ์เพื่อพัฒนางานของกรมตำรวจ ให้ก้าวหน้าและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น^{๘๕} แนวนโยบายสำคัญที่ พลตำรวจเอก เอก ได้แถลงในวันเข้ารับ ตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ มี ๙ เรื่องที่เน้นเป็นเรื่องสำคัญ และนโยบายข้อแรก คือ นำมาตรการด้านมวลชน สัมพันธ์เข้ามาใช้ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยป้องกันและปราบปราม

^{๘๒} กรมตำรวจ, แผนกรมตำรวจ ประจำปี ๒๕๓๐, เอกสารโรเนียว

^{๘๓} กองแผนงาน ๒ สำนักงานแผนงานและงบประมาณ กรมตำรวจ, *คู่มือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ชุมชนและมวลชนสัมพันธ์*, หน้า ๗-๘.

^{๘๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗๑.

^{๘๕} พลตำรวจเอกเอก สาสิน, ที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ พลตำรวจเอกเอก สาสิน ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาสราชวรวิหาร กรุงเทพมหานคร วันอาทิตย์ที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๖, หน้า ๘๐.

อาชญากรรม^{๘๖} นอกจากนี้ พลตำรวจเอกเภา ยังได้กล่าวสุนทรพจน์ เนื่องในงานวันตำรวจ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๓๐ แสดงให้เห็นนโยบายสำคัญที่ต้องการสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างตำรวจกับประชาชน ว่า “เพื่อให้กรมตำรวจเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะการป้องกันและการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมนั้น จำเป็นต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย จึงจะบังเกิดผลสำเร็จมากยิ่งขึ้น”^{๘๗}

พลตำรวจเอกเภา เป็นผู้ที่ได้ส่งเสริมให้สานต่องานพัฒนาควบคู่ไปกับการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมอย่างต่อเนื่อง ได้สนับสนุนการดำเนินงานชุมชนมวลชนสัมพันธ์ที่มีอยู่ให้เป็นระบบและครอบคลุมทั่วประเทศ เน้นการเป็นแม่แบบที่ดีของผู้บังคับบัญชาทุกระดับ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจของกิจการตำรวจสมัยใหม่และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี^{๘๘} พลตำรวจเอกเภา จึงเป็นผู้หนึ่งที่ทำให้งานตำรวจชุมชนและมวลชนสัมพันธ์เป็นระบบ และดำเนินการครอบคลุมทั่วประเทศ

แผนแม่บทกรมตำรวจฉบับที่ ๑ ถือเป็นแผนฉบับแรกที่จัดระบบงานชุมชนสัมพันธ์และงานมวลชนสัมพันธ์เข้าด้วยกันเป็นครั้งแรก อย่างไรก็ตาม “งานตำรวจชุมชนสัมพันธ์” กับ “งานมวลชนสัมพันธ์” มีความแตกต่างกัน เนื่องจากงานชุมชนสัมพันธ์ เป็นลักษณะงานของตำรวจนครบาลและตำรวจภูธรเป็นหลัก ส่วนงานมวลชนสัมพันธ์ เป็นลักษณะงานของตำรวจตระเวนชายแดน งานชุมชนสัมพันธ์มีเป้าหมายที่การเพิ่มศักยภาพในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ในภารกิจของตำรวจเป็นหลัก แต่เป้าหมายของงานมวลชนสัมพันธ์อยู่ที่การสร้าง ความมั่นคงให้เกิดขึ้นในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่มีปัญหาด้านความมั่นคงตามหน้าที่หรือภารกิจของหน่วยที่ได้รับมอบหมาย^{๘๙} ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติงานเพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างตำรวจกับประชาชน อาจกล่าวได้ว่าในประเทศไทย มีจุดเริ่มต้นที่งานมวลชนสัมพันธ์ ซึ่งมีเป้าหมายสำหรับงานด้านความมั่นคงในพื้นที่ที่มีปัญหาจากคอมมิวนิสต์ในอดีต การกำหนดแผนแม่บทกรมตำรวจฉบับที่ ๑ เป็นการจัดระบบทั้งงานชุมชนสัมพันธ์ ที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดตำรวจชุมชนสัมพันธ์ (Police-Public Relation) จากงานตำรวจในต่างประเทศ ผสมกับงานมวลชนที่ตำรวจตระเวนชายแดน ได้ดำเนินการอยู่ก่อนหน้านี้เข้าไว้ด้วยกันเป็นครั้งแรก

แม้ว่ากรมตำรวจจะให้ความสำคัญกับงานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ โดยบรรจุไว้เป็นแผนแม่บทกรมตำรวจ ฉบับที่ ๑ แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีปัญหาข้อขัดข้องอยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องยังมีความไม่เข้าใจในแก่นแท้ของงาน ไม่เข้าใจวัตถุประสงค์หลักของการปฏิบัติในแต่ละขั้นตอน การปฏิบัติงานจึงมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับขั้นตอนการปฏิบัติมากกว่าจะหวังผลลัพธ์อย่างแท้จริง แนวทางที่กำหนดทำให้การปฏิบัติมีลักษณะเป็น “สูตรตายตัว” มากกว่าการนำไป “ประยุกต์” นอกจากนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ มักจะให้ความสำคัญ หรือความสำเร็จในด้านการปราบปรามมากกว่าการป้องกัน ผลการปราบปรามจะมีความเป็นรูปธรรมมากกว่าการป้องกัน ดังนั้น สิ่งจึงใจให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ เต็มใจปฏิบัติงานด้านนี้จึงมีน้อยกว่า ในส่วนของการบริหารงาน การจัดองค์กรเพื่อปฏิบัติงานตำรวจชุมชนสัมพันธ์ ยังไม่มีความชัดเจน เมื่อเปรียบเทียบกับงานมวลชนสัมพันธ์ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจตระเวน

^{๘๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๘.

^{๘๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๐.

^{๘๘} ประชา พรหมนอก, พลตำรวจเอก, “คำไว้อาลัย พลตำรวจเอกเภา สารสิน,” ที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ พลตำรวจเอก เภา สารสิน ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาสราชวรวิหาร กรุงเทพมหานคร วันอาทิตย์ที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๖.

^{๘๙} มีชัย นุกุลกิจ, พลตำรวจตรี. *งานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ในภารกิจของกรมตำรวจ* (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๓๓), หน้า ๗๓.

ชายแดน เนื่องจากในกองบัญชาการตำรวจนครบาล และตำรวจภูธร ยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบรองรับงานในระดับกองบัญชาการ กองบังคับการและสถานีตำรวจ แต่สำหรับกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน จะมีหน่วยงานรองรับทุกระดับ และมีหมวดมวลชนสัมพันธ์เป็นหน่วยในอัตราทุกกองร้อย^{๙๐}

โดยสรุปจะเห็นได้ว่าในช่วงทศวรรษที่ ๒๕๓๐ กรมตำรวจ ได้มีการปรับการบริหารงานภายในโดยมีแผนแม่บทเพื่อกำหนดทิศทางการปฏิบัติงานที่ชัดเจนขึ้น และเริ่มให้ความสำคัญกับการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างตำรวจกับประชาชน โดยจัดให้มีงานตำรวจชุมชนและมวลชนสัมพันธ์บรรจุไว้เป็นหนึ่งในแผนสาขาในแผนแม่บทกรมตำรวจ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ.๒๕๓๐-๒๕๓๔) แผนแม่บทกรมตำรวจ เป็นการรวมเอา “งานตำรวจชุมชนสัมพันธ์” ซึ่งมุ่งเน้นการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างตำรวจกับประชาชน เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ผสมกับ “งานมวลชนสัมพันธ์” ซึ่งเน้นงานด้านความมั่นคงในความรับผิดชอบของตำรวจตระเวนชายแดน เข้าไว้ด้วยกันอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม งานด้านชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ ในทางปฏิบัติก็ยังมีปัญหาข้อขัดข้องหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเข้าใจในแก่นแท้ของงานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง มิใช่เป็นเพียงรูปแบบของกิจกรรมที่ดำเนินการเพียงเท่านั้น และหลักการของงานตำรวจชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ ยังอยู่ในระดับ การสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างตำรวจกับประชาชน เพื่อผลในความร่วมมือหรือให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งยังไม่ถึงระดับในการร่วมเป็นหุ้นส่วนในการร่วมคิด ร่วมกำหนดนโยบายแต่อย่างใด



การปฏิบัติงานตำรวจชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ (ภาพจากเว็บไซต์ <http://www.tnews.co.th/html/content/135062/>)

๕.๖ งานตำรวจระหว่างประเทศ

งานตำรวจระหว่างประเทศที่มีบทบาทในช่วงเวลานี้ เป็นงานที่ต่อเนื่องมาจากการปฏิบัติงานของพลตำรวจเอกเอก สาสิน ในด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดที่ต้องประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ พลตำรวจเอกชิตชัย วรรณสถิตย์ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และเป็นอดีตผู้บังคับบัญชาของ พลตำรวจเอกเอก กล่าวไว้ว่า

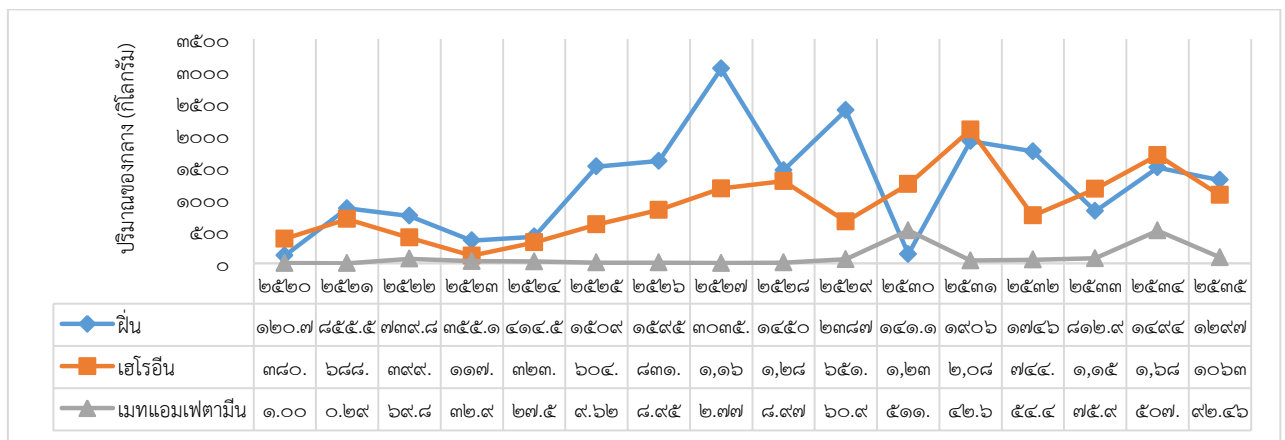
... ในการแก้ไขปัญหายาเสพติด ท่านเอก เป็นผู้บุกเบิกประสานความร่วมมือกับต่างประเทศจนเป็นที่ยอมรับเชื่อถือทั้งในและต่างประเทศ ภายในประเทศได้จัดตั้งศูนย์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กรมตำรวจ (ศปส.ตร.) เป็นหน่วยงานกลางขึ้นใน กรมตำรวจ เพื่อทำหน้าที่ประสานงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของหน่วยงานต่างๆ ภายในประเทศที่ทำหน้าที่

^{๙๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๕-๖.

เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด รวมทั้งเป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานกับ กรมวิเทศสหการ สำนักนายกรัฐมนตรื ในการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ^{๙๑}

ปัญหายาเสพติดในช่วงเวลาดังกล่าว ยาเสพติดที่มีการแพร่ระบาดและเป็นปัญหากับสังคมไทยมาก คือ ฝิ่นและเฮโรอีน ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๒๓ เป็นต้นมา ปริมาณฝิ่นและเฮโรอีนที่จับกุมได้มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยปริมาณฝิ่นที่จับกุมได้สูงสุดในปี พ.ศ.๒๕๒๗ มีจำนวน ๓,๐๓๕.๙๐ กิโลกรัม หลังจากนั้นจึงมีแนวโน้มลดลง ส่วนเฮโรอีนตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๒๓ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกับฝิ่น แต่มีปริมาณสูงสุดในปี พ.ศ.๒๕๓๑ โดยจับกุมได้ ๒,๐๘๑.๖๔ กิโลกรัม หลังจากนั้นก็มีแนวโน้มลดลงเล็กน้อย รายละเอียดปรากฏตามแผนภูมิดังนี้

แผนภูมิที่ ๕.๑ กราฟแสดงการเปรียบเทียบปริมาณของกลางยาเสพติดประเภทฝิ่น เฮโรอีน และเมทแอมเฟตามีน (ยาบ้า) ที่จับกุมได้ ระหว่างปี พ.ศ.๒๕๒๐-๒๕๓๕



ที่มา: จัดทำจากข้อมูลของสำนักงาน ปปส.

ฝิ่นมีพื้นที่ปลูกบริเวณภาคเหนือของประเทศต่อเนื่องกับพื้นที่ของพม่า ส่วนเฮโรอีนเป็นยาเสพติดที่สังเคราะห์มาจากฝิ่นและมีแหล่งผลิตอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวเช่นเดียวกัน เฮโรอีน มีการลักลอบนำไปจำหน่ายในประเทศสหรัฐอเมริกาและยุโรป ดังนั้น นโยบายของต่างประเทศ จึงจำเป็นต้องประสานความร่วมมือและให้ความช่วยเหลือไทยในการป้องกันปราบปรามยาเสพติดให้โทษ

การปฏิบัติงานปราบปรามยาเสพติดในประเทศไทย มีการจัดองค์กรขึ้นรับผิดชอบโดยเฉพาะตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๔ กรมตำรวจได้มีการจัดตั้ง กองกำกับการ ๗ ในสังกัดกองปราบปราม กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง มีหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและปราบปรามยาเสพติดเป็นการเฉพาะ ต่อมากรมตำรวจได้มีคำสั่ง ๑๑๗๒/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ แต่งตั้งคณะกรรมการศูนย์ปราบปรามยาเสพติดให้โทษ (ศปส.ตร.) และมีสำนักงานคณะกรรมการศูนย์ปราบปรามยาเสพติดให้โทษ กรมตำรวจ ใช้ชื่อย่อว่า “สำนักงาน ศปส.ตร.” เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการอำนวยความสะดวกและประสานงานการสืบสวน

^{๙๑} ชิตชัย วรรณสถิตย์, พลตำรวจเอก, “ท่านพลตำรวจเอกเอก สารสิน อธิบดีกรมตำรวจ ผู้มีคุณูปการแก่วงการตำรวจไทย,” หนังสือที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ พลตำรวจเอกเอก สารสิน ณ เมรุหลวงหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาสราชวรวิหาร กรุงเทพมหานคร วันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๖, หน้า ๑๔๓.

ปราบปรามยาเสพติดกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ^{๙๒} พลตำรวจเอก ภา สารสิน มีบทบาทสำคัญในงานด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดและการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ การปฏิบัติงานได้รับการยอมรับจากหน่วยบริหารงานปราบปรามยาเสพติด (Drug Enforcement Administration - DEA) ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณการปราบปรามยาเสพติดรายใหญ่ในขณะนั้น จึงขอให้พลตำรวจตรี ภา สารสิน มาดำรงตำแหน่งเลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.)^{๙๓} และในขณะที่ยังดำรงตำแหน่ง รองผู้บัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง พลตำรวจตรี ภา ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๑-๒๕๒๖

นอกเหนือจากการประสานงานกับต่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาเสพติดแล้ว พลตำรวจเอก ภา สารสิน ยังมีบทบาทสำคัญในการตำรวจระหว่างประเทศ โดยได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง รองประธานกรรมการองค์การตำรวจสากล ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๒๙-๒๕๓๑ และระหว่างที่ยังดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ เป็นอธิบดีกรมตำรวจไทยคนแรก ที่เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสมัชชาใหญ่องค์การตำรวจสากล ครั้งที่ ๕๗ (The 57th Interpol General Assembly) ในระหว่างวันที่ ๑๗-๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ มีผู้แทนจากประเทศภาคีสมาชิกรวม ๑๔๖ ประเทศเข้าร่วมประชุม นับเป็นการประชุมผู้แทนตำรวจระดับโลกที่จัดขึ้นในประเทศไทย^{๙๔}

งานตำรวจระหว่างประเทศในช่วงนี้ มีความสัมพันธ์กับนโยบายต่างประเทศในการป้องกันปราบปรามยาเสพติดให้โทษ เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวมีปัญหาเสพติดประเภทฝิ่นและเฮโรอีน ที่เป็นภัยคุกคามทั้งภายในประเทศเอง และเป็นภัยคุกคามต่อประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา การประสานงานและการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดจะส่งผลต่อผลประโยชน์ของประเทศดังกล่าวโดยตรง ผู้นำสูงสุด คือ พลตำรวจเอก ภา สารสิน มีภูมิหลังได้รับการศึกษาจากประเทศสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาชั้นสูง จากโรงเรียนวิลบราแฮม อะคาเดมี (Wilbraham Academy) และระดับปริญญาตรีที่มหาวิทยาลัยจอห์น ฮอปกินส์ (Johns Hopkins University) และมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย เบิร์กลีย์ (University of California Berkeley) เมื่อกลับมารับราชการในกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง และรับผิดชอบงานด้านยาเสพติดมาเป็นเวลานานอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ก่อนการดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ ผลการปฏิบัติงานด้านยาเสพติดได้รับการยอมรับจากสหรัฐอเมริกา จนมีแรงผลักดันจากต่างประเทศให้ได้รับการแต่งตั้งดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เพื่อทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานทั้งภายในและภายนอก นอกจากนี้ยังมีบทบาทในการทำหน้าที่เป็นรองประธานองค์การตำรวจสากลอีกด้วย

๙๒

ความเป็นมาของกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด
<http://www.thaيدrugpolice.com/> สืบค้นเมื่อ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

๙๓

สิทธิ เสวตศิลป์, พลอากาศเอก, “อภัย พลตำรวจเอก ภา สารสิน,” หนังสือที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ พลตำรวจเอก ภา สารสิน ณ เมรุหลวงหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาสราชวรวิหาร กรุงเทพมหานคร วันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๖, หน้า ๑๑๔.

๙๔

หนังสือที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ พลตำรวจเอก ภา สารสิน ณ เมรุหลวงหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาสราชวรวิหาร กรุงเทพมหานคร วันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๖, หน้า ๙๑.

โดยสรุป ยุคการกลับมาของประชาธิปไตย สถาบันรัฐสภาและพรรคการเมืองมีบทบาทมากขึ้น แต่ยังคงอยู่ภายใต้สภาวะทางการเมืองที่เป็น “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” เนื่องจากฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้ง ทหารยังมีบทบาทที่สำคัญในทางการเมืองภายใต้กรอบของระบบรัฐสภา สำหรับสถานการณ์ด้านความมั่นคง เมื่อมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๖๖/๒๕๒๓ แนวร่วมพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย วางอาวุธและกลับคืนสู่สังคม ทำให้รัฐยุติการใช้กำลังปราบปราม ประกอบกับความสมดุลของอำนาจทางการเมืองที่มีมากกว่าในยุคก่อน จึงไม่จำเป็นต้องใช้ตำรวจเป็นเครื่องมือในการควบคุมทางการเมือง ในด้านผู้นำตำรวจกับฝ่ายการเมือง เป็นช่วงท้ายของนายตำรวจที่โอนจากทหารมาเป็นตำรวจในยุคก่อน และเป็นช่วงเริ่มต้นของผู้ที่เป็นตำรวจอาชีพได้เติบโตจนขึ้นสู่ตำแหน่งสูงสุดขององค์กร แต่แม้ว่าอภิตีกรมตำรวจ จะมีที่มาจากตำรวจอาชีพ ในสภาวะที่ดุลแห่งอำนาจการเมืองเริ่มสูญเสียไปในระยะเวลาต่อมา อภิตีกรมตำรวจ ก็เริ่มถูกอำนาจทางการเมืองเข้าแทรกแซงในอีกรูปแบบหนึ่ง ด้วยการแทรกแซงการบริหารงานบุคคลและการกีดกันการปฏิบัติหน้าที่

โครงสร้างขององค์กรตำรวจ มีการจัดตั้งหน่วยงานเพิ่มเติมและการยกระดับหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลและรองรับภารกิจที่เกิดขึ้นใหม่ตามลักษณะของปัญหาอาชญากรรมที่เปลี่ยนแปลงไป อาทิเช่น กองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ เป็นต้น ในช่วงที่ฝ่ายการเมืองมีบทบาทมากขึ้น เริ่มมีการเรียกร้องให้ปฏิรูปงานตำรวจและพิจารณาแนวทางการปฏิรูปทั้งระบบ เป็นการผลักดันจากฝ่ายการเมือง โดยสภาผู้แทนราษฎร แล้วส่งต่อให้ฝ่ายบริหารโดยรัฐบาลพิจารณาต่อไป แต่การปฏิรูปยังขาดกลไกในการร่วมกันพิจารณาเพื่อหาข้อยุติและตกลงหาแนวทางร่วมกัน เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง แต่ก็ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญซึ่งเริ่มมีความคิดเห็นในการปรับปรุงงานตำรวจทั้งระบบ

การพัฒนาการบริหารงานตำรวจ ได้แก้ไขปัญหการแทรกแซงการบริหารงานบุคคลจากฝ่ายการเมือง โดยการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) เพื่อลดสัดส่วนของกรรมการที่เป็นข้าราชการประจำซึ่งแต่งตั้งโดยอำนาจฝ่ายการเมืองลง เพิ่มให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการเลือกของข้าราชการตำรวจตำแหน่งผู้กำกับขึ้นไป มีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลลงไปยังผู้บังคับบัญชาระดับรอง แม้ว่าในช่วงแรกตำรวจยังไม่ถูกแทรกแซงมากนัก แต่เมื่อพรรคการเมืองที่นักการเมืองอาชีพขึ้นสู่อำนาจ ฝ่ายการเมืองได้พยายามเข้าแทรกแซงการบริหารงานของกรมตำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสูง และกีดกันต่ออภิตีกรมตำรวจ ในด้านการบริหารงานทั่วไป มีการยกระดับการบริหารงานโดยกำหนดแผนงานระยะกลาง คือ แผนกรมตำรวจแม่บท ฉบับที่ ๑ (พ.ศ.๒๕๓๐-๒๕๓๔) แผนดังกล่าวได้กำหนดแนวทางการบริหารงาน เป้าหมายและกรอบงบประมาณ อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม งบประมาณของกรมตำรวจ แม้ว่าโดยเฉลี่ยจะได้รับเพิ่มขึ้นในแต่ละปี แต่เมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายของประเทศ พบว่ามีค่าเฉลี่ยสัดส่วนร้อยละต่องบประมาณรายจ่ายของประเทศลดลงในแต่ละปี

ความเป็นวิชาชีพของตำรวจในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมประท้วง หลังจากผ่านเหตุการณ์ในปี ๒๕๑๖ และ ๒๕๑๙ แม้ว่ารัฐบาลจะตระหนักถึงความสำคัญของการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อย มีความพยายามในการปรับปรุงงานด้านการควบคุมฝูงชน แต่ด้วยข้อจำกัดด้านกำลังพลและทรัพยากร จึงทำให้กรมตำรวจไม่สามารถบริหารจัดการกับการชุมนุมประท้วงใหญ่ในปี พ.ศ.๒๕๓๕ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในด้านการบังคับใช้กฎหมาย มีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาหลายประการเพื่อเพิ่มการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ได้แก่ การกำหนดให้เมื่อมีผู้ตายอันเนื่องมาจากการกระทำของเจ้า

พนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ให้มีการชันสูตรพลิกศพและส่งสำนวนชันสูตรพลิกศพไปยังพนักงานอัยการ ให้ทำคำร้องต่อศาลชั้นต้นทำการไต่สวนและทำคำสั่งเกี่ยวกับการตายนั้น ซึ่งเดิมไม่มีบทบัญญัติให้ศาลต้องทำการไต่สวน การแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการยื่นคำร้องของพลอยตัวชั่วคราว การกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมในการขอฝากขังผู้ต้องหาต่อศาล กำหนดสิทธิของผู้ต้องหา การพิจารณาและสืบพยานลับหลังจำเลย การตั้งทนายให้จำเลยระหว่างการพิจารณาคดี เป็นต้น การแก้ไขดังกล่าว ทำให้เกิดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมากยิ่งขึ้น

ในช่วงทศวรรษที่ ๒๕๓๐ กรมตำรวจ เริ่มให้ความสำคัญกับการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างตำรวจกับประชาชน โดยจัดให้มีงานตำรวจชุมชนและมวลชนสัมพันธ์บรรจุไว้เป็นหนึ่งในแผนสาขาในแผนแม่บทกรมตำรวจ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ.๒๕๓๐-๒๕๓๔) โดยรวมเอา “งานตำรวจชุมชนสัมพันธ์” ซึ่งมุ่งเน้นการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างตำรวจกับประชาชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ผสมกับ “งานมวลชนสัมพันธ์” ซึ่งเน้นงานด้านความมั่นคงในความรับผิดชอบของตำรวจตระเวนชายแดน เข้าไว้ด้วยกันอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม งานดังกล่าวก็ยังมีปัญหาข้อขัดข้องหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเข้าใจในแก่นแท้ของงานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองเรียบร้อยและความมั่นคง มิใช่เป็นเพียงแค่กิจกรรมหนึ่งที่ต้องดำเนินการตามนโยบายเท่านั้น

งานตำรวจระหว่างประเทศ มีความสัมพันธ์กับนโยบายการต่างประเทศในด้านการป้องกันปราบปรามยาเสพติดให้โทษ เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าว ปัญหายาเสพติดประเภทฝิ่นและเฮโรอีน เป็นภัยคุกคามทั้งภายในประเทศ และเป็นภัยคุกคามต่อประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและยุโรป จึงมีความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยในการปราบปรามยาเสพติด ซึ่งความช่วยเหลือดังกล่าวก็เป็นผลประโยชน์ของประเทศดังกล่าวเอง



บทที่ ๖

ตำรวจกับการสร้างความมั่นคงของประชาธิปไตยที่ยังไม่บรรลุผล : วิถีความขัดแย้งทางการเมือง (พ.ศ.๒๕๓๕-๒๕๕๗)

๖.๑ ตำรวจภายใต้วิถีความขัดแย้งทางการเมือง

๖.๑.๑ การปฏิรูปประเทศกับรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.๒๕๔๐

การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยได้เริ่มดำเนินขึ้นใหม่ ภายหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม ๒๕๓๕ ปัญหาการเมืองตั้งแต่ก่อนและหลังเหตุการณ์ดังกล่าว มีผลกระทบต่อการเมืองไทย เช่น กองทัพต้องถอยออกจากการเมือง ชนชั้นกลางมีบทบาททางการเมืองมากขึ้น ในแง่สถาบันการเมือง ต้องการให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) รวมทั้งการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจการปกครองมากขึ้น เป็นต้น^๑ เมื่อสถานการณ์กลับสู่ภาวะปกติ ชนชั้นกลางเป็นพลังผลักดันสำคัญเพื่อให้มีการปฏิรูปการเมือง ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๕ พรรคการเมืองที่ไม่ได้สนับสนุน รสช. ต่างยืนยันที่จะต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.๒๕๓๔ หลังการเลือกตั้งจึงมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๓๔ เมื่อมีการเสนอประเด็นที่เห็นควรแก้ไขต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ยังมีความขัดแย้งเกี่ยวกับประเด็นการแก้ไข รวมทั้งกระบวนการในการแก้ไข ต่อมาเมื่อมีการยุบสภาในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ในช่วงการเลือกตั้ง พรรคชาติไทย โดยนายบรรหารฯ ศิลปอาชา ได้เสนอนโยบายการปฏิรูปการเมืองในหาเสียง และเมื่อเป็นแกนจัดตั้งรัฐบาล จึงสนับสนุนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๓๔ มาตรา ๒๑๑ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ และมีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา^๒

ข้อเสนอของกลุ่มต่างๆ ได้กลายเป็นการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.๒๕๔๐ ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งที่เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อสถาบันการเมืองไทยอย่างมาก ประเด็นสำคัญ ได้แก่ การรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่กว้างขวางยิ่งขึ้น การจัดตั้งองค์กรเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การปรับระบบการเลือกตั้งและให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง การกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น นอกจากนี้รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ได้สร้างความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหาร เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการบริหาร

การเป็นประชาธิปไตยของไทยหลังปี พ.ศ.๒๕๓๕ ในช่วงแรกถือเป็นช่วงเวลาของการเจรจาตกลงกันในการจัดทำกติกาของการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง และจัดรูปแบบสถาบันทางการเมือง รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐ คือผลของการเรียกร้องที่ยาวนานในเรื่องรัฐธรรมนูญโดยแท้ มีคนเข้ามาเกี่ยวข้องและประชาชนได้มีส่วนร่วมรับรู้และแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง^๓ อย่างไรก็ตาม บริบททางการเมืองภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ๒๕๓๕

^๑ โปรตดู Yoshifumi Tamada, “ประชาธิปไตย การกลายเป็นประชาธิปไตยและการออกจากประชาธิปไตยของประเทศไทย,” เอกสารการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ ๙ (พ.ศ.๒๕๕๑) วันที่ ๒-๓ ธันวาคม ๒๕๕๑ ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า ๑๓-๑๕.

^๒ โปรตดู นรนิติ เศรษฐบุตร, *การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย* (นนทบุรี: สำนักฝึกอบรม เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๑), หน้า ๑๓๐-๑๕๔.

^๓ นรนิติ เศรษฐบุตร, *การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย*, หน้า ๑๕๔.

กระบวนการจัดทำกติกาปกครองประเทศ มีทุกภาคส่วนได้เข้าร่วมในกระบวนการปฏิรูปประเทศและจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ยกเว้นฝ่ายทหาร ที่จำเป็นต้องถอยออกจากเวทีการเมืองไปหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ๒๕๓๕

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.๒๕๔๐ เกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกับการเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ในปี พ.ศ.๒๕๔๐ ซึ่งส่งผลกระทบกระเทือนโครงสร้างอำนาจเดิมอย่างลึกซึ้ง พร้อมกันนั้นความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจหลัง พ.ศ.๒๕๔๐ ยังทำให้เกิด “คนกลุ่มใหม่” ขึ้นมาในสังคม^๔ ผลพวงจากวิกฤติทางเศรษฐกิจ จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นนักธุรกิจที่ประสบความสำเร็จได้มีโอกาสเข้ามาสู่การเมืองและดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ด้วยความคาดหวังว่าจะเป็นผู้เข้ามาแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ

๖.๑.๒ วิกฤติความแตกแยกทางการเมือง

การเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของ พันตำรวจโททักษิณ ในช่วงแรก ดูเหมือนจะเป็นช่วงระยะเวลาที่กระบวนการเป็นประชาธิปไตยกำลังจะเข้าสู่ประชาธิปไตยอันเข้มแข็งในแง่ที่เกิดเสถียรภาพของระบบการเมือง รัฐบาลสามารถบริหารงานได้ครบวาระ ๔ ปี และได้รับการเลือกตั้งกลับมาอีกครั้งหนึ่ง แต่กระบวนการเป็นประชาธิปไตยกลับต้องหยุดลงอีกครั้งจากการรัฐประหารในปี พ.ศ.๒๕๕๔ การรัฐประหารครั้งนี้มีความแตกต่างจากในอดีต ในแง่ที่เมื่อมีการเลือกตั้ง พรรคการเมืองที่ถูกยึดอำนาจจากการรัฐประหารกลับได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามาเป็นรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง แต่เป็นการกลับเข้ามามีอำนาจรัฐท่ามกลางวิกฤติความแตกแยกทางการเมืองที่ยังไม่หมดไป

ความเห็นต่อวิกฤติการเมืองครั้งนี้ ในด้านหนึ่งเห็นว่าการปฏิรูปการเมืองเมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๐ ล้มเหลว การปฏิรูปการเมืองต้องการทำลายคอร์รัปชัน แต่คอร์รัปชันขยายตัวทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ ต้องการฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง แต่กลับได้รัฐบาลที่เข้มแข็งเกินไปจนกำลังเป็นระบอบเผด็จการพรรคเดียว ต้องการสร้างองค์กรตรวจสอบของสังคม แต่ถูกยึดโดยกลุ่มการเมืองใหม่และเก่าหมด^๕ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.๒๕๔๐ แม้ว่าจะส่งผลให้การรวมศูนย์ปรับเปลี่ยนสู่การกระจายอำนาจมากขึ้น แต่ก็ทำให้วัฒนธรรมแบบไพร่ฟ้าและรัฐบาลสงเคราะห์เกิดการสั่นคลอนและไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นเดิม การที่โครงสร้างเหล่านี้ไม่สามารถทำหน้าที่ได้ (dysfunction) ทำให้ปัญหารากเหง้าความขัดแย้งที่ไม่ปรากฏอาการแต่เดิมเริ่มแสดงอาการชัดเจนขึ้นและก้าวเข้าสู่ความขัดแย้งที่ปรากฏออกมาอย่างชัดเจน ในเวลาต่อมา^๖

การต่อต้าน พันตำรวจโททักษิณ จากพลังมวลชนเริ่มขึ้นอย่างชัดเจนเมื่อปี พ.ศ.๒๕๕๔ ก่อนการรัฐประหาร เมื่อนายสนธิ ลิ้มทองกุล ผู้ก่อตั้งหนังสือพิมพ์ผู้จัดการและผู้นำนักรบการเมืองไทยรายสัปดาห์ที่ออกอากาศทางช่อง ๙ อ.ส.ม.ท. เริ่มต้นวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล และมีการโจมตีรัฐบาลผ่านรายการดังกล่าว ต่อมา มีการปลดรายการเมืองไทยรายสัปดาห์ออกจากผังรายการทางช่อง ๙ หลังจากนั้น นายสนธิ จึงเริ่มการจัดรายการเมืองไทยรายสัปดาห์สัญญาณ ทีวีโฮมประชุมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และเปลี่ยนไปจัด

^๔ อรรถจักร สัตยานุรักษ์, “ประชาธิปไตย” คนไทยไม่เท่ากัน, (กรุงเทพฯ: มติชน, ๒๕๕๗), หน้า ๕๗.

^๕ อธิรัฐ บุญมี, ความคิดสองทศวรรษ (กรุงเทพฯ: มติชน, ๒๕๕๐), หน้า ๒๒๔-๕.

^๖ คณะอนุกรรมการด้านการศึกษาวิจัยและกิจกรรมทางวิชาการ, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาวิจัยรากเหง้าของความขัดแย้งสู่ทางออกเพื่อความปรองดอง (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ, ๒๕๕๖), หน้า ๑๘๕.

ที่สวนลุมพินี เมื่อกลไกรัฐสภาและสื่อมวลชนหลักไม่อาจทำหน้าที่ตรวจสอบรัฐบาลได้ การเมืองภาคประชาชนหรือบางคนเรียกว่าการเมืองบนท้องถนนจึงเกิดขึ้น^๗

นาวาตรีประสงค์ สุ่นศิริ กล่าวถึงสาเหตุของวิกฤติความแตกแยกของสังคมในช่วงหลัง พ.ศ.๒๕๔๙ ว่า

คงไม่เกินความเป็นจริง... ที่จะกล่าวว่า ความยุ่งยากวุ่นวายทั้งหลายแหล่ที่เกิดขึ้นในบ้านเมืองขณะนี้ เกิดขึ้นจากการกระทำของคนๆ เดียว คือนักโทษชายคนนี้ ผู้ใช้ทั้งอำนาจเงินและอำนาจรัฐที่มีอยู่ในมือ เพื่อประโยชน์ของตนและพรรคพวก อย่างไม่แยแสอะไรทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องทางกฎหมายหรือเรื่องทางคุณธรรมจริยธรรมใดๆ ที่ควรยึดถือและปฏิบัติตาม นักโทษชายคนนี้เป็นเหยื่อต่อกฎเกณฑ์แห่งความดีงามและความถูกต้องในทุกรูปแบบ ทำให้สังคมไทยและคนไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมา แม้กระทั่งในขณะนี้เปลี่ยนแปลงไปมาก แตกแยกกันเองในระหว่างประชาชนกับประชาชน ถึงขั้นปะทะกันด้วยกำลังก็มี^๘

ในขณะที่นักวิชาการอีกด้านหนึ่ง อาทิเช่น พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์ กล่าวถึงวิกฤติความขัดแย้งในสังคมไทยและเหตุการณ์หลังการรัฐประหาร ๒๕๔๙ ไว้ว่า

การเคลื่อนไหวโค่นล้มรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ฉีกรัฐธรรมนูญ และก่อรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ เป็นผลงานของแนวร่วมอำนาจนิยมवाद ที่มีกลุ่มจารีตนิยมเป็นผู้บงการตั้งแต่ต้นจนจบ มีกลไกราชการ-ทหารเป็นแกน และมีปัญญาชนในเมือง ประกอบด้วยนักวิชาการ ครู อาจารย์ ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ราชกรอวุโส นักเคลื่อนไหวองค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน หนังสือพิมพ์ ทำตัวเป็น “คนงานหามเสลี่ยงให้เผด็จการนั่ง” ช่วยสร้างวิกฤตปั่นป่วนให้เป็นเงื่อนไขรัฐประหาร

ในด้านตรงข้าม คือกลุ่มทุนใหม่ที่มีรัฐบาลพรรคไทยรักไทยเป็นตัวแทน ได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นกลางในเมืองบางส่วน และที่สำคัญคือ ได้รับการสนับสนุนอย่างเข้มแข็งจากประชาชนชั้นล่างในเมืองและชนบททั่วประเทศ ได้แก่ ชุมชนแออัด แท็กซี่ มอเตอร์ไซด์รับจ้าง เกษตรกร พ่อค้าแม่ค้า ผู้ประกอบธุรกิจชุมชน เป็นต้น เพราะได้รับประโยชน์จากนโยบายประชานิยมซึ่งโอนย้ายงบประมาณและทรัพยากรจำนวนมหาศาลจากในเมืองไปสู่ชนชั้นล่างในเมืองและชนบททั่วประเทศลงไปถึงระดับล่างอย่างค่อนข้างทั่วถึง^๙

^๗ ฤกษ์ ศุภศิริ, *ประวัติย่อการเมืองไทยในรอบทศวรรษ จากทักษิณมิกส์ถึงพฤษภาทมิฬ* (กรุงเทพฯ: โพสต์บุ๊กส์, ๒๕๕๓), หน้า ๑๘๔.

^๘ ประสงค์ สุ่นศิริ, น.ต., “คนอื่นเรียกนายกฯ แต่เราเรียกนักโทษ,” เจมส์คัต ปันทอง, บรรณาธิการ, *รู้ทันทักษิณ ๕: สงครามการเมือง* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ขอคิดด้วยคน, ๒๕๕๒), หน้า ๑๗.

^๙ พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์, “ชนชั้นล่างในเมืองและชนบทคือทัพหลวงของประชาธิปไตย,” ประชาไทย, ๒๐๐๗-๐๑-๑๐ ๐๐:๑๒ <http://www.prachatai.com/journal/2007/01/11210> [สืบค้น ๑ เมษายน ๒๕๕๘]

วิกฤติความแตกแยกที่แบ่งคนไทยออกเป็นสองฝ่าย นอกจากจะมีคำอธิบายถึงต้นตอแห่งปัญหาที่แตกต่างกันแล้ว ยังมีคำอธิบายต่อ “ประชาธิปไตย” ที่แตกต่างกันอีกด้วย ระหว่างประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับที่มาแห่งอำนาจทางการเมือง ความชอบธรรมที่มาจากการเลือกตั้ง กับประชาธิปไตย ที่ให้ความสำคัญกับเนื้อหาการใช้อำนาจแบบประชาธิปไตย พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ อดีตนายกรัฐมนตรี กล่าวถึงความขัดแย้งในยุคนี้นี้ว่า “ที่ยู่กันอยู่ทุกวันนี้เพราะความไม่เข้าใจ ถามว่าเสื้อแดงเอาอะไร เอาประชาธิปไตย เสื้อเหลืองเอาอะไร เอาประชาธิปไตย ทำไมไม่รู้จักพูดกันบ้าง จะเอาอะไรกัน”^{๑๐}

๖.๑.๓ การชุมนุมประท้วงในฐานะเครื่องมือทางการเมือง

หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.๒๕๕๐ เป็นยุคที่การพ้นตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี เกิดขึ้น ๓ ลักษณะ คือ การตัดสินใจจากศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ นายสมักร สุนทรเวช นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ การยุบสภา ได้แก่ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และการรัฐประหาร ได้แก่ น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และการออกจากอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ไม่ว่าจะการเมืองฝ่ายใดก็ตาม เกิดขึ้นภายใต้บริบทของการชุมนุมทางการเมืองมาโดยตลอด รายละเอียดปรากฏตามตารางดังนี้

ตารางที่ ๖.๑ การชุมนุมของกลุ่มต่างๆ ในช่วงการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ระหว่างปี พ.ศ.๒๕๔๙-๒๕๕๗

ลำดับ	ช่วงเวลา	นายกรัฐมนตรี	กลุ่มผู้ชุมนุม/วัตถุประสงค์
๑	๒๕๔๙	พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (พ้นตำแหน่งจากการรัฐประหาร)	พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย/ต่อต้าน
๒	๒๕๔๙-๒๕๕๑	พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ (พ้นตำแหน่ง โดยมีการเลือกตั้ง)	-
๓	๒๕๕๑	นายสมักร สุนทรเวช (พ้นตำแหน่งโดยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ)	พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย/คัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ต่อต้านรัฐบาล
๔	๒๕๕๑	นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ (พ้นตำแหน่งโดยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง)	พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย/ต่อต้าน ไม่ให้รัฐบาลแถลงนโยบาย
๕	๒๕๕๑-๒๕๕๔	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (พ้นตำแหน่งจากการยุบสภาภายหลัง)	แนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) / ให้นายกรัฐมนตรียุบสภา
๖	๒๕๕๔-๒๕๕๗	น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (พ้นตำแหน่งจากการยุบสภาและรัฐประหาร)	คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) / ต่อต้านกฎหมายนิรโทษกรรม ให้ยุติการปฏิบัติหน้าที่ ปฏิรูปการเมือง

จากเหตุการณ์ชุมนุมของกลุ่ม นปช.เมื่อปี พ.ศ.๒๕๕๓ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ ขึ้น เพื่อศึกษาถึงสาเหตุของความขัดแย้งที่นำไปสู่ความรุนแรงทางการเมือง ได้มีการสรุปถึงความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลระหว่างรากเหง้าปัญหาความขัดแย้งกับปัจจัยที่เป็นตัว

^{๑๐} ชวลิต ยงใจยุทธ, พลเอก, สัมภาษณ์ วันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๘.

ตั้งเงื่อนไขให้พร้อมเข้าสู่ความรุนแรง และปัจจัยที่เป็นตัวกระตุ้นและแปรเปลี่ยนความขัดแย้งให้เป็นความรุนแรง กล่าวคือ^{๑๑}

๑) รากเหง้าปัญหาความขัดแย้ง ได้แก่ ความแตกต่างระหว่างสังคมเมืองและชนบท ความแตกต่างระหว่างภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม การครอบครองทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียม การกระจายรายได้ไม่เป็นธรรม นโยบายและกลไกการจัดการของรัฐไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมได้ และการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งทำให้เกิดชนชั้นในสังคมไทย ๒ ชนชั้น คือ ชนชั้นผู้ปกครองที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจและชนชั้นผู้อยู่ใต้ปกครอง อย่างไรก็ตาม สัมพันธภาพเชิงอำนาจดังกล่าวยังมีโครงสร้างที่รักษาดุลอำนาจ คือ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไทยๆ ความเชื่อเรื่องบุญกรรม การเมืองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบและการต่อรองอำนาจและผลประโยชน์ที่ลงตัว

๒) ปัจจัยที่เป็นตัวตั้งเงื่อนไขให้พร้อมเข้าสู่ความรุนแรง ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญที่ทำให้เกิดแนวคิด “ความเป็นพลเมือง” ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจการเมือง มีการกระจายอำนาจมากขึ้น ทำให้วัฒนธรรมแบบไพร่ฟ้าและรัฐบาลแบบสงเคราะห์เกิดการสั่นคลอน ประชาชนระดับรากหญ้าเกิดการตื่นตัวและต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง

๓) ปัจจัยกระตุ้นและแปรเปลี่ยนความขัดแย้งให้เป็นความรุนแรง ได้แก่ การเกิดขึ้นของสื่อการเมืองและสื่อบุคคล กลุ่มผู้ต่อต้านฝ่ายที่มีอำนาจรัฐจะมีความพยายามหรือผลักดันให้เกิดความรุนแรง การใช้ทหารในการจัดการความขัดแย้งซึ่งนำไปสู่การกระตุ้นให้เกิดความรุนแรงมากขึ้น การโฟนอินและการต่อท่อน้ำเลี้ยงของ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีนั่ง ซึ่งนำไปสู่การก่อให้เกิดความรุนแรง ความเคลือบแคลงในหลักนิติธรรม (rule of law) ตุลาการภิวัตน์ การตั้งข้อกล่าวหาที่รุนแรงเกินจริงของผู้ที่มีอำนาจรัฐต่อผู้ต่อต้าน การสร้างการรับรู้ว่าการบวนการยุติธรรมมีสองมาตรฐาน การกระทำที่จบบ้างกระทบกระทั่งต่อสถาบัน การป่วนทางวัฒนธรรมที่แสดงออกถึงความเกลียดชังและตอกย้ำข้อขัดแย้งที่มีอยู่เดิม รวมทั้งการที่ความขัดแย้งครั้งนี้เป็นความขัดแย้งแบบเดิมพันสูงประกอบกัน

ความขัดแย้งที่ปรากฏขึ้นหลังปี พ.ศ.๒๕๔๙ ไม่อาจสรุปได้ว่าเกิดขึ้นด้วยปัจจัยใดปัจจัยหนึ่ง แต่เป็นปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครองและการบังคับใช้กฎหมาย ที่สะสมมายาวนาน โดยมีความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ ๒๕๔๐ และชนชั้นนำทางการเมืองที่เป็นตัวแสดงบทบาทสำคัญเป็นปัจจัยที่เปลี่ยนความขัดแย้งเป็นความรุนแรงทางการเมืองในเวลาต่อมา

เมื่อมุ่งเน้นไปที่วิกฤติทางการเมืองที่ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงทางการเมืองในช่วงหลังปี พ.ศ.๒๕๔๙ ซึ่งมีความแตกแยกออกเป็น ๒ กลุ่ม และการชุมนุมทางการเมืองที่กลายเป็นความรุนแรงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยไม่จำกัดฝ่าย มีคำอธิบายถึงวิกฤติทางการเมืองดังกล่าว ๓ ประการ คือ^{๑๒}

^{๑๑} คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.), บรรณาธิการ, รายงานฉบับสมบูรณ์ *โครงการศึกษาวิจัยรากเหง้าของความขัดแย้งสู่ทางออกเพื่อความปรองดอง* (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.), ๒๕๕๕), หน้า ๑๙๕-๖.

^{๑๒} ไชยันต์ ไชยพร, *การพัฒนาระบบการเมืองประชาธิปไตยเพื่อความเป็นธรรมและเสมอภาค ในกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย*, รายงานการวิจัย โครงการวิจัยความมั่นคงมนุษย์ในมิติการเมือง การพัฒนาระบบการเมืองประชาธิปไตยที่มีความเป็นธรรมและเสมอภาคในกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย,

๑) มีการสร้างและใช้วาทกรรมเกินจริงของผู้นำมวลชนหรือนักปลุกระดม (demagogues) ขับเคลื่อนมวลชน สร้างความเกลียดชังอย่างรุนแรงต่อฝ่ายตรงข้าม ไม่เปิดโอกาสให้มวลชนของตนเองได้มีบทสนทนากับมวลชนของฝ่ายตรงข้าม ดังสถาบันพระมหากษัตริย์ลงมาเป็นอุดมการณ์ในการสร้างพลังในการขับเคลื่อนมวลชนเข้าโจมตีฝ่ายตรงข้าม ในขณะที่เดียวกัน ฝ่ายที่ถูกโจมตีหรือฝ่ายที่ปฏิเสธอุดมการณ์ “ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์” ก็ต่อสู้โดยการหันมาวิพากษ์และโจมตีอุดมการณ์ดังกล่าวไปเสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการโจมตีประเด็นสถาบันพระมหากษัตริย์ มากกว่าที่จะมุ่งโจมตีผู้สร้างวาทกรรม

๒) วิวัฒนาการของระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญที่ยังไม่ลงตัว และยังไม่สามารถหาข้อตกลงร่วมกันในสังคมได้ว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยในแบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญคืออะไร

๓) “ความรู้สึก” ถึงความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและโอกาสในการพัฒนาชีวิตของผู้คน โดยแนวคิดดังกล่าวได้ถูกผลิตขึ้นและเผยแพร่ทำซ้ำในหมู่ของคนทั้งสองกลุ่มอันได้แก่กลุ่มเสื้อเหลือง และกลุ่มคนเสื้อแดง

ปัญหาทั้งสามถูกนำเสนอเผยแพร่ในวงกว้างได้ด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีของสื่อสมัยใหม่ที่สามารถส่งสาสน์ให้ถึงมือผู้รับได้โดยง่าย

การยุติการเป็นประชาธิปไตยจากการรัฐประหารในปี พ.ศ.๒๕๔๙ รวมทั้งการรัฐประหารอีกครั้งในปี พ.ศ.๒๕๕๗ แสดงให้เห็นว่าช่วงระยะเวลาการเป็นประชาธิปไตยในภาพรวม ตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.๒๔๗๕ เป็นต้นมา แม้จะมีความพยายามทำให้ประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีความเข้มแข็ง โดยการปฏิรูปการเมืองและสร้างกติกาที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย คือ รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.๒๕๔๐ แต่การเป็นประชาธิปไตยก็ต้องสะดุดลงอีกถึง ๒ ครั้ง ท่ามกลางวิกฤติความขัดแย้งที่ลงลึกไปในทุกส่วนของสังคม กระบวนการเป็นประชาธิปไตยในยุคนี้ จึงยังหนีไม่พ้นจากช่วงการต่อสู้ทางการเมืองที่ยังไม่ลงตัว (inconclusive political struggles) แต่อย่างไรก็ตาม

๖.๑.๔ สถานะของตำรวจในวิกฤติความขัดแย้งทางการเมือง

ประเด็นความขัดแย้งที่ปรากฏตัวเป็นวิกฤติทางการเมืองเริ่มขึ้นเมื่อ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสมัยที่สอง และมีขบวนการภาคประชาชนคือ กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย จัดชุมนุมต่อต้าน หลังจากนั้นเป็นต้นมา การชุมนุมจากประชาชนกลุ่มต่างๆ ก็ได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งสองขั้วทางการเมือง และการชุมนุมมีความแตกต่างจากอดีตเป็นอย่างมาก

กลุ่มผู้ชุมนุมรับแนวความคิดการต่อต้านอำนาจรัฐที่เรียกว่าอารยะขัดขืน หรือการแข็งขืนแบบอารยะ (civil disobedience) มาใช้ในการต่อต้านอำนาจรัฐ การแข็งขืนแบบอารยะ เป็นการเคลื่อนไหวที่ไม่ได้ถืออำนาจรัฐ ทหาร หรือตำรวจเป็นศัตรู แต่ถือการล้มอำนาจเป็นเป้าหมาย มีการอธิบายการแข็งขืนแบบอารยะในครั้งนี้ คือ “การทำให้อำนาจของทักษิณไม่สามารถทำงานได้ จนในที่สุดคนจะไม่ยอมรับทักษิณ ซึ่งสามารถกระทำได้หลายรูปแบบมาก เช่น การชุมนุมหรือการเดินขบวนเป็นส่วนหนึ่งของการไม่ยอมรับอำนาจทักษิณ ถ้าจะเดินขบวนไปปิดล้อมสัญลักษณ์อำนาจทักษิณคือทำเนียบย่อมทำได้”^{๑๓} การต่อต้านแบบอารยะขัดขืน แม้ว่าจะไม่ได้ถืออำนาจรัฐ ทหารหรือตำรวจเป็นศัตรูตามความหมายดังกล่าว แต่การต่อต้านที่ใช้วิธีการฝ่าฝืน

ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาแห่งชาติ ภายใต้โครงการพัฒนามหาวิทยาลัยวิจัยแห่งชาติ ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๖ ร่วมกับ ผศ.ดร. ศุภมิตร ปิติพัฒน์

^{๑๓} ธีรยุทธ บุญมี, *ความคิดสองทศวรรษ*, หน้า ๒๘๐.

กฎหมาย ย่อมทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมาย จะต้องใช้อำนาจระงับยับยั้งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับกลุ่มผู้ชุมนุมต่อต้าน เริ่มขึ้นจากการเห็นว่าตำรวจเป็นเครื่องมือของรัฐบาลและอยู่ฝ่ายตรงข้ามกับกลุ่มผู้ชุมนุม

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยเสรีภาพในการชุมนุมซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” ปรากฏครั้งแรกตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.๒๔๙๒ มีความแตกต่างเฉพาะการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว “กระทำได้โดยก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”^{๑๔} แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.๒๕๕๐ บัญญัติว่าการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม “จะกระทำได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก” ตั้งแต่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.๒๕๕๒ ก็ยังไม่มีกฎหมายสำหรับการชุมนุมสาธารณะแต่อย่างใด กลุ่มประชาชนที่มาชุมนุมในยุคนี้จึงอ้างถึงเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท โดยกฎหมายฉบับอื่นไม่สามารถบังคับใช้ได้เพราะขัดต่อเสรีภาพในการชุมนุม

การต่อต้าน พันตำรวจโททักษิณ นอกเหนือจากประเด็นทางการเมือง การทุจริตคอร์รัปชันแล้ว ได้มีการจัดวางองค์กรตำรวจว่าเป็นเครื่องมือในทางการเมืองของพันตำรวจโททักษิณ ดังเช่นการกล่าวถึง รัฐบาลที่ใช้องค์กรตำรวจมาเป็นกลไกสำคัญในการตรวจตราและควบคุมสังคมด้วยวิธีการแบบรัฐตำรวจ การใช้องค์กรตำรวจเป็นเครื่องมือในการจัดการกับกลุ่มผู้ชุมนุมต่อต้าน^{๑๕} การปฏิบัติหน้าที่ในช่วงเดือนตุลาคม ๒๕๕๑ ต่อกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ฝ่ายตำรวจถูกมองว่า

การที่ตำรวจใช้อาวุธร้ายแรงปราบปรามประชาชนกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ที่ชุมนุมประท้วงรัฐบาลที่ฉ้อฉลอย่างสันติเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ สะท้อนว่ารัฐบาล/เจ้าหน้าที่รัฐไม่ได้เรียนรู้บทเรียนจากการใช้ความรุนแรงแบบไร้อคติในเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ เลย กลุ่มตำรวจที่ใช้กำลังปราบปรามประชาชนยังคงได้รับการศึกษาแบบจารีตนิยม/อำนาจนิยม และคิดแบบแบ่งคนเป็น ๒ ขั้วที่อยู่ตรงข้ามกันอย่างสุดโต่ง^{๑๖}

อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ มีความแตกต่างจากเหตุการณ์ชุมนุมประท้วงในอดีตหลายประการ การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับคำสั่งห้ามพกพาอาวุธทุกชนิดในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ โดย

^{๑๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๔๙๒ มาตรา ๓๗, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ ตอนที่ ๑๗ เล่ม ๖๖ วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๔๙๒, หน้า ๒๐

^{๑๕} ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร, *รัฐตำรวจสมัยใหม่: ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมภายใต้รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร พ.ศ.๒๕๔๔-๒๕๕๙*, วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๙, หน้า ๑๐๒.

^{๑๖} วิทยากร เชียงกุล, *ปฏิรูปประเทศไทย เศรษฐกิจ การเมือง* (กรุงเทพฯ: บ้านพระอาทิตย์ บั๊ค ดีอคอม, ๒๕๕๗), หน้า ๑๗.

ผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้นตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติอย่างใกล้ชิด^{๑๗} ข้อมูลจากกองบัญชาการตำรวจนครบาล มีการรายงานว่าเหตุการณ์ดังกล่าว มีข้าราชการตำรวจได้รับบาดเจ็บ ๖๘ นาย สาหัส ๑๒ นาย โดยถูกยิงด้วยอาวุธปืน ๗ นาย และสำหรับการเสียชีวิตและผู้ร่วมชุมนุม ๒ ราย หนึ่งรายเสียชีวิตจากเหตุรถยนต์ของตนเองเกิดระเบิดจากวัตถุระเบิดที่อยู่ภายในรถ อีกหนึ่งรายเสียชีวิตจากบาดแผลซึ่งเชื่อว่าเกิดจากแรงระเบิด ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นว่าลักษณะของบาดแผลน่าจะเกิดขึ้นจากดินระเบิดที่มีขนาดไม่ต่ำกว่า ๒๐๐ กรัม ส่วนกระสุนแก๊สน้ำตาไม่อาจทำให้เกิดอันตรายถึงกับสาหัสได้ นอกจากนี้ระหว่างการชุมนุมและเหตุการณ์ในวันดังกล่าว มีการตรวจค้นพบอาวุธ ระเบิดปิงปอง วัสดุต่างๆ ที่ดัดแปลงใช้เป็นอาวุธได้จำนวนหลายรายการ

พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรี และเป็นผู้หนึ่งที่มีส่วนในการดูแลการแก้ไขปัญหาการชุมนุมในช่วงวันดังกล่าว ได้กล่าวถึงเหตุการณ์ว่าได้มีการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ตำรวจจัดกำลังไปรักษาความสงบเรียบร้อยเพื่อป้องกันการปิดล้อมรัฐสภา และหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดความรุนแรง เมื่อมีเหตุการณ์ความวุ่นวายและการสูญเสียเกิดขึ้น ได้ให้ความเห็นว่า “อย่าไปลงโทษตำรวจเลย ตำรวจไหนเขาก็ใช้เครื่องมือแบบนี้ ตำรวจที่ไหนเวลาชุมนุมแล้วไม่ใช่แก๊สน้ำตา มีไหม ไม่มี การยิงอาจจะไม่ถูก ยิ่งไม่สูง ยิ่งระดับล่าง อาจมีแรง”^{๑๘}

การสร้างและใช้วาทกรรมเกินจริงของผู้นำมวลชนหรือนักปลุกระดม (demagogues) เพื่อขับเคลื่อนมวลชน ไม่ได้สร้างความเกลียดชังอย่างรุนแรงต่อมวลชนฝ่ายตรงข้ามเท่านั้น แต่ได้ขับเคลื่อนสร้างความเกลียดชังให้เจ้าหน้าที่ตำรวจอีกด้วย บ่อยครั้งที่เจ้าหน้าที่ตำรวจถูกทำร้ายขณะขับรถผ่านหรือเดินผ่านใกล้ที่ชุมนุม นายตำรวจระดับสูงท่านหนึ่งของกองบัญชาการตำรวจนครบาล ซึ่งเป็นหน่วยที่รับผิดชอบการรักษาความสงบพื้นที่กรุงเทพมหานคร ได้อธิบายถึงประเด็นการปราศรัยของแกนนำการชุมนุมฝ่ายที่มักมีการโจมตีตำรวจว่า

... เป็นลักษณะของลีลา เป็นเรื่องของการพูด เพื่อให้มีอรรถรสหรือมีสีสัน การพูดจาหรือ การปลุกเร้า ถ้าไม่มีลีลาหรือไม่มีอรรถรส คนฟังก็เบื่อ ก็จะไม่อยู่ ที่สำคัญก็คือว่าไม่รู้จะทะเลาะกับใคร ถ้าทะเลาะกับตำรวจมันจะเป็นภาพข่าวและจะเป็นเรื่องเป็นราว แล้วก็จะมีการสร้างเงื่อนไขขึ้นมาได้ในการเจรจาต่อรองในสิ่งที่ตนเองต้องการได้ ลักษณะที่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ความรุนแรง โดยใครเป็นคนสั่งเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ก็คือ ผู้บังคับบัญชาระดับสูง และทางการเมืองเท่านั้น^{๑๙}

นายตำรวจชั้นสัญญาบัตรผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับกองร้อยควบคุมฝูงชน (ผบ.ร้อย.คฝ.) ของกองบัญชาการตำรวจนครบาล ท่านหนึ่ง ให้ข้อมูลไว้ว่า

... มีอบ กปปส. ปลุกปั่นให้คนเกลียดตำรวจเลย ทำให้ตำรวจไม่เป็นมิตรกับมีอบ มีอบก็ไม่เป็นมิตรกับตำรวจ ตำรวจเองก็เฉยๆ บางทีผ่านไปเขาก็ตำเรวว่าเป็นข้าข้าทักษิณ ตำเรว โหเรว ปัญหาคือ เจริจา

^{๑๗} วิทยูในราชการกองบัญชาการตำรวจนครบาล ที่ ๐๐๑๖.(ศปก.น.)/๙๑๔๘ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๑

^{๑๘} ชวลิต ยงใจยุทธ, พลเอก, สัมภาษณ์, วันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๘.

^{๑๙} ฉันทวิทย์ รามสูต, พลตำรวจตรี, สัมภาษณ์, วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘.

ลำบาก เขามีเป้าหมายว่าจะทำถึงไหน เราไม่สามารถหยุดเขาได้เลย แต่บางคนก็โอเค เช่น มือของ คุณถาวร (เสนเนียน) คุยรู้เรื่อง^{๒๐}

ประเด็นดังกล่าวสอดคล้องกับข้อมูลจาก ถาวร เสนเนียน แกนนำ กปปส. ที่กล่าวว่า

... สิ่งแรก ผมเป็นคนเดียวที่ไม่ด่าตำรวจ และผมคนเดียวที่สามารถประสานกับตำรวจเพื่อให้ตำรวจ มาปฏิบัติหน้าที่ ตั้งแต่ที่เวทีที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย ผมก็จะยกหูหรือให้คนที่ใกล้ชิดไปบอกผู้กำกับ บอกมีอะไรขอให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ และถ้าหากกลัวว่าการ์ดที่มันเกลียดตำรวจอยู่ จะมาทำร้ายเอา ต้องมาแบบไม่มีอาวุธ ถ้าจะมาหาข่าว มาสืบสวน แต่การตั้งด่านตั้งจุดสกัดต้องมี ไม่มีไม่ได้ เว้น ระยะห่าง บอกผมไว้ ผมจะได้ดำเนินการให้^{๒๑}

ในช่วงเดือนมีนาคมถึงเมษายน ๒๕๕๒ หลังจากเปลี่ยนผู้อำนวยการทางการเมือง โดยพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งมีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี มีการชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการ แห่งชาติ (นปช.) เพื่อเรียกร้องให้นายอภิสิทธิ์ ลาออก มีการชุมนุมในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และบุกไปยัง สถานที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ที่พัทยา จว.ชลบุรี จนต้องยกเลิกการประชุมดังกล่าว หลังจากรัฐบาลได้ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และยุติการชุมนุมในวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๕๒ แม้การชุมนุมจะยุติลงได้ในเวลาไม่ นาน แต่ก็เกิดเหตุการณ์ที่เป็นพัฒนาการให้เกิดการชุมนุมใหญ่ในปี พ.ศ.๒๕๕๓ เหตุการณ์ในปี พ.ศ.๒๕๕๓ ส่อเค้ามาตั้งแต่เหตุการณ์เมษายน ๒๕๕๒ มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ใช้กำลังทหาร เมื่อกลุ่มผู้ชุมนุมต้อง ยุติการชุมนุม มีข้อสงสัยเกี่ยวกับประชาชนที่บาดเจ็บและการแถลงของรัฐบาลว่าไม่มีผู้เสียชีวิต “มีการกล่าวกัน ว่าต่อไปนี้จะมีการสู้ไม่ใช้ด้วยมือเปล่า จะใช้อาวุธ ตาต่อตาฟันต่อฟัน จะจับอาวุธลงใต้ดิน อันนี้เค้าว่ากัน เค้า ลางก็เกิดขึ้นแล้ว เพราะฉะนั้น ทหารกลายเป็นไม้เบื่อไม้เมากับเสื้อแดง ความไว้วางใจกันไม่มี การเจรจาต่อรอง ลำบาก ระหว่างทหารกับผู้ชุมนุม ไม่มีเลย จะเป็นการต่อรองระหว่างตำรวจมากกว่า”^{๒๒}

ในเดือนมีนาคม ๒๕๕๓ กลุ่ม นปช. นัดชุมนุมใหญ่โดยระดมมวลชนมาจากทั่วประเทศ มาชุมนุมใน พื้นที่กรุงเทพมหานคร เริ่มที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย ถนนราชดำเนินและบริเวณใกล้เคียง หลังจากนั้นได้มีการ เพิ่มจุดชุมนุมที่สี่แยกราชประสงค์ เหตุการณ์ต่างๆ ส่อเค้ารุนแรงมากขึ้น เมื่อมีการยิงระเบิดลงบริเวณหลังห้อง ทำงานของ พลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา ผู้บัญชาการทหารบก หลังจากนั้นก็มีกรยิงหรือขว้างระเบิดไปยังสถานที่ เชิงสัญลักษณ์ต่างๆ หลายครั้ง ได้แก่ ที่ทำการพรรคการเมือง หน่วยทหาร ธนาคารกรุงเทพ เป็นต้น และเมื่อ วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๓ เมื่อมีการใช้กำลังทหารเข้าขอคืนพื้นที่บริเวณสี่แยกคอกวัว ได้เกิดเหตุระเบิดขึ้นจน ทำให้นายทหารระดับสูงได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิต หลังจากเหตุการณ์นี้ ฝ่ายทหารเห็นว่าฝ่ายผู้ชุมนุมมีการใช้ กำลังที่เรียกว่าชายชุดดำ มาสังหารนายทหารระดับสูง จึงมีการสั่งให้ใช้อาวุธได้เพราะจำเป็นต้องป้องกัน

^{๒๐} อำนาจ หาญชนะ, พันตำรวจโท, รองผู้กำกับการป้องกันปราบปราม สถานีตำรวจนครบาล บาง ซื่อ/ทำหน้าที่ผู้บังคับกองร้อยควบคุมฝูงชน กองบังคับการตำรวจนครบาล ๒, สัมภาษณ์ วันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗

^{๒๑} ถาวร เสนเนียน, แกนนำ กปปส., สัมภาษณ์ วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๗.

^{๒๒} สันฐาน ชยนนท์, พลตำรวจโท, สัมภาษณ์ วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๘.

ตนเอง^{๒๓} เหตุการณ์ในปี พ.ศ.๒๕๕๓ มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจากความรุนแรงจำนวนมากทั้งฝ่ายผู้ชุมนุมและฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐ

ณัฐวุฒิ ใสยเกื้อ แกนนำกลุ่ม นปช.กล่าวถึงการจัดการชุมนุมและปฏิสัมพันธ์กับฝ่ายตำรวจตั้งแต่เริ่มจัดการชุมนุมในช่วงต้นๆ ว่า

... พอเริ่มตั้งเวทีชุมนุมจะเจอกับตำรวจที่พยายามจะมาสกัดกันไม่ให้ตั้งเวทีได้ หลังจากนั้นเมื่อตั้งเวทีได้ ก็จะมีนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ เชิญผม คุณวีระฯ คุณจตุพรฯ คุณจักรภพฯ ไปที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และก็มีการนัดหมายชั้นผู้ใหญ่ที่รับผิดชอบ ทั้งที่มาจาก บช.น. [กองบัญชาการตำรวจนครบาล] บช.ส. [กองบัญชาการตำรวจสันติบาล] หรือหน่วยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง นั่งกันเต็มในห้องประชุม เพื่อที่จะพูดคุย หรือแนวทางปฏิบัติที่สามารถประสานงานกันได้ จากนั้นก็จะติดต่อประสานงานกับตำรวจในลักษณะนี้อยู่เรื่อยๆ มีการเคลื่อนขบวนจะประสานงานกับตำรวจว่า จะเคลื่อนขบวนไปเส้นทางไหน เวลาเท่าไร กิจกรรมจะมีอะไรบ้าง มาที่ตั้งประมาณกี่โมง^{๒๔}

ส่วนเหตุการณ์ในการชุมนุมปี ๒๕๕๒ ได้เล่าถึงเหตุการณ์การชุมนุมและการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในช่วงดังกล่าวว่า

... การชุมนุมใหญ่ปี ๒๕๕๒ ที่หน้าทำเนียบรัฐบาล ตำรวจแม้ว่าได้รับมอบหมายให้มาควบคุมดูแลสถานการณ์ แต่ว่าเป็นการประสานงานที่มีมิติร่วมกัน เพราะว่าเขาพูดคุยดี มีอะไรปรึกษาหารือกัน สิ่งที่พวกผมทำตลอดช่วงการชุมนุมใหญ่ ทุกจุดที่มีการคัดกรองตรวจสอบอาวุธ ดูแลความปลอดภัย เราจะทำกำลังตำรวจร่วมด้วยและทำหน้าที่ร่วมกัน หมายความว่า การ์ดของเราจะเข้าไปตรวจ ไปดูอะไรก็ให้อยู่ในความดูแลของตำรวจ^{๒๕}

การที่คนเสื้อแดงหรือกลุ่ม นปช. ส่วนใหญ่มักจะไม่มี ความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้น นายตำรวจผู้บริหารของกองบัญชาการตำรวจนครบาล ได้ให้ความเห็นถึงปรากฏการณ์ดังกล่าวไว้ดังนี้

... แดงไม่ด่าตำรวจ หรือน้อยมาก แดงต้องการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ทางการเมือง มีผลสัมฤทธิ์โดยที่ไม่อยากมีเงื่อนไข หรือมีเหตุขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจ เพราะความได้เปรียบทางการเมืองมากกว่า ก็เลยไม่จำเป็นที่จะต้องสร้างศัตรูขึ้นมาโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะเชื่อว่าได้เปรียบทางการเมืองอยู่ ไม่จำเป็นต้องสร้างเงื่อนไขในส่วนนี้ มันต่างกัน

... รัฐบาลที่เป็นอยู่ หลายเรื่องที่ประชาชนไม่พอใจหรือไม่สัมฤทธิ์ผล เป็นเหตุผลที่แดงสามารถใช้พูดได้เต็มๆ โดยไม่จำเป็นต้องสร้างเงื่อนไขที่จะมาเกิดความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่ง

^{๒๓} สันฐาน ชยรินทร์, พลตำรวจโท, สัมภาษณ์ วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๘.

^{๒๔} ณัฐวุฒิ ใสยเกื้อ, สัมภาษณ์ วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗.

^{๒๕} ณัฐวุฒิ ใสยเกื้อ, สัมภาษณ์ วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗.

เจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งจะต้องเป็นกองกำลังที่ดูแลความปลอดภัยให้กลุ่มของผู้ชุมนุม และสร้างความมั่นใจให้แก่กลุ่มผู้ชุมนุม ให้กลุ่มผู้ชุมนุมมาชุมนุมให้มากขึ้น^{๒๖}

ในสถานการณ์ทางการเมืองที่มีวิกฤติความขัดแย้งในยุคนี สถานะของตำรวจไม่ได้ถูกจัดวางให้อยู่ข้างเดียวกับรัฐบาลเผด็จการทหารโดยมีประชาชนผู้ต่อต้านอำนาจเผด็จการเป็นคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเหมือนในอดีต แต่ตำรวจยุคแห่งความขัดแย้งทางการเมืองในทศวรรษ ๒๕๕๐ ถูกจัดวางให้อยู่ฝ่ายเดียวกับชั่วคราวเมืองฝ่ายหนึ่ง ซึ่งมีมวลชนเคลื่อนไหวสนับสนุน และมีชั่วคราวเมืองฝ่ายตรงข้าม ซึ่งมีมวลชนอีกฝ่ายหนึ่งสนับสนุนเช่นเดียวกัน และเป็นมวลชนที่ถูกปลูกปั้นให้มีความรู้สึกเกลียดชังตำรวจ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีความพยายามสร้างชั่วคราวเมืองให้ตำรวจ รวมทั้งความรู้สึกของเจ้าหน้าที่ตำรวจในฐานะปัจเจกบุคคล จะมีความพึงพอใจต่อการเมืองฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดก็ตาม แต่โดยบทบาทหน้าที่จำเป็นต้องรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม เจ้าหน้าที่ตำรวจระดับปฏิบัติการในพื้นที่ท่านหนึ่งที่ต้องควบคุมฝูงชนภายใต้สถานการณ์วิกฤติของความขัดแย้ง การถูกกลุ่มผู้ชุมนุมด่าว่าอย่างเสียหาย ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ไว้ว่า

... การจัดการม็อบ ไม่สามารถใช้ความเด็ดขาดได้ เนื่องจากม็อบ คือประชาชน ตำรวจเองเราไม่ได้ถูกสอนมาให้อะไรประชาชน เราถูกสอนมาทำอะไรก็ได้ให้มันสงบอย่างรวดเร็ว เมื่อเราใช้ความเด็ดขาดไม่ได้ ในขณะที่บางที่ผู้ชุมนุมเลยเถิดไปมาก ขึ้นทำให้คนอื่นเดือดร้อน เราก็ต้องมานั่งคิดว่าเราจะทำยังไง เช่น กรณีใช้แก๊สน้ำตาจะทำให้เกิดการบาดเจ็บล้มตายหรือไม่ เราจะคำนึงตลอด ไม่ใช่ว่าสะใจนะ ไม่เคยคิดแบบนั้นเลย แม้จะตี เห็นตำรวจทำท่าจะ เราห้ามตลอด ห้ามใช้ความรุนแรง ถ้าเขานั้นมาก็ป้องกันตัว ตำรวจจะรู้สึกกว่านายจะส่งมันไปตายหรือเปล่า^{๒๗}

อย่างไรก็ตาม ภายใต้วิกฤติความขัดแย้งดังกล่าว สถานะความเป็นกลางในการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจทั้งในภาพรวมเชิงสถาบันและในเชิงปัจเจกบุคคล ถูกตั้งข้อสงสัยอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ตำรวจถูกกล่าวหาว่าไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเสมอภาคและไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายต่อเหตุการณ์อันเกี่ยวเนื่องกับความขัดแย้งทางการเมืองและการชุมนุมทางการเมือง การเลือกปฏิบัติในการดำเนินคดีกับบางกลุ่ม หรือการตั้งข้อกล่าวหาที่รุนแรงเกินความจริง จุดสนใจของสังคมภายใต้บริบทความขัดแย้งทางการเมืองจึงเป็นความสนใจต่อการการปฏิบัติต่อเหตุการณ์ที่แต่ละฝ่ายใช้การกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายเพื่อเป้าหมายทางการเมืองเป็นสำคัญ

ในระดับนโยบาย ผู้บริหารของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้กล่าวถึงกรณีดังกล่าวว่า

... ก่อนการปฏิบัติ เขาก็มองว่าตำรวจไปเข้าข้างรัฐบาล เพื่อปกป้องรัฐบาลให้อยู่ในตำแหน่งให้ได้ แต่ในความเป็นจริงมันไม่ใช่ รัฐบาลจะอยู่ได้หรือไม่ได้ก็เป็นเรื่องของรัฐบาล เราบอกเพียงอย่างเดียวว่าอย่าละเมิดกฎหมายบ้านเมือง อย่าทำร้ายประชาชน อย่างสร้างความเสียหายให้แก่เศรษฐกิจ สังคม การเมือง นี่คือสิ่งที่เรายืนอยู่ ไม่เชื่อว่าตำรวจเป็นอย่างนั้น ในเรื่องภาพรวมนะ แต่ถ้าเป็นความ

^{๒๖} ฉันทวิทย์ รามสูตร, พลตำรวจตรี, สัมภาษณ์ วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘.

^{๒๗} อำนาจ หาญชนะ, พันตำรวจโท, สัมภาษณ์ วันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗.

เปียงเบนเฉพาะบุคคลมันมี ซึ่งมีทวงการ รัฐบาลสีไหนก็ตาม มีการเปียงเบนทวงการ ตำรวจก็มี บางส่วน เหมือนตำรวจทำผิดกฎหมาย ทำผิดวินัย เป็นเรื่องเฉพาะตัวแล้วเขาก็ต้องรับผิดชอบ^{๒๘}

๖.๑.๕ ผู้นำตำรวจกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

ตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ เป็นตำแหน่งที่มักจะมีการเปลี่ยนแปลงเมื่ออำนาจทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งในยุคหลังปี พ.ศ.๒๕๓๕ เมื่อพลตำรวจเอกสวีสดี อมรวิวัฒน์ ออกจากตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ ด้วยเหตุผลทางการเมือง มีการแต่งตั้ง พลตำรวจเอกประทีป สันติประภาพ เป็นอธิบดีกรมตำรวจ ในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี พลตำรวจเอกประทีป เริ่มรับราชการเป็นนายทหาร อยู่ศูนย์การทหารราบ แล้วโอนมาเป็นตำรวจสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นอธิบดีกรมตำรวจ หลังจากปฏิบัติไม่นานก็ได้รับคำสั่งให้เป็นมาเป็นตำรวจทางวิทยุ ด้วยสาเหตุว่าท่านเคยเป็นนักศึกษาามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มาก่อน เป็นคนที่เข้ากับคนได้ทุกฝ่าย^{๒๙} หลังจากทำหน้าที่อธิบดีกรมตำรวจในระยะเวลาสั้นๆ พลตำรวจเอกพจน์ บุญยะจินดา ก็เข้ามาทำหน้าที่ต่อเนื่อง และคล้ายกับพลตำรวจเอกสวีสดี พลตำรวจเอก พจน์ ก็ถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง แล้วลาออกจากราชการ ในเวลาต่อมา

พลตำรวจเอกประชา พรหมนอก ถือเป็นอธิบดีกรมตำรวจ คนสุดท้าย เนื่องจากในปี ๒๕๔๑ ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจจากกระทรวงมหาดไทย มาจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นหน่วยงานระดับกรมที่ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี และเปลี่ยนชื่อตำแหน่ง อธิบดีกรมตำรวจ เป็นตำแหน่ง ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พลตำรวจเอก ประชา พรหมนอก ได้รับผลกระทบทางการเมืองเช่นเดียวกัน จนได้ลาออกจากราชการในวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ ไปเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในโครงการพรรคชาติพัฒนา เป็นการปลดตัวเองก่อนที่จะโดนปลด พลตำรวจเอกพรศักดิ์ ดุรงควิบูลย์ ได้รับการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นคนต่อมา ในช่วงนี้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มีเพียง ๓ ท่าน ที่ได้ปฏิบัติหน้าที่จนถึงวันเกษียณอายุราชการ คือ พลตำรวจเอกประทีป สันติประภาพ พลตำรวจเอกพรศักดิ์ ดุรงควิบูลย์ และ พลตำรวจเอกเพริยพันธ์ ดามาพงศ์ จะเห็นได้ว่าทั้งสามท่านดำรงตำแหน่งเพียงปีเดียวและเกษียณอายุราชการในช่วงที่ยังไม่มีเปลี่ยนแปลงรัฐบาล นอกเหนือจากนี้ ต้องพ้นจากตำแหน่งหรือถูกสั่งไปประจำส่วนราชการอื่น ทั้งการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยการรัฐประหารและการเปลี่ยนรัฐบาลตามภาวะปกติ รายละเอียดตามตารางดังนี้

^{๒๘} อำนาจ อันอาดม้งาม, พลตำรวจเอก, ที่ปรึกษา (สบ๑๐) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, สัมภาษณ์ วันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๘.

^{๒๙} สุนทร เพระสุนทร, พันตำรวจโท, *อัตลักษณ์ของอธิบดีกรมตำรวจไทย*, วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๙, หน้า ๑๖๑.

ตารางที่ ๖.๒ รายชื่ออธิบดีกรมตำรวจ/ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกับนายกรัฐมนตรี ระหว่าง พ.ศ.๒๕๓๕-๒๕๕๗

นายกรัฐมนตรี	ช่วงเวลา	อธิบดีกรมตำรวจ/ผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติ	ช่วงเวลา
นายอานันท์ ปันยารชุน	๒๕๓๕-๒๕๓๕	พลตำรวจเอกสวัสดิ์ อมรวิวัฒน์	๒๕๓๔-๒๕๓๖
นายชวน หลีกภัย	๒๕๓๕-๒๕๓๘	พลตำรวจเอกประทีป สันติประภพ	๒๕๓๖-๒๕๓๗
		พลตำรวจเอกพจน์ บุญยะจินดา	๒๕๓๗-๒๕๓๙
นายบรรหาร ศิลปอาชา	๒๕๓๘-๒๕๓๙		
พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ	๒๕๓๙-๒๕๔๐	พลตำรวจเอกประชา พรหมนอก	๒๕๓๙-๒๕๔๓
นายชวน หลีกภัย	๒๕๔๐-๒๕๔๔	(๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๑ เปลี่ยนตำแหน่ง เป็น ผบ.ตร.)	
		พลตำรวจเอกพรรคดี ดุรงค์วิบูลย์	๒๕๔๓-๒๕๔๔
พันตำรวจโท ทักษิณ ชิน วัตร	๒๕๔๔-๒๕๔๙	พลตำรวจเอกสันต์ ศรุตานนท์	๒๕๔๔-๒๕๔๗
		(พลตำรวจเอกสุนทร ช้ายขวัญ รักษาราชการแทนผู้บัญชาการตำรวจ แห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗)	
		พลตำรวจเอกโกวิท วัฒนะ	๒๕๔๗-๒๕๕๐
พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์	๒๕๔๙-๒๕๕๑		
		พลตำรวจเอกเสรีพิศุทธิ์ เตมียาเวส	๒๕๕๐-๒๕๕๑
นายสมัคร สุนทรเวช	๒๕๕๑-๒๕๕๑	พลตำรวจเอกพัชรวาท วงษ์สุวรรณ	๒๕๕๑-๒๕๕๒
นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์	๒๕๕๑-๒๕๕๑		
นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	๒๕๕๑-๒๕๕๔	(พลตำรวจเอกปทีป ตันประเสริฐ รักษาราชการแทน ผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๒-๒๕๕๓)	
		พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี	๒๕๕๓-๒๕๕๔
นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	๒๕๕๔-๒๕๕๗	พลตำรวจเอกเพรียวพันธ์ ดามาพงศ์	๒๕๕๔-๒๕๕๕
		พลตำรวจเอกอดุลย์ แสงสิงแก้ว	๒๕๕๕-๒๕๕๗
พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา	๒๕๕๗-	พลตำรวจเอกสมยศ พุ่มพันธุ์ม่วง	๒๕๕๗-๒๕๕๘

๖.๒ การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างองค์กรตำรวจ

หลังปี พ.ศ.๒๕๓๕ เป็นต้นมา ถือว่ามีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างองค์กรของตำรวจที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

๖.๒.๑ การเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานที่ควบคุมสถานีตำรวจ ในตำรวจภูธรภาคและกองบัญชาการตำรวจนครบาล ในปี พ.ศ.๒๕๓๖^{๓๐}

๖.๒.๑.๑ ยุบเลิกกองบัญชาการตำรวจภูธร ๑ ถึง ๔ ซึ่งเป็นหน่วยที่ควบคุมการปฏิบัติของสถานีตำรวจภูธร แล้วจัดกลุ่มจังหวัดแบ่งออกเป็น ๙ ภาค จัดตั้งกองบังคับการอำนวยการตำรวจภาค ๑ ถึง ๙ เป็นหน่วยราชการส่วนกลาง ขึ้นตรงต่อกรมตำรวจ เพื่อสนับสนุนอำนวยการตำรวจภาค ๑-๙ โดยมีการมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาระดับ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ไปควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติในแต่ละภาค รวมทั้งจัดตั้งกองกำกับการสืบสวนสอบสวนตำรวจภาค ๑ ถึง ๙ เป็นหน่วยขึ้นตรงต่อกรมตำรวจเพื่อสนับสนุนงานสืบสวนเช่นเดียวกัน

๖.๒.๑.๒ ยุบเลิกกองกำกับการตำรวจนครบาล ๑ ถึง ๑๙ และกิ่งสถานีตำรวจนครบาล ในกองบังคับการตำรวจนครบาลพระนครเหนือ กองบังคับการตำรวจนครบาลใต้ และกองบังคับการตำรวจนครบาลธนบุรี ในกองบัญชาการตำรวจนครบาล กองกำกับการตำรวจนครบาล ๑ ถึง ๑๙ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ควบคุมกำกับดูแลสถานีตำรวจนครบาลในสังกัดประมาณ ๓-๔ สถานีตำรวจ เมื่อยุบเลิกกองกำกับการตำรวจนครบาล เป็นการลดช่วงชั้นการบังคับบัญชา (hierarchy of control) ของสถานีตำรวจ ให้สั้นลง ขณะเดียวกันก็มีการยกระดับตำแหน่งของหัวหน้าสถานีตำรวจจากตำแหน่ง สารวัตรใหญ่ (ยศพันตำรวจโท) เป็นตำแหน่ง ผู้กำกับการ (ยศพันตำรวจเอก) และปรับขยายโครงสร้างของตำแหน่งในสถานีตำรวจให้มีรองผู้กำกับการ ในแต่ละสายงาน

๖.๒.๑.๓ ยุบเลิก ๓ กองบังคับการ ใน กองบัญชาการตำรวจนครบาล คือ กองบังคับการตำรวจนครบาลพระนครเหนือ กองบังคับการตำรวจนครบาลพระนครใต้ และกองบังคับการตำรวจนครบาลธนบุรี ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ควบคุม กำกับดูแลสถานีตำรวจนครบาล และจัดตั้งเป็น กองบังคับการตำรวจนครบาล ๑-๙ ในกองบัญชาการตำรวจนครบาล การปรับโครงสร้างครั้งนี้ เป็นการเพิ่มหน่วยงานระดับ กองบังคับการ ที่ควบคุมกำกับดูแลสถานีตำรวจนครบาล ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ให้มีจำนวนมากขึ้น เป็นการปรับช่วงการควบคุม (span of control) หน่วยงานสถานีตำรวจนครบาล ให้แคบลง เพื่อลดจำนวนสถานีตำรวจที่แต่ละกองบังคับการควบคุม กำกับดูแล

๖.๒.๒ การปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานในภาพรวมในปี พ.ศ.๒๕๓๙

การออกพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.๒๕๓๙ เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ มาตรา ๘ วรรคสี่ บัญญัติให้การแบ่งส่วนราชการภายในกรมให้ตราเป็น พระราชกฤษฎีกาและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในพระราชกฤษฎีกาด้วย^{๓๑} จึงเป็นครั้งแรกที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมตำรวจไว้ในพระราชกฤษฎีกา คือ

^{๓๐} พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๒๒), ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๑๐ ตอนที่ ๑๖๙ วันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๓๖, หน้า ๑-๗.

^{๓๑} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๓ ตอนที่ ๕๒ ก วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๓๙, หน้า ๔๗.

(๑) รักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ

(๒) ปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดทางอาญา

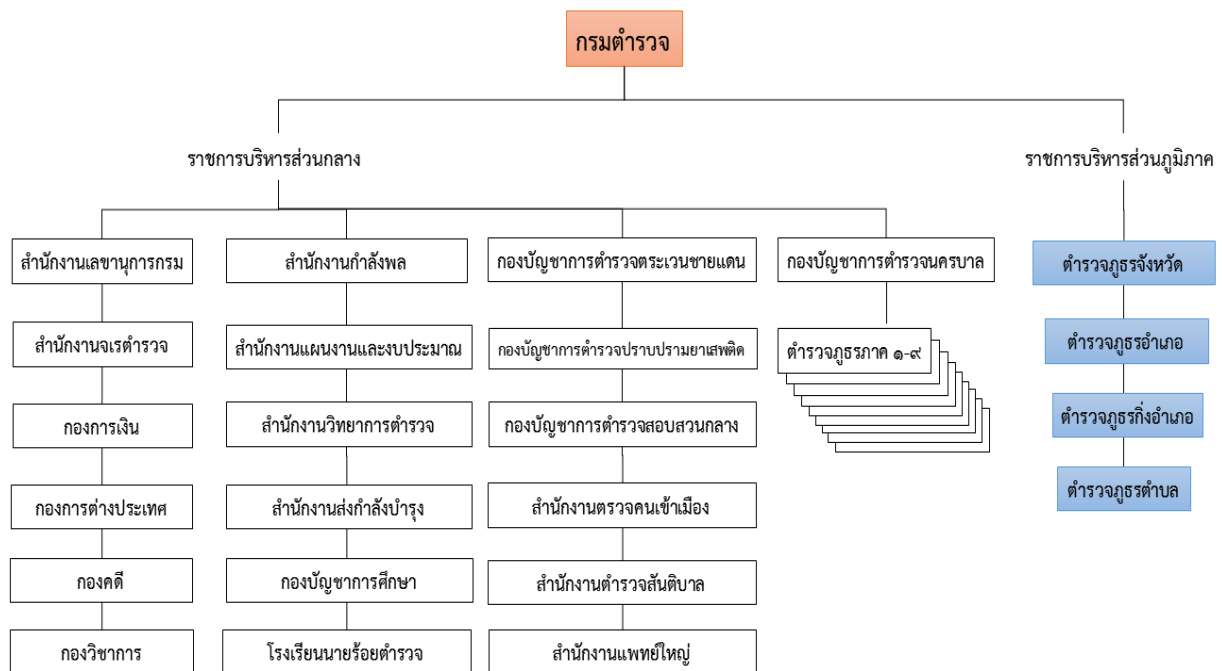
(๓) ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และให้บริการแก่สังคมในอำนาจหน้าที่ของกรมตำรวจ

(๔) รักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

(๕) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

การกำหนดส่วนราชการในพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้เป็นการกำหนดส่วนราชการถึงระดับกองกำกับการ ส่วนการกำหนดหน้าที่การงานของส่วนราชการเป็นการกำหนดหน้าที่การงานของส่วนราชการระดับกองบังคับการ การกำหนดโครงสร้างส่วนราชการแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง และ ราชการส่วนภูมิภาค ปรากฏตามโครงสร้างดังนี้

แผนภูมิที่ ๖.๑ โครงสร้างกรมตำรวจ เมื่อปี พ.ศ.๒๕๓๙



ที่มา: จัดทำจากพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.๒๕๓๙, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๓ ตอนที่ ๕๒ ก วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๓๙, หน้า ๑-๔๗๓.

๖.๒.๓ การยกฐานะหน่วยงานเดิมและจัดตั้งหน่วยงานใหม่

๓.๑ จัดตั้ง “สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง” เป็นส่วนราชการเทียบระดับกองบัญชาการในปี พ.ศ.๒๕๓๖^{๓๒} โดยหน่วยงานเดิมคือ “กองตรวจคนเข้าเมือง” เป็นส่วนราชการระดับกองบังคับการ จึงขยายหน่วยงานให้มีระดับใหญ่ขึ้นเพื่อรองรับภารกิจด้านงานตรวจคนเข้าเมืองที่มีคุณภาพและปริมาณงานมากขึ้น

๓.๒ จัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ” เป็นส่วนราชการเทียบระดับกองบัญชาการในปี พ.ศ.๒๕๔๐^{๓๓} โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญเกี่ยวกับงานเลขานุการของ ก.ตร. ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่ ก.ตร.มอบหมาย

๓.๓ จัดตั้ง “ศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้” ในปี พ.ศ.๒๕๕๑ เนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส มีลักษณะของการกระทำผิดเป็นการเฉพาะและการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่มีความแตกต่างจากในพื้นที่อื่นๆ จึงจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นส่วนราชการระดับกองบัญชาการ เพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ให้เหมาะสม เกิดความคล่องตัว ต่อเนื่อง เป็นระบบ^{๓๔}

๖.๒.๔ การจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

เมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๑ มีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างระดับบนขององค์กรครั้งสำคัญ โดยการโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นส่วนราชการและมีฐานะเป็นกรม ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง และให้อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี^{๓๕} การจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ครั้งนี้ทำให้องค์กรตำรวจไม่อยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทยอีกต่อไป เหตุผลที่ต้องมีการโอนก็เนื่องกรมตำรวจมีลักษณะงาน ระบบการบริหารที่แตกต่างจากกรมอื่นในกระทรวงมหาดไทย มีปัญหาด้านงบประมาณที่ต้องใช้จำนวนมากและต้องเปลี่ยนไปใช้ให้กับกรมอื่นๆ การบริหารกำลังพลซึ่งมีจำนวนมากและแตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือนอื่นในกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งข้อขัดข้องในการประสานหน่วยงานด้านความมั่นคง ในเชิงการบริหารมีวัตถุประสงค์ในการโอน คือ^{๓๖}

(๑) ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการบริหารกิจการตำรวจในระดับต่างๆ

(๒) กระจายอำนาจการบริหารงานไปยังหน่วยงานพื้นที่อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและการให้บริการแก่ประชาชน

(๓) ตัดโอนภารกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและความยุติธรรมแก่ประชาชนไปให้ส่วนราชการอื่นที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรง

^{๓๒} ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๑๐ ตอนที่ ๑๖๙ วันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๓๖, หน้า ๒.

^{๓๓} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๑ ก วันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๐, หน้า ๓.

^{๓๔} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๑๐ ก วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒, หน้า ๔.

^{๓๕} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๗๓ ก วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๑, หน้า ๑๕-๗.

^{๓๖} อาจิดน โชติวงศ์, พลตำรวจตรี, “จุดอ่อน จุดแข็ง ตลอดจนปัญหาข้อขัดข้องตาม พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗” ใน เอกสารประกอบการประชุมเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบงานตำรวจ ณ ห้องฟอร์จูน ชั้น ๓ โรงแรมแกรนด์ เมอร์เคียว ฟอร์จูน ถนนรัชดาภิเษก กรุงเทพฯ วันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๐, และ ชัยยง กิริติขจร, พลตำรวจเอก, สัมภาษณ์ วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๗.

การปรับให้องค์กรตำรวจเป็นหน่วยงานที่ขึ้นกับนายกรัฐมนตรีโดยตรง ถือเป็นการผลักดันจากกรมตำรวจ โดยพลตำรวจเอกประชา พรหมนอก อธิบดีกรมตำรวจ ผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ขณะนั้นคือ นายเสนาะ เทียนทอง โดยผู้นำขององค์กรเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการผลักดันนโยบายนี้^{๓๗} อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างครั้งสำคัญซึ่งแยกตำรวจออกมาจากกระทรวงมหาดไทย ในช่วงแรกยังไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงการบริหารอย่างชัดเจน การบริหารจัดการทอเวลาในระยะหนึ่ง จึงจะเห็นความเปลี่ยนแปลง เมื่อมีการออกพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗^{๓๘}

๖.๒.๕ การจัดโครงสร้างตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗

ภายหลังการโอนกรมตำรวจมาจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แล้ว ในปี พ.ศ.๒๕๔๕ ได้มีการออกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ ในมาตรา ๔๖ (๗) บัญญัติให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีฐานะเป็นกรมอยู่บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี แต่โดยที่ภารกิจเนื้อหาของตำรวจที่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญาจำนวนมาก งานและบทบาทมีหลายลักษณะ มีสถานีตำรวจที่ต้องรับผิดชอบดูแลรักษาความสงบและบังคับใช้กฎหมายทั่วประเทศ มีข้าราชการตำรวจกระจายอยู่ทุกชุมชนและต้องรับผิดชอบงาน ๒๔ ชั่วโมง ภารกิจและงบประมาณค่าใช้จ่ายและการบริหารงานต้องอยู่ในระดับของส่วนราชการที่สูงกว่ากรม พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ มาตรา ๗๖ จึงกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวง เป็นอำนาจและหน้าที่ของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และตามพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งฯ กำหนดอัตราเงินเดือนของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ไว้เทียบเท่าอัตราเงินเดือนที่ปลัดกระทรวงได้รับ^{๓๙}

การจัดโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ กำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติแบ่งส่วนราชการออกเป็น ๒ ส่วนใหญ่ๆ คือ “สำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ” ซึ่งเปรียบเสมือนสำนักงานปลัดกระทรวงในกระทรวงต่างๆ มีหน้าที่เป็นหน่วยฝ่ายบริหาร ช่วยอำนวยการของผู้บริหาร และ “กองบัญชาการ” ซึ่งเป็นหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและฝ่ายสนับสนุนการป้องกันปราบปรามรวมทั้งหน่วยงานหลักอื่นๆ โดยการแบ่งส่วนราชการสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกองบัญชาการหรือการจัดตั้งกองบัญชาการต่างๆ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และการแบ่งส่วนราชการเป็นกองบังคับการหรือส่วนราชการอย่างอื่น ให้ออกเป็นกฎกระทรวง การจัดโครงสร้างลักษณะนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจน และทำให้การแบ่งส่วนราชการระดับรองลงไปสามารถทำได้คล่องตัวยิ่งขึ้น โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง แล้วแต่กรณี

การปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการในปี พ.ศ.๒๕๔๘ เป็นการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ โดยจัดโครงสร้างเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการบริหารงานด้านต่างๆ ลงไปยังหน่วยงานระดับกองบัญชาการ การปรับปรุงโครงสร้างจึงมุ่งเน้นการจัดหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ โดยลดขนาดหน่วยงานฝ่ายอำนวยการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้เล็กลง แล้วเพิ่มฝ่าย

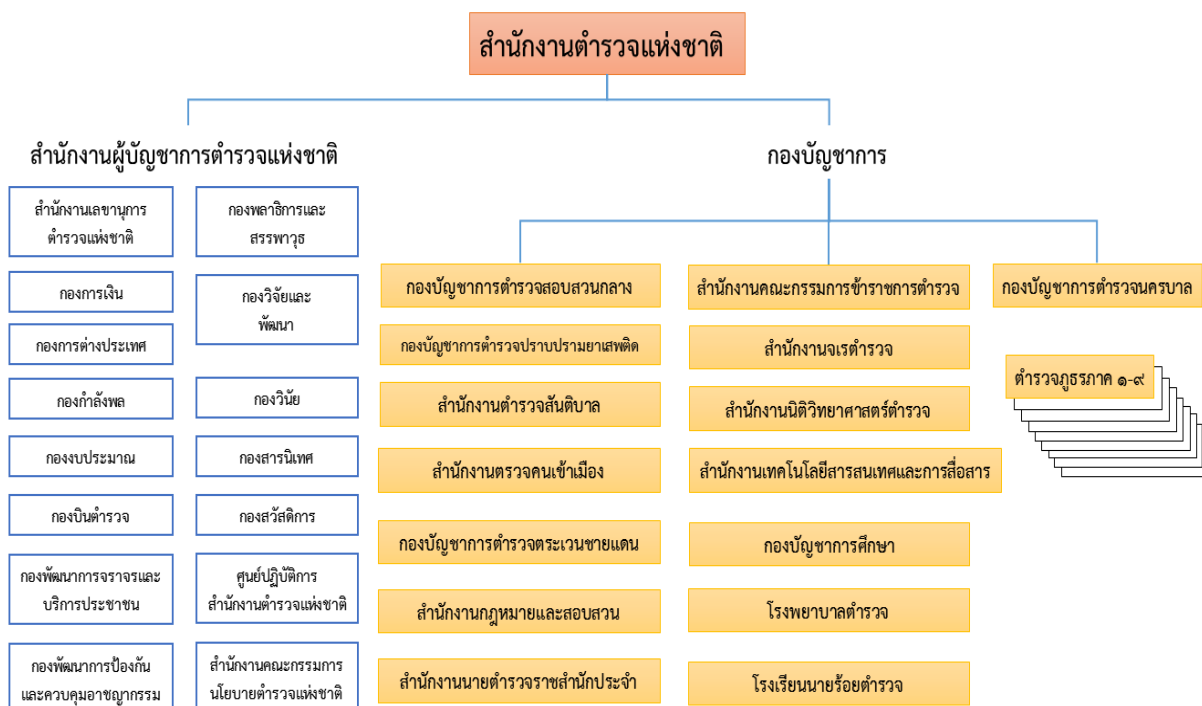
^{๓๗} ขวลิท ยงใจยุทธ, พลเอก, สัมภาษณ์ วันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๘.

^{๓๘} อำนาจ อันอาดมิ่งาม, พลตำรวจเอก, ที่ปรึกษา (สบ ๑๐) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๘.

^{๓๙} อาจิม โชติวงศ์, พลตำรวจตรี, “จุดอ่อน จุดแข็ง ตลอดจนปัญหาข้อขัดข้องตาม พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗”, หน้า ๓.

อำนาจการของกองบัญชาการ/ภาคต่างๆ เพื่อให้สามารถรองรับภาระงานที่จะเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจการบริหารลงไปให้หน่วยดังกล่าว การจัดกลุ่มส่วนราชการที่รับผิดชอบภารกิจคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกันอยู่ในกลุ่มเดียวกัน โดยโครงสร้างหน่วยงานตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ เป็นดังนี้

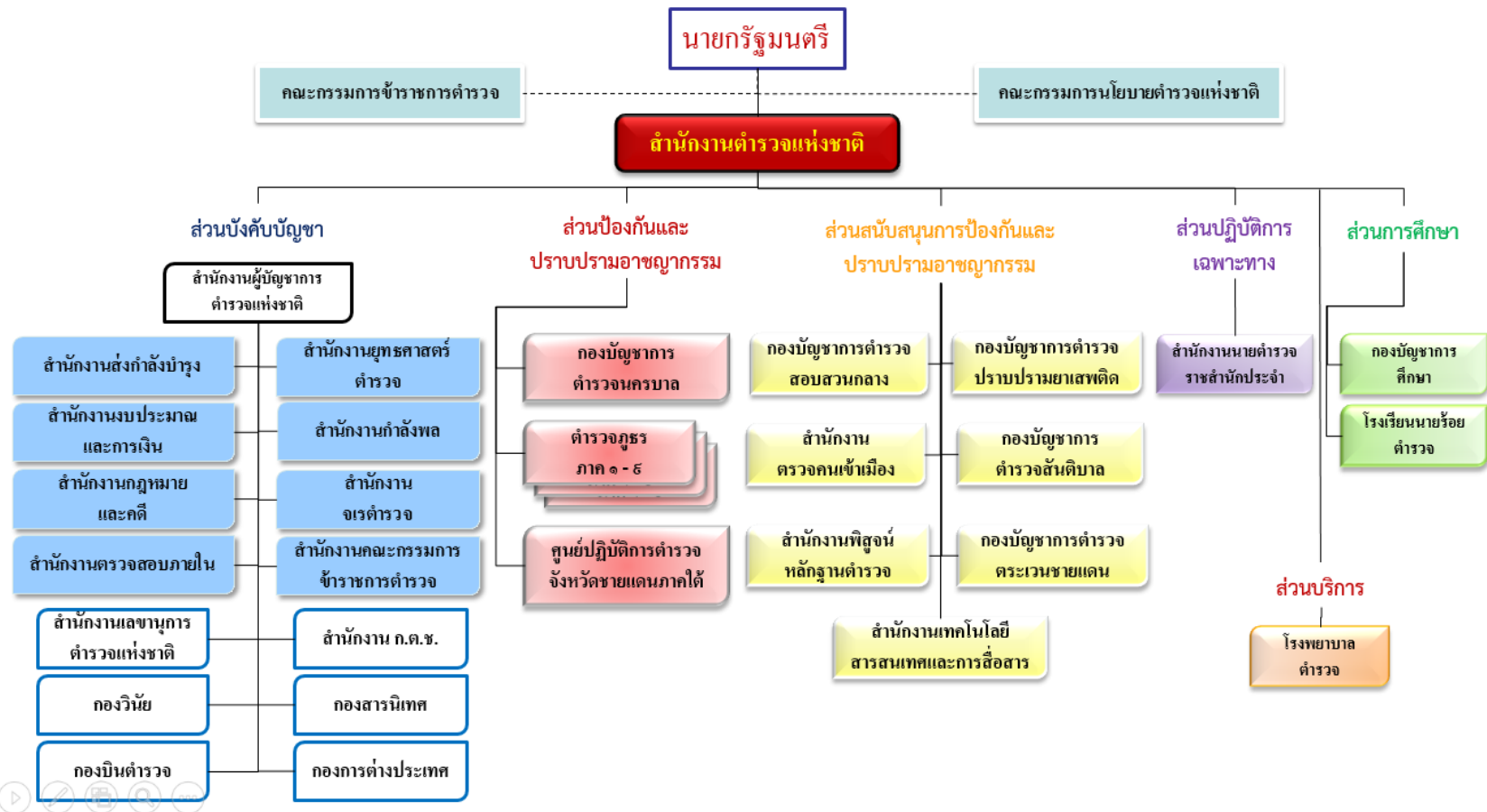
แผนภูมิที่ ๖.๒ โครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๘



ที่มา: จัดทำจากพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๘, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๒ ตอนที่ ๓๖ ก วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๘, หน้า ๑-๑๗ และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการเป็นกองบังคับการหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๒ ตอนที่ ๕๑ ก วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๘, หน้า ๑-๖๖.

๖.๒.๖ การปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปี พ.ศ.๒๕๕๒ เมื่อได้ใช้โครงสร้างหน่วยงานตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๘ มาได้ระยะเวลาหนึ่ง ปรากฏว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติ จึงได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการอีกครั้งหนึ่ง โดยจัดโครงสร้างเป็นหน่วยงานระดับกองบัญชาการ จำนวน ๓๐ กองบัญชาการ และ ๖ กองบังคับการ ขึ้นตรงกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และจัดแบ่งกลุ่มภารกิจให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยแบ่งเป็นส่วนบังคับบัญชา ส่วนป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ส่วนสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ส่วนปฏิบัติการ เฉพาะทาง ส่วนการศึกษา และส่วนบริการ รายละเอียดโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปรากฏตามแผนภูมิดังนี้

แผนภูมิที่ ๖.๓ โครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๒



ที่มา: จัดทำจากพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๒, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๖๕ ก วันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๒, หน้า ๑-๑๘ และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการเป็นกองบังคับการหรือส่วนราชการอย่างอื่นใน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๒, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๖๖ ก วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๒, หน้า ๑-๗๘.

การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรในยุคนี้ มีการปรับโครงสร้างหน่วยงานที่ควบคุมสถานีดำรวจ โดยพยายามลดช่วงชั้นการบังคับบัญชาระหว่างสถานีดำรวจ กับหน่วยระดับบนที่ควบคุมกำกับดูแลให้สั้นลง ได้แก่ การยุบกองกำกับการตำรวจนครบาล ๑-๑๙ ทำให้หน่วยงานสถานีดำรวจขึ้นกับหน่วยงานระดับกองบังคับการโดยตรง และมีการลดช่วงการควบคุมลงด้วยเช่นกัน ได้แก่ การยุบกองบัญชาการตำรวจภูธร ๑-๔ แล้วตั้งเป็นตำรวจภูธรภาค ๑-๔ ยุบกองบังคับการตำรวจนครบาลพระนครเหนือ กองบังคับการตำรวจพระนครบาลใต้ และกองบังคับการตำรวจนครบาลธนบุรี และตั้งเป็นกองบังคับการตำรวจนครบาล ๑-๔ นอกจากนี้มีการยกฐานะและจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ คือ สำนักงานตำรวจคนเข้าเมือง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ การปรับเปลี่ยนองค์กรครั้งสำคัญคือการจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และการปรับปรุงโครงสร้างในภาพรวมเพื่อรองรับการกระจายอำนาจและการบริหารงาน ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ การที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นส่วนราชการที่ไม่ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย โดยมาขึ้นการบังคับบัญชากับนายกรัฐมนตรี และไม่มีราชการส่วนภูมิภาค ทำให้หน่วยงานตำรวจในจังหวัดต่างๆ จึงไม่ขึ้นการปกครองบังคับบัญชากับผู้ว่าราชการจังหวัดอีกต่อไป ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้อำนาจเพียงการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการตำรวจ ในฐานะที่ไม่ใช่ราชการส่วนภูมิภาคซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ มาตรา ๕๗ (๔) เท่านั้น

๖.๓ การพัฒนาสู่ความเป็นวิชาชีพและการกระจายอำนาจการบริหาร

๖.๓.๑ การปรับปรุงการบริหารงานตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

เมื่อรัฐบาล พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารประเทศ มีนโยบายให้ความสำคัญกับการปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยผลที่เห็นอย่างเป็นรูปธรรมคือการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๔๕ โดยกำหนดแนวทางการบริหารราชการเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี นอกจากนี้ยังมีการปรับปรุงส่วนราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ ปรับโครงสร้างส่วนราชการในระดับกระทรวงให้เหมาะสม^{๔๐} การปรับปรุงระบบการบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ขณะนั้น ได้มีการปรับปรุงการบริหารงานให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการดังกล่าว โดยผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว กล่าวถึงการกำหนดนโยบายการปรับปรุงระบบการบริหารภายใต้การปฏิรูประบบราชการดังกล่าว โดยจัดทำเป็นพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ ไว้ว่า

... มีปัจจัยมาจากนายกรัฐมนตรีเป็นตำรวจเก่า นายกรัฐมนตรี คือ พ.ต.ท.ทักษิณฯ เป็นตำรวจเก่า และมีตำรวจเข้าไปทำ คือ พล.ต.อ.ชิดชัย [วรรณสถิตย์] หลักใหญ่คือ ส.ส.เห็นด้วย คือการกระจายอำนาจ เมื่อ ส.ส.เห็นว่าเดิมถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ รวมอำนาจ[การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ] ไว้ที่อธิบดีเพียงคนเดียว มอบไม่ได้เลยถึงระดับสารวัตร ...

^{๔๐} สมบัติ อารังธัญวงศ์, *การเมืองการปกครองไทย : ยุคเผด็จการ-ยุคปฏิรูป* (กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๘), หน้า ๘๔๒-๕.

พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ อำนาจเป็นของอธิบดีกรมตำรวจหมดเลย มอบได้แค่ รองสารวัตรกับชั้นประทวน แต่ของใหม่อำนาจกระจายไปหมดเลยเป็นการแบ่งอำนาจ เจตนาดีที่จะ กระจายอำนาจ และการเมืองก็เห็นว่าควรกระจายไป ยุคนั้นเป็นยุค Good Governance เข้ามา เราปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๐ – ๒๕๔๑ พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ ก็ออกมาจากการปฏิรูป ระบบราชการ^{๔๑}

หลักการสำคัญของการจัดทำพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ ก็คือ รวบรวมและปรับปรุง กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานตำรวจที่กระจัดกระจายอยู่และล้าสมัย ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ พระราชบัญญัติวินัยตำรวจ พ.ศ.๒๔๗๗ พระราชบัญญัติยศตำรวจ พ.ศ.๒๔๘๐ และพระราชบัญญัติเครื่องแบบตำรวจ พ.ศ.๒๔๗๗ เข้ามาไว้เป็นกฎหมายฉบับเดียวให้ครอบคลุมทุกเรื่องและ ปรับปรุงสาระให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันและให้เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี สาระสำคัญของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ ได้แก่

๑) กำหนดการจัดโครงสร้างองค์กรภายใน โดยแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็นสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ และกองบัญชาการ การแบ่งส่วนราชการภายในให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง เพื่อความคล่องตัว

๒) ให้มีคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการ บริหาร

๓) ยังคงมีคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ทำหน้าที่กำหนดนโยบายด้านการ บริหารงานบุคคล

๔.) กระจายอำนาจการบริหารงานลงไปยังหน่วยระดับกองบัญชาการและกองบังคับการ เช่น อำนาจการบริหารงานบุคคลที่ระบุไว้ในกฎหมาย และอำนาจการบริหารงานด้านอื่นๆ ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้การ ดำเนินการใดเป็นอำนาจของอธิบดีหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้ผู้บัญชาการมีอำนาจเช่นว่านั้นในฐานะ เป็นอธิบดีหรือแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการในกองบัญชาการ ทั้งนี้ ตาม หลักเกณฑ์ที่ ก.ต.ช.กำหนด

๕) การพัฒนางานสืบสวนสอบสวน กำหนดให้มีตำแหน่งพนักงานสอบสวน แยกออกจาก ตำแหน่งทั่วไป เพื่อกำหนดเส้นทางการเจริญเติบโตให้เกิดความเชี่ยวชาญ รวมทั้งการจัดตั้งกองทุนเพื่อการ สืบสวนและสอบสวนคดีอาญา เพื่อสนับสนุนงานสืบสวนและสอบสวน โดยสนับสนุนเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติ หน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อติดตามจับกุมคนร้ายและนำตัวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

๖) การส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ ในการป้องกันปราบปราม อาชญากรรม รักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งต่อมาได้มีการออกระเบียบ ก.ต.ช. เพื่อดำเนินการตามกฎหมาย มี การจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ (กต.ตร.) ของหน่วยงานต่างๆ

๖.๓.๒ การกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลและปัญหาด้านกำลังพล

แม้ว่าตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ จะกำหนดให้มีการกระจายอำนาจการ บริหารงานบุคคลเพิ่มมากขึ้นกว่าในอดีต เช่น ผู้บัญชาการ มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ ตั้งแต่ตำแหน่ง

^{๔๑} ชัยยง กิริติขจร, พลตำรวจเอก, สัมภาษณ์ วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๗.

ระดับรองผู้บังคับการ ลงไปได้ เป็นต้น^{๔๒} แต่การบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ยังเป็นปัญหาใหญ่ที่ส่งผลกระทบไปยังปัญหาอื่นๆ อย่างกว้างขวาง ปัญหาการบริหารงานบุคคลที่พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ คือ

... ในตัวอักษรบอกเป็นการกระจายอำนาจ แต่ผลที่เกิดขึ้นมันเป็นการกระจายแต่คำสั่ง ไม่ได้กระจายการพิจารณา ทำให้จึงกระจายแต่คำสั่งแต่ไม่ได้กระจายการพิจารณา ก็มีที่มาจากกรณีที่ ก.ต.ร. ไม่เป็นกลางหรือถูกอิทธิพลเข้าแทรกแซงได้ ... พอเรากระจายไป โดยการเมืองยังครอบงำตำรวจได้มาก ก็เกิดแต่การกระจายคำสั่งเพราะว่าตัว ผบ.ตร. [ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ] รอง ผบ.ตร. [รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ] อยู่ในอิทธิพลของการเมือง^{๔๓}

ปัญหาการแทรกแซงจากการเมืองในการบริหารงานบุคคลของตำรวจ เกิดขึ้นตั้งแต่การแต่งตั้งผู้นำสูงสุดขององค์กรคือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ มาตรา ๕๓ (๑) ประกอบกับมาตรา ๕๑ กำหนดวิธีการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้นายกรัฐมนตรีคัดเลือกคัดเลือกข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจเอก แล้วเสนอ ก.ต.ช.เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง จะเห็นได้ว่าตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวอำนาจในการพิจารณาจึงอยู่กับฝ่ายการเมืองอย่างเบ็ดเสร็จ แม้ว่าจะมี ก.ต.ช.เป็นองค์กรในการให้ความเห็นชอบ แต่เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของ ก.ต.ช. ซึ่งประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๔ คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้รับการสรรหาโดยกรรมการโดยตำแหน่ง

กรรมการใน ก.ต.ช. เป็นฝ่ายการเมือง ๓ คน เป็นข้าราชการประจำ ๓ คน (ไม่รวม ผบ.ตร.) ผู้ทรงคุณวุฒิ ๔ คน ซึ่งมาจากการสรรหาโดยกรรมการโดยตำแหน่ง ดังนั้นการพิจารณาของ ก.ต.ช. จึงถูกครอบงำโดยนายกรัฐมนตรี เนื่องจากข้าราชการประจำอื่นก็ต้องอยู่ภายใต้อำนาจการเมืองเช่นกัน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเอง ก็ไม่มีอิสระในการพิจารณาเนื่องจากถูกครอบงำโดยผู้ที่สรรหาและแต่งตั้งตนเองเข้ามา

ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๕๗ หลังจากการยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๘/๒๕๕๗ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ^{๔๔} แก้ไของค์ประกอบของ ก.ต.ช. โดยให้ ก.ต.ช. ประกอบด้วย

- นายกรัฐมนตรี	เป็นประธานกรรมการ
- รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย	เป็นรองประธานกรรมการ
- ปลัดกระทรวงกลาโหม	เป็นกรรมการ
- ปลัดกระทรวงมหาดไทย	เป็นกรรมการ
- ปลัดกระทรวงยุติธรรม	เป็นกรรมการ

^{๔๒} โปรดดูพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ มาตรา ๕๔-๕๕.

^{๔๓} ชัยยง กิริทขจร, พลตำรวจเอก, สัมภาษณ์ วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๗.

^{๔๔} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๑ ตอนพิเศษ ๑๓๔ ง วันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗

- ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เป็นกรรมการ
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้รับการเลือกจากวุฒิสภา จำนวน ๒ คน

การแก้ไของค์ประกอบของ ก.ต.ช. เป็นการลดสัดส่วนกรรมการที่เป็นฝ่ายการเมืองลง โดยตัดกรรมการที่เป็นรัฐมนตรีออกไป ๒ คน ตัดเลขาธิการสภาความมั่นคง เพิ่มรองนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธาน เพิ่มปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เป็นกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ลดจำนวนเหลือ ๒ คน และเปลี่ยนแปลงวิธีการสรรหาโดยให้วุฒิสภาเป็นผู้เลือก นอกจากนี้ ยังมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการคัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ คนเดิมเป็นผู้คัดเลือกรายชื่อข้าราชการตำรวจที่ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แล้วเสนอ ก.ต.ช. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง เป็นการให้อำนาจผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ คนเดิมที่กำลังจะพ้นตำแหน่งไปเป็นผู้เสนอชื่อผู้ที่จะดำรงตำแหน่งคนใหม่

ปัญหาที่สืบเนื่องตามมา คือ การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับรองลงมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับ ผู้บังคับการ ถึง รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือเทียบเท่า ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ มาตรา ๕๓ กำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ คัดเลือกรายชื่อข้าราชการตำรวจเสนอ ก.ตร. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง องค์ประกอบของ ก.ตร. ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการ ก.พ. เจ้าพนักงานตำรวจ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ๑๑ คน

องค์ประกอบที่มีนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นทั้งผู้ที่เสนอชื่อคัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และเป็นประธาน ก.ต.ช. ซึ่งให้ความเห็นชอบการคัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และนายกรัฐมนตรียังเป็นประธาน ก.ตร. ซึ่งทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับผู้บังคับการถึงรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ทำให้ผู้ที่ทำหน้าที่กรรมการใน ก.ตร. ไม่อาจมีอิสระในการพิจารณาแต่อย่างใด การแต่งตั้งจึงถูกแทรกแซงจากอำนาจทางการเมืองได้โดยง่าย

การถูกแทรกแซงจากการเมืองโดยผ่านการแต่งตั้ง รวมทั้งการที่ฝ่ายการเมืองมีอำนาจในด้านการบริหารงานบุคคลมาก ย่อมทำให้กระทบต่อการบริหารราชการ การปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายรวมถึงการรักษาความสงบเรียบร้อยในหน้าที่ของตำรวจอย่างมาก ดังเช่น ข้าราชการตำรวจที่เคยดำรงตำแหน่ง ผู้บัญชาการบางท่าน ได้เคยถูกฝ่ายการเมืองกดดันโดยการจะเสนอย้ายออกจากตำแหน่ง^{๔๕}

ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ มาตรา ๕๔-๕๕ กำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับต่างๆ โดยให้อำนาจผู้บัญชาการมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการตำรวจในสังกัดได้ แต่จากการที่ฝ่ายการเมืองสามารถเข้ามาแทรกแซงการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รวมทั้งการแต่งตั้งผู้บัญชาการ ย่อมทำให้การใช้อำนาจของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และผู้บัญชาการ ไม่สามารถใช้ดุลยพินิจได้อย่างเป็นอิสระ เช่นเดียวกัน

ในปี พ.ศ.๒๕๕๗ ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๘/๒๕๕๗ ดังกล่าวได้มีการแก้ไของค์ประกอบของ ก.ตร. โดยกำหนดให้องค์ประกอบของ ก.ตร.ประกอบด้วย

^{๔๕} การสัมภาษณ์นายตำรวจระดับสูง ๒ นาย ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งระดับผู้บัญชาการ

- นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ
- ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นรองประธานกรรมการ
- เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการ
- จเรตำรวจแห่งชาติ และรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการ
- ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้รับการเลือกจากวุฒิสภาจำนวนสองคน เป็นกรรมการ

ทั้งนี้ ทำให้องค์ประกอบของ ก.ตร. มีจำนวนน้อยลง โดยตัดกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเดิมเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกมาจากราชการตำรวจระดับผู้กำกับขึ้นไป เปลี่ยนเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการเลือกจากวุฒิสภานอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจอีกด้วย^{๔๖}

ปัญหาด้านบุคลากรที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ปัญหาด้านกำลังพล ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ปัจจุบันมีตำแหน่งข้าราชการตำรวจ ๒๙๖,๓๔๑ ตำแหน่ง แต่มีคนครองตำแหน่ง ๒๑๓,๓๔๘ นาย คิดเป็นร้อยละ ๗๒ และเมื่อจำแนกเป็นชั้นข้าราชการตำรวจจะพบว่า ข้าราชการตำรวจชั้นประทวน มีตำแหน่ง ๒๓๓,๒๓๕ ตำแหน่ง แต่มีคนครองเพียง ๑๕๕,๒๘๗ นาย คิดเป็นร้อยละ ๖๖.๖ ส่วนข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร มีตำแหน่ง ๖๓,๑๐๖ ตำแหน่ง แต่มีคนครอง ๕๘,๑๑๑ นาย คิดเป็นร้อยละ ๙๒.๑ ดังนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงประสบปัญหาด้านกำลังพลจึงเป็นการขาดแคลนข้าราชการตำรวจชั้นประทวนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการที่ติดต่อกับประชาชนโดยตรง รายละเอียดตามตารางดังนี้

ตารางที่ ๖.๓ อัตรากำลังพลข้าราชการตำรวจในปี พ.ศ.๒๕๕๗

ชั้นข้าราชการตำรวจ	ตำแหน่ง	คนครอง	ร้อยละ	ว่าง	ร้อยละ
สัญญาบัตร	๖๓,๑๐๖	๕๘,๑๑๑	๙๒.๑	๕,๙๙๕	๗.๙
ประทวน	๒๓๓,๒๓๕	๑๕๕,๒๘๗	๖๖.๖	๗๗,๙๔๘	๓๓.๔
รวม	๒๙๖,๓๔๑	๒๑๓,๓๔๘	๗๒.๐	๘๒,๙๙๓	๒๘.๐

ที่มา: ข้อมูลจากสำนักงานกำลังพล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๕๗

การที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไม่สามารถเพิ่มเติมกำลังพลเจ้าหน้าที่ตำรวจให้เต็มตำแหน่งที่มีอยู่ได้ เนื่องจากได้รับการจัดสรรอัตราเงินอย่างจำกัด โดยตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๑ หลังจากประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ รัฐบาลได้มีมาตรการจำกัดขนาดกำลังพลภาครัฐ ทำให้แต่ละปีส่วนราชการต่างๆ ไม่สามารถบรรจุข้าราชการมาทดแทนผู้เกษียณอายุได้เท่าเดิม ส่วนราชการต่างๆ จึงสูญเสียกำลังคนไปทุกปี จนกระทั่งปี พ.ศ.๒๕๕๑ จึงมีการผ่อนคลายมาตรการดังกล่าว และมีการจัดสรรอัตราเงินเดือนว่างจากการเกษียณอายุราชการคืนให้

นอกจากนี้ ในขณะที่สังคมไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงวัย องค์กรตำรวจก็กลายเป็นองค์กรผู้สูงอายุเช่นเดียวกัน เนื่องจาก องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation Development-OECD) กำหนดไว้ว่าองค์กรที่ก้าวเข้าสู่การเป็นองค์กรผู้สูงอายุ คือ องค์กรที่มี

^{๔๖} โปรดดูรายละเอียดการแก้ไขหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ ในประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๘/๒๕๕๗ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๑ ตอนพิเศษ ๑๓๔ ง วันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗

เจ้าหน้าที่ที่อายุ ๕๐ ปี ขึ้นไปเกินกว่าร้อยละ ๒๐ ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีข้าราชการตำรวจอายุตั้งแต่ ๕๐ ปี ขึ้นไป จำนวน ๕๗,๑๔๙ นาย คิดเป็นร้อยละ ๒๖.๓๔ ดังนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงเป็นองค์กรผู้สูงอายุ ตามนิยามดังกล่าว^{๔๗} ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ที่มีลักษณะงานต้องใช้บุคคลที่มีอายุไม่มาก



ปัญหาค่าตอบแทนของข้าราชการตำรวจ แม้จะมีการกล่าวถึงความไม่พอเพียงของค่าตอบแทนของข้าราชการตำรวจมาเป็นเวลานาน แต่การแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม และอัตราเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ยังไม่สามารถเปรียบเทียบจากอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนทั่วไปและข้าราชการทหารมาโดยตลอด จากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องค่าตอบแทนของข้าราชการตำรวจ ข้าราชการตำรวจมีความเสี่ยงทั่วไป (common risk) มากกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญอยู่ระหว่าง ๑๓.๕๖-๒๒.๕๗ เท่า ข้าราชการตำรวจสายปฏิบัติการ ได้แก่ ข้าราชการตำรวจสายงานป้องกันปราบปราม สายงานสอบสวนและสายงานจราจร มีความเสี่ยงเฉพาะ (Specific Risk) มากกว่าข้าราชการตำรวจกลุ่มงานอำนวยการและสนับสนุน เท่ากับ ๒.๙๗ เท่า ๓.๐๘ เท่า และ ๒.๖๖ เท่า ตามลำดับเท่า โดยความเสี่ยงดังกล่าวคำนวณจากอัตราการเสียชีวิต การบาดเจ็บ เจ็บป่วยของข้าราชการตำรวจที่เกิดจากการจับกุมผู้กระทำความผิด การเกิดอุบัติเหตุเนื่องจากต้องปฏิบัติหน้าที่นอกที่ตั้งสำนักงานและการเดินทางออกสืบสวนจับกุมคนร้ายในพื้นที่ ความเสี่ยงจากการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอาญา ความเสี่ยงจากการเป็นเจ็บป่วยอันเนื่องจากสภาพการปฏิบัติงาน^{๔๘} ดังนั้น ในต่างประเทศค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงมีจำนวนมากกว่าข้าราชการพลเรือนทั่วไป ดังตัวอย่างดังนี้

^{๔๗} สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, ยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคล ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๗-๒๕๖๖ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ตำรวจ, ๒๕๕๗), หน้า ๒.

^{๔๘} โปรดดูรายละเอียดใน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และมูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง, รายงานผลการศึกษาโครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนด้านต่าง ๆ ของข้าราชการตำรวจ (กรุงเทพฯ: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และมูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง, ๒๕๕๕), บทที่ ๖ หน้า ๖-๑ ถึง ๖-๔๓.

ตารางที่ ๖.๔ อัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจต่างประเทศเปรียบเทียบกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป

ประเทศ	ขั้นต่ำ/สูง	เทียบเป็นเงินบาท	หมายเหตุ
สหราชอาณาจักร	ขั้นต่ำสุด	๑๐๖,๐๙๘	Constable เมื่อผ่านการฝึกอบรม สูงกว่าพลเรือน ๐.๓๘ เท่า
	ขั้นสูงสุด	๑,๐๖๒,๘๙๓	Metropolitan Police Commissioner
ญี่ปุ่น	ขั้นต่ำสุด	๖๖,๗๕๗ - ๑๒๘,๗๗๐	Grade 1 ขั้น ๑-๑๐๑ สูงกว่าพลเรือน
	ขั้นสูงสุด	๑๗๘,๐๔๗ - ๒๑๗,๖๓๑	Grade 9 ขั้น ๑-๗๓
สิงคโปร์	ขั้นต่ำ	๓๗,๘๖๓.๗๔	ไม่ผ่านเกณฑ์ทหาร สูงกว่าพลเรือน ๑๕.๗%
		๔๑,๘๒๖.๓๒	ผ่านการเกณฑ์ทหาร
ฮ่องกง	ขั้นต่ำสุด	๔๒,๙๓๗	Constable สูงกว่าพลเรือน ๐.๑๓ เท่า
	ขั้นสูงสุด	๕๖๖,๐๖๖	Commissioner
ออสเตรเลีย	ขั้นต่ำสุด	๑,๓๐๒,๙๗๙	AFP Band 1 – 1.1
	ขั้นสูงสุด	๓,๒๑๕,๘๑๔	AFP Band 8 – 8.3

ที่มา: รายงานผลการศึกษาโครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนด้านต่าง ๆ ของข้าราชการตำรวจ, ๒๕๕๕

การพัฒนาศักยภาพของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ยังมีข้อจำกัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งการฝึกอบรมพัฒนาข้าราชการตำรวจในระดับปฏิบัติการ และการพัฒนาผู้บริหารทุกระดับอย่างต่อเนื่อง มีสาเหตุจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ โดยงบประมาณในภาพรวมสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในช่วง ๕ ปี โดยประมาณ ๖๐,๐๐๐-๘๖,๐๐๐ ล้านบาท มีงบประมาณที่ใช้สำหรับการฝึกอบรมพัฒนาข้าราชการตำรวจไม่ถึงร้อยละ ๑ ตามตารางดังนี้

ตารางที่ ๖.๕ งบประมาณค่าใช้จ่ายในการผลิตและฝึกอบรมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๓-๒๕๕๗

ปี	ค่าใช้จ่ายในการผลิต และฝึกอบรม	งบดำเนินงานใน ภาพรวม ตร.	สัดส่วน	งบประมาณรายจ่าย ภาพรวม ตร.	สัดส่วน
๒๕๕๓	๒๔๓.๘๕๒	๑๑,๕๗๐.๒๔	๒.๑๑	๖๖,๕๙๔.๕๗	๐.๓๗
๒๕๕๔	๒๗๘.๙๕๑	๑๓,๘๐๔.๔๐	๒.๐๒	๗๔,๑๙๐.๕๖	๐.๓๘
๒๕๕๕	๕๕๔.๑๖๓	๑๓,๙๘๑.๓๙	๓.๙๖	๗๗,๗๕๙.๗๕	๐.๗๑
๒๕๕๖	๙๕๔.๕๐๘	๑๕,๔๐๘.๓๓	๖.๒๐	๘๓,๗๕๘.๘๓	๑.๑๔
๒๕๕๗	๗๙๓.๙๔๔	๑๔,๙๓๗.๘๒	๕.๓๒	๘๖,๗๖๘.๗๒	๐.๙๒

ที่มา: ข้อมูลจาก สำนักงานงบประมาณและการเงิน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

๖.๓.๓ การบริหารตามแผนและยุทธศาสตร์

การปฏิบัติราชการของกรมตำรวจหลังปี พ.ศ.๒๕๓๕ มีวิวัฒนาการด้านการบริหารที่สำคัญต่อเนื่องจากช่วงเวลาก่อนนี้ โดยแบ่งได้ออกเป็น ๓ ช่วงเวลา ดังนี้

ช่วงที่ ๑ การบริหารโดยแผนแม่บทกรมตำรวจ/สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำนวน ๓ ฉบับ ได้แก่

- แผนกรมตำรวจแม่บท ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๓๕-๒๕๓๙)
- แผนกรมตำรวจแม่บท ฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๔๐-๒๕๔๔)
- แผนกรมตำรวจแม่บท ฉบับที่ ๔ (พ.ศ.๒๕๔๕-๒๕๔๙)

แผนฯ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๓๕-๒๕๓๙) มีลักษณะเป็นแผนชี้นำในการระดมและจัดสรรทรัพยากรทางการบริหาร ได้แก่ กำลังพล งบประมาณ อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้และระบบงานของตำรวจ โดยกำหนดแผนไว้ ๕ สาขา ได้แก่ ๑) แผนสาขาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ๒) แผนสาขาความมั่นคงภายใน ๓) แผนสาขาการบริการทางสังคม ๔) แผนสาขาชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ และ ๕) แผนสาขาการพัฒนาการบริหาร ส่วนแผนฉบับที่ ๓ ยังคงเป็นแผนในลักษณะเดียวกัน แต่จะเน้นงานที่มีความสำคัญกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนที่กรมตำรวจต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ โดยกำหนดแผนเพิ่มเติมอีก ๓ สาขา คือ ๑) แผนด้านการอำนวยความสะดวก แยกจากแผนสาขาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ๒) แผนด้านการจัดการจราจร แยกจากแผนด้านการบริการสังคม และ ๓) แผนด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด แยกมาจากแผนด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน นอกจากนี้ได้นำงานประชาสัมพันธ์ซึ่งเดิมอยู่ในแผนพัฒนาการบริหารมา รวมกับงานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ เป็นแผนด้านประชาสัมพันธ์ ชุมชนและมวลชนสัมพันธ์^{๔๙} การปฏิบัติราชการตามแผนแม่บท กรมตำรวจ/สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ก็จะจัดทำแผนประจำปีเพื่อกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติงานเป็นรายปีไป

ในช่วงการใช้แผนกรมตำรวจแม่บท ฉบับที่ ๔ (พ.ศ.๒๕๔๕-๒๕๔๙) ถือเป็นช่วงที่การบริหารราชการได้รับอิทธิพลจากการปฏิรูประบบราชการและแนวคิดการบริหารบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) โดยรัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ แนวคิดดังกล่าวเริ่มมีอิทธิพลต่อการบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังจะเห็นได้จากในปี พ.ศ.๒๕๔๖ ได้เริ่มใช้รูปแบบการบริหารจัดการงบประมาณแนวใหม่ หรือที่เรียกว่าแบบมุ่งเน้นผลงาน ซึ่งให้ความสำคัญต่อผลลัพธ์ (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) ที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากร^{๕๐}

ช่วงที่ ๒ การบริหารตามแผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี พ.ศ.๒๕๕๒-๒๕๕๕ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เนื่องจากตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินตลอดระยะเวลาการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรีและให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้น โดยจัดทำเป็นแผนสี่ปี ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวและในแต่ละปีงบประมาณให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ

^{๔๙} สำนักงานแผนงานและงบประมาณ กรมตำรวจ, *แผนกรมตำรวจแม่บท ฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๔๐-๒๕๔๔)*, หน้า ๑

^{๕๐} สำนักงานแผนงานและงบประมาณ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, *แผนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประจำปี ๒๕๔๖*, หน้า ๓

ประจำปี ดังนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงได้จัดทำแผนปฏิบัติการดังกล่าว โดยแผนดังกล่าวกำหนดให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ ค่านิยมหลักขององค์กร กำหนดยุทธศาสตร์ไว้ ๖ ยุทธศาสตร์

ช่วงที่ ๓ การบริหารตามยุทธศาสตร์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๖๔ เป็นการวางยุทธศาสตร์ในระยะยาว เพื่อใช้เป็นกรอบความคิดในการบริหารจัดการในระยะยาวและสามารถนำไปเป็นแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการสี่ปีให้สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ การทำยุทธศาสตร์ในครั้งนี้ได้ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งภาครัฐและเอกชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและนำเสนอคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ให้ความเห็นชอบ^{๕๑}

การเปลี่ยนแปลงในเชิงการบริหารงานเพื่อความเป็นมืออาชีพของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นความต่อเนื่องในการบริหารงานที่มีแผนกรมตำรวจแม่บทอันเป็นแผนระยะ ๕ ปี ซึ่งแบ่งออกเป็นแผนสาขาต่างๆ ที่เน้นกรอบภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จนกระทั่งเมื่อระบบราชการไทยได้รับอิทธิพลจากการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Administration) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงปรับปรุงการบริหารงานโดยการวิเคราะห์หน่วยงานและกำหนดวิสัยทัศน์และแนวทางนำไปสู่วิสัยทัศน์ดังกล่าว



๖.๓.๔ ระบบงบประมาณ

ในช่วงปี พ.ศ.๒๕๓๕ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้รับงบประมาณในภาพรวมเพิ่มขึ้น และเมื่อคิดเป็นสัดส่วนร้อยละของงบประมาณรายจ่ายของประเทศ โดยเฉลี่ยสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รับงบประมาณคิดเป็นร้อยละ ๔.๐๗ ของงบประมาณรายจ่ายประเทศ โดยแนวโน้มของสัดส่วนดังกล่าว พบว่าในระยะยาวตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้รับงบประมาณเป็นสัดส่วนร้อยละ ๔.๒๒ และมีแนวโน้มสัดส่วนลดลง จนกระทั่งในปีพ.ศ.๒๕๕๗ ได้รับงบประมาณคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๓.๔๔ ของงบประมาณรายจ่ายประเทศ รายละเอียดปรากฏตามตารางดังนี้

^{๕๑} สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, *ยุทธศาสตร์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๖๔*

ตารางที่ ๖.๖ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๓๕-๒๕๕๗ ของกรมตำรวจ/สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เปรียบเทียบกับกระทรวงมหาดไทย
กลาโหม และกองทัพบก

ปีงบประมาณ	งบรายจ่ายประจำปี	เพิ่ม (%) -ลด	งบรายจ่ายประจำปีส่วนราชการต่างๆ								
			สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ	เพิ่ม (%)	ร้อยละ	กระทรวงกลาโหม	เพิ่ม (%)	ร้อยละ	กองทัพบก	เพิ่ม (%)	ร้อยละ
พ.ศ.๒๕๓๕	๔๖๐,๔๐๐,๐๐๐,๐๐๐		๑๙,๔๕๐,๘๒๒,๗๐๐		๔.๒๒	๖๙,๒๗๒,๙๘๒,๔๐๐		๑๕.๐๕	๓๓,๔๘๑,๖๒๘,๘๐๐		๗.๒๗
พ.ศ.๒๕๓๖	๕๖๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๒๑.๖๓	๒๔,๘๗๕,๐๙๐,๐๐๐	๒๗.๘๙	๔.๔๔	๗๘,๖๒๕,๓๔๒,๕๐๐	๑๓.๕๐	๑๔.๐๔	๓๗,๗๐๐,๓๙๗,๘๐๐	๑๒.๖๐	๖.๗๓
พ.ศ.๒๕๓๗	๖๒๕,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๑๑.๖๑	๒๘,๑๐๙,๓๙๙,๔๐๐	๑๓.๐๐	๔.๕๐	๘๕,๔๒๓,๙๑๖,๗๐๐	๘.๖๕	๑๓.๖๗	๔๐,๒๗๘,๒๑๘,๑๐๐	๖.๘๔	๖.๔๔
พ.ศ.๒๕๓๘	๗๑๕,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๑๔.๔๐	๓๐,๕๓๕,๙๔๘,๐๐๐	๘.๖๓	๔.๒๗	๙๑,๖๓๘,๗๖๘,๒๐๐	๗.๒๘	๑๒.๘๒	๔๓,๑๙๗,๑๖๘,๒๐๐	๗.๒๕	๖.๐๔
พ.ศ.๒๕๓๙	๘๔๓,๒๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๑๗.๙๓	๓๖,๗๐๑,๘๐๘,๓๐๐	๒๐.๑๙	๔.๓๕	๑๐๐,๖๐๓,๐๓๔,๘๐๐	๙.๗๘	๑๑.๙๓	๔๗,๔๓๔,๑๖๐,๐๐๐	๙.๘๑	๕.๖๓
พ.ศ.๒๕๔๐	๙๘๔,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๑๖.๗๐	๔๐,๑๒๙,๔๗๓,๗๐๐	๙.๓๔	๔.๐๘	๑๐๘,๕๗๓,๖๐๒,๔๐๐	๗.๙๒	๑๑.๐๓	๕๐,๘๕๕,๐๐๐,๐๐๐	๗.๒๑	๕.๑๗
พ.ศ.๒๕๔๑	๙๒๓,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	-๖.๒๐	๔๑,๗๘๒,๙๑๑,๐๕๓	๔.๑๒	๔.๕๓	๙๗,๗๖๖,๓๔๘,๐๐๐	-๙.๙๕	๑๐.๕๙	๔๕,๓๓๘,๗๔๖,๐๐๐	-๑๐.๘๕	๔.๙๑
พ.ศ.๒๕๔๒	๘๒๕,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	-๑๐.๖๒	๓๘,๑๑๑,๘๒๒,๑๐๐	-๘.๗๙	๔.๖๒	๗๗,๐๖๖,๙๓๗,๐๐๐	-๒๒.๑๗	๙.๓๔	๓๕,๐๙๖,๗๔๗,๑๐๐	-๒๒.๕๙	๔.๒๕
พ.ศ.๒๕๔๓	๘๖๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๔.๒๔	๔๒,๘๒๒,๓๓๙,๒๐๐	๑๒.๓๖	๔.๙๘	๗๗,๑๙๔,๘๗๓,๕๐๐	๐.๑๗	๘.๙๘	๓๖,๗๘๕,๕๓๑,๘๐๐	๔.๘๑	๔.๒๘
พ.ศ.๒๕๔๔	๙๑๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๕.๘๑	๔๒,๕๕๔,๔๙๐,๘๐๐	-๐.๖๓	๔.๖๘	๗๗,๒๑๑,๕๕๒,๓๐๐	๐.๐๒	๘.๔๘	๓๖,๗๓๕,๓๓๔,๒๐๐	-๐.๑๔	๔.๐๔
พ.ศ.๒๕๔๕	๑,๐๒๓,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๑๒.๔๒	๔๐,๔๔๗,๖๑๔,๖๐๐	-๔.๙๕	๓.๙๕	๗๘,๕๘๔,๑๘๓,๖๐๐	๑.๗๘	๗.๖๘	๓๗,๓๐๑,๕๒๕,๖๐๐	๑.๕๔	๓.๖๕
พ.ศ.๒๕๔๖	๙๙๙,๙๐๐,๐๐๐,๐๐๐	-๒.๒๖	๔๑,๔๕๗,๔๑๐,๗๐๐	๒.๕๐	๔.๑๕	๗๙,๙๒๓,๒๗๑,๘๐๐	๑.๗๐	๗.๙๙	๓๘,๒๕๑,๔๙๐,๐๐๐	๒.๕๕	๓.๘๓
พ.ศ.๒๕๔๗	๑,๐๒๘,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๒.๘๑	๔๔,๒๐๑,๕๓๗,๐๐๐	๖.๖๒	๔.๓๐	๗๘,๕๕๑,๓๒๔,๕๐๐	-๑.๗๒	๗.๖๔	๓๗,๕๖๖,๘๖๐,๕๐๐	-๑.๗๙	๓.๖๕
พ.ศ.๒๕๔๘	๑,๒๐๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๑๖.๗๓	๔๔,๐๑๘,๔๒๘,๘๐๐	-๐.๔๑	๓.๖๗	๘๑,๒๔๑,๓๘๙,๙๐๐	๓.๔๒	๖.๗๗	๓๙,๑๖๒,๓๒๘,๐๐๐	๔.๒๕	๓.๒๖
พ.ศ.๒๕๔๙	๑,๓๖๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๑๓.๓๓	๕๑,๘๔๓,๒๘๗,๘๐๐	๑๗.๗๘	๓.๘๑	๘๕,๙๓๖,๑๑๘,๐๐๐	๕.๗๘	๖.๓๒	๔๑,๙๘๑,๙๘๗,๒๐๐	๗.๒๐	๓.๐๙
พ.ศ.๒๕๕๐	๑,๕๖๖,๒๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๑๕.๑๖	๕๕,๖๖๘,๑๓๗,๑๐๐	๑๓.๑๖	๓.๗๕	๑๑๕,๐๒๔,๐๑๔,๘๐๐	๓.๘๕	๗.๓๔	๕๖,๘๔๗,๘๘๖,๔๐๐	๓.๕๑	๓.๖๓
พ.ศ.๒๕๕๑	๑,๖๖๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๕.๙๙	๖๒,๕๑๐,๖๖๑,๗๐๐	๖.๕๕	๓.๗๗	๑๔๓,๕๑๘,๙๐๑,๑๐๐	๒๔.๗๗	๘.๖๕	๗๑,๐๐๑,๗๒๗,๙๐๐	๒๔.๙๐	๔.๒๘
พ.ศ.๒๕๕๒	๑,๘๓๕,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๑๐.๕๔	๖๙,๘๘๒,๙๓๘,๒๐๐	๑๑.๗๙	๓.๘๑	๑๗๐,๑๕๗,๓๙๓,๘๐๐	๑๘.๕๖	๙.๒๗	๘๔,๒๙๙,๔๘๘,๓๐๐	๑๘.๗๓	๔.๕๙
พ.ศ.๒๕๕๓	๑,๗๐๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	-๗.๓๖	๖๖,๕๙๔,๕๗๒,๔๐๐	-๔.๗๑	๓.๙๒	๑๕๔,๐๓๒,๔๗๘,๖๐๐	-๙.๔๘	๙.๐๖	๗๕,๘๖๔,๑๕๙,๐๐๐	-๑๐.๐๑	๔.๔๖
พ.ศ.๒๕๕๔	๒,๐๗๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๒๑.๗๖	๗๔,๑๙๐,๕๕๕,๓๐๐	๑๑.๔๑	๓.๕๘	๑๖๘,๕๐๑,๘๒๘,๓๐๐	๙.๓๙	๘.๑๔	๘๒,๖๓๕,๑๗๘,๑๐๐	๘.๙๓	๓.๙๙
พ.ศ.๒๕๕๕	๒,๓๘๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๑๔.๙๘	๗๗,๗๕๙,๗๕๐,๗๐๐	๔.๘๑	๓.๒๗	๑๖๘,๖๖๗,๓๗๓,๕๐๐	๐.๑๐	๗.๐๙	๘๒,๕๗๔,๓๑๔,๙๐๐	-๐.๐๗	๓.๔๗
พ.ศ.๒๕๕๖	๒,๔๐๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๐.๘๔	๘๓,๗๕๘,๘๓๘,๕๐๐	๗.๗๑	๓.๔๙	๑๘๐,๔๙๑,๕๓๕,๗๐๐	๗.๐๑	๗.๕๒	๘๘,๕๕๘,๓๘๔,๐๐๐	๗.๒๕	๓.๖๙
พ.ศ.๒๕๕๗	๒,๕๒๕,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๕.๒๑	๘๖,๗๖๘,๗๒๘,๓๐๐	๓.๕๙	๓.๔๔	๑๘๓,๘๑๑,๙๗๒,๑๐๐	๑.๘๔	๗.๒๘	๙๑,๕๑๖,๙๘๖,๓๐๐	๓.๓๔	๓.๖๒
	เฉลี่ย	๘.๔๔		๗.๓๖	๔.๐๗		๕.๑๕	๙.๔๒		๕	๔.๕๒

ที่มา: จัดทำจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตั้งแต่ปี ๒๕๓๕-๒๕๕๗

ในด้านสัดส่วนงบประมาณของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ งบประมาณที่ได้รับต้องจ่ายเป็นงบด้านบุคลากรในสัดส่วนประมาณร้อยละ ๗๕ ทั้งนี้ เนื่องจากกำลังพลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีจำนวนมาก และลักษณะการปฏิบัติหน้าที่จำเป็นต้องใช้กำลังพลในพื้นที่ต่างๆ ส่งผลให้งบดำเนินงานและงบลงทุนเพื่อพัฒนา งานมีอย่างจำกัด ปรากฏตามตารางดังนี้

ตารางที่ ๖.๗ งบประมาณรายจ่ายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๓-๒๕๕๗
เปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายประเทศ

ปีงบ ประมาณ	งบรายจ่ายประเทศ (บาท)	งบรายจ่าย ตร. (บาท)	ร้อยละ	งบบุคลากร ตร. (บาท)	ร้อยละ ของงบ ตร.
๒๕๕๓	๑,๗๐๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๗๔,๓๘๒,๙๖๗,๓๐๐	๔.๔	๕๒,๔๔๖,๖๖๗,๖๐๐	๗๐.๕๑
๒๕๕๔	๒,๐๗๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๗๔,๑๙๐,๕๕๕,๓๐๐	๓.๖	๕๔,๘๔๙,๙๙๖,๐๐๐	๗๓.๙๓
๒๕๕๕	๒,๓๘๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๗๗,๗๕๙,๗๕๐,๗๐๐	๓.๓	๖๐,๓๖๘,๖๖๙,๕๐๐	๗๗.๖๓
๒๕๕๖	๒,๔๐๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๘๓,๗๕๘,๘๓๑,๕๐๐	๓.๕	๖๒,๖๐๓,๙๕๐,๗๐๐	๗๔.๗๔
๒๕๕๗	๒,๕๒๕,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๘๖,๗๖๘,๗๒๘,๓๐๐	๓.๔	๖๕,๘๗๗,๖๑๘,๗๐๐	๗๕.๙๒

ที่มา: ข้อมูลจากสำนักงานงบประมาณและการเงิน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

เมื่อเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายที่รัฐจ่ายสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายในกระบวนการยุติธรรมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในภาพรวมแล้ว พบว่าสำหรับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รัฐได้จ่ายงบประมาณให้สำหรับการปฏิบัติงานทั้งหมด หากคิดเป็นค่าเฉลี่ยต่อจำนวนเจ้าหน้าที่ตำรวจ /คน/ปี คือ ๓๒๒,๓๖๑ บาท เปรียบเทียบกับเจ้าหน้าที่ในกรมสอบสวนคดีพิเศษ ๙๘๙,๗๔๕ บาท ส่วนพนักงานอัยการ ๒,๓๙๑,๕๓๕ บาท ดังนั้น ค่าใช้จ่ายสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจได้รับน้อยกว่ากรมสอบสวนคดีพิเศษถึง ๓ เท่า และน้อยกว่าพนักงานอัยการถึงเกือบ ๘ เท่า

ปัญหาด้านงบประมาณสำหรับองค์กรตำรวจถือเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลไปถึงการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ จากการสัมภาษณ์ข้าราชการตำรวจระดับ รองผู้กำกับการ-ผู้กำกับการ ที่ปฏิบัติหน้าที่ในสถานีตำรวจ ให้ข้อมูลสอดคล้องกันว่าหน่วยงานระดับสถานีตำรวจปัจจุบันประสบปัญหางบประมาณสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ การดำเนินโครงการต่างๆ ตามนโยบายของหน่วยระดับบน นโยบายของรัฐบาลที่ต้องปฏิบัติ ไม่มีการจัดสรรงบประมาณมาให้เพียงพอ^{๕๒} รวมทั้งงบประมาณปกติที่เป็นค่าสาธารณูปโภค ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ มีไม่เพียงพอ และที่สำคัญคืองบประมาณสำหรับการสืบสวนติดตามจับกุมคนร้าย ที่มีค่าใช้จ่ายซึ่งไม่สามารถเบิกจ่ายได้ตามระเบียบของทางราชการ เป็นสาเหตุที่ทำให้ตำรวจบางส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องกับธุรกิจผิดกฎหมาย^{๕๓}

^{๕๒} กฤษไพสิฐ ไตรทานพิสิฐกุล, พันตำรวจเอก, สัมภาษณ์ วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๘ และ ธัญญ์จันทรถาวร, พันตำรวจเอก, สัมภาษณ์ วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๗

^{๕๓} เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์, ปรีดา สถาวร และ ประเสริฐ พัฒนผลไพบูลย์, *การศึกษามาตรการป้องกันเพื่อปรับปรุงกระบวนการใช้อำนาจเกินขอบเขต : กรณีเจ้าพนักงานตำรวจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ*, รายงานวิจัย ได้รับการสนับสนุนจาก สำนักงาน ป.ป.ช., ๒๕๕๒.

๖.๓.๕ การบริหารจัดการการชุมนุม

หลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ๒๕๓๕ การชุมนุมทางการเมืองได้เริ่มอีกครั้งในปี พ.ศ.๒๕๔๘ ในการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย และการชุมนุมของแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ (นปก.) ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.)

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้สรุปบทเรียนและวิเคราะห์ความเคลื่อนไหวของการชุมนุมทางการเมืองในช่วงปี พ.ศ.๒๕๕๑ พบว่าความเคลื่อนไหวของการชุมนุมมีความแตกต่างจากความเคลื่อนไหวของฝูงชนในอดีตหลายประการ เช่น เป็นการเคลื่อนไหวของฝูงชนที่มีลักษณะของความต่อเนื่องใช้เวลายาวนาน มีการจัดตั้งอย่างเป็นระบบ การกำหนดทิศทาง และความเคลื่อนไหวเป็นไปอย่างมีเอกภาพมากกว่าในอดีต การเคลื่อนไหวของฝูงชนที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ.๒๕๕๑ ได้ก่อให้เกิดสภาพของความแตกแยกทางความคิดของสังคมไทยอย่างชัดเจน^{๕๔}

การเคลื่อนไหวของฝูงชนในปี พ.ศ.๒๕๕๑ เป็นลักษณะการเคลื่อนไหวที่มาจากเงื่อนไขทางการเมือง มีการพัฒนารูปแบบอันประกอบด้วย *การจัดองค์กร การปลุกระดม การกำหนดคำขวัญและสัญลักษณ์ การสร้างพลังมวลชน การดำเนินกลยุทธ์การเคลื่อนไหว* ผู้นำการเคลื่อนไหวได้ใช้ “ระบบสื่อสารมวลชน” ทั้งสื่อโทรทัศน์ วิทยุกระจายเสียง และสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ มาเป็นเครื่องมือในการปลุกระดมความคิด สร้างและขยายฐานมวลชน ผลการดำเนินการดังกล่าวทำให้พลังของฝูงชนที่เกิดขึ้นมีระบบเครือข่าย ฐานมวลชนมีขอบเขตที่กว้างขวางตามไปด้วย^{๕๕} นอกจากนี้ องค์ประกอบของกลุ่มที่เคลื่อนไหวทางการเมืองครั้งนี้ มีความแตกต่างในการขับเคลื่อนมวลชนในอดีต เนื่องจากมีทั้งกลุ่มผู้ชุมนุมที่ปรากฏตัวในสถานที่ชุมนุมอย่างชัดเจน และยังมีกลุ่มผู้สนับสนุนการชุมนุมโดยไม่แสดงตัวหรือปกปิดอำพรางตัว มักเป็นกลุ่มนักคิด นักวิชาการ ข้าราชการ หรืออดีตข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ รวมทั้งกลุ่มพ่อค้านักธุรกิจ นายทุนบางส่วน กลุ่มที่ติดตามความเคลื่อนไหวของการชุมนุมทางสื่อสารมวลชน

ยุทธวิธีในการเคลื่อนไหวมีทั้งการปลุกระดมความคิด ด้วยการอภิปราย เสวนา การยึดสถานที่สาธารณะ รวมไปถึงที่ทำการของรัฐ การจัดตั้งกองกำลัง การติดหรือตัดแปลงอาวุธก็จะอ้างว่า “เพื่อการป้องกันตัวโดยชอบตามกฎหมาย” หลายครั้งการเคลื่อนไหวสื่อแสดงให้เห็นเจตนาที่จะยั่วยุให้เกิดการใช้กำลังจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ เพื่อสร้างเงื่อนไขประเด็นปัญหาใหม่หรือเรียกร้องความสนใจจากสังคม สถานการณ์การชุมนุมที่เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจมีข้อจำกัดและยากลำบากในการปฏิบัติ และเป็นจุดอ่อนของฝ่ายเจ้าหน้าที่ ได้แก่^{๕๖}

-จุดยืนของบทบาทหน้าที่ ตำรวจมีสถานภาพเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์ในการเคลื่อนไหวการชุมนุมเท่านั้น ไม่ใช่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการยุติปัญหาข้อขัดแย้ง

-เป้าหมายระดับการเคลื่อนไหว สถานภาพของตำรวจที่ต้องเผชิญหน้ากับฝูงชนตลอดเวลา ย่อมตกเป็นเป้าหมายของการยั่วยุเพื่อการยกระดับการเคลื่อนไหว

^{๕๔} สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, *รายงานการศึกษาเฉพาะกรณีการปฏิบัติงานควบคุมฝูงชนของตำรวจ พ.ศ.๒๕๕๑* (กรุงเทพฯ: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, ๒๕๕๒), หน้า ๑.

^{๕๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๙-๓๐.

^{๕๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๐-๑.

-ความเปราะบางของภารกิจที่ต้องใช้ความอดทนอดกลั้น การตกในสภาพเช่นนี้ทำให้ตำรวจไม่อยู่ในฐานะเจ้าหน้าที่รัฐที่น่าเกรงขามในสายตาผู้ชุมนุม เพราะผู้ชุมนุมรู้ว่าตำรวจตกอยู่ในสถานะภาพอย่างไร

-สภาวะกดดันของการปฏิบัติภารกิจ ทั้งแรงกดดันจากหน่วยบังคับบัญชา รัฐบาลทุกยุค ต้องการให้ตำรวจแก้ไขปัญหาฝูงชน ต้องการให้ตำรวจปฏิบัติหน้าที่เพื่อยุติหรือควบคุมสถานการณ์ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย แต่ในขณะเดียวกันก็กำชับมาตรการยืนหยุ่น ผ่อนหนักผ่อนเบา ในขณะที่เงื่อนไขความขัดแย้งระหว่างผู้ชุมนุมกับผู้ถูกเรียกร้อง ไม่ได้รับการแก้ไขไม่มีการประนีประนอม ต่างประกาศเจตนารมณ์แข็งกร้าวใส่กัน ยั่วยุ ทำร้ายกัน

-แรงกดดันจากสังคม โดยประชาชนโดยทั่วไปที่ได้รับความเดือดร้อนมักมีความคาดหวัง ให้ตำรวจแก้ไขสถานการณ์

-แรงกดดันภายใน ขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ต้องมาปฏิบัติงานที่มีแต่ความเบื่อหน่าย ภายใต้สภาวะความกดดัน ไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด ย่อมคาดหวังการดูแลจากผู้บังคับบัญชา หากไม่ได้รับการดูแลอย่างเหมาะสมจะกระทบต่อขวัญและกำลังใจ

การเรียนรู้จากบทเรียนการชุมนุมทางการเมืองที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ผู้นำของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกองบัญชาการตำรวจนครบาล ต้องถูก ปชป. ชี้มูลทางวินัยในการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการรักษาความสงบเรียบร้อยในปี พ.ศ.๒๕๕๑ ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานด้านควบคุมฝูงชนภายใต้ความขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรง มีการปรับตัวในเชิงยุทธศาสตร์และเชิงกลยุทธ์ในการปฏิบัติงาน โดยกำหนดหลักการสำคัญในการแก้ไขปัญหาคือ^{๕๗}

๑) พึงตระหนักว่าตำรวจอยู่ในสถานะภาพที่แบ่งแยกฝ่ายหรือเลือกข้างไม่ได้ ไม่ว่าใคร หรือฝ่ายใดก็ตามสร้างปัญหาฝูงชนให้เกิดขึ้น ก็ย่อมต้องเผชิญหน้ากับตำรวจในฐานะผู้รักษากฎหมาย ดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

๒) พึงตระหนักไว้เสมอว่า ตำรวจ คือกลไกของรัฐในการแก้ไขปัญหามวลชน ดังนั้น ตำรวจจะต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายและคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายของรัฐบาล

๓) พึงตระหนักไว้เสมอว่า การชุมนุมของฝูงชนนั้น เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนภายใต้ระบอบการปกครองประชาธิปไตย การกระทำการใดๆ เกี่ยวกับการชุมนุมของฝูงชน หากตราปัดไต่ยังคงเป็นไปภายในขอบเขตของกฎหมาย ย่อมถือเป็นการแสดงออกโดยชอบธรรม

๔) พึงตระหนักไว้เสมอว่า การปฏิบัติงานของตำรวจทุกชั้นตอนทุกมาตรา จะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ด้วยความสมควรแก่เหตุ และจะต้องสามารถให้คำอธิบายต่อสังคมได้ทุกครั้ง

ในเชิงการปฏิบัติงานควบคุมฝูงชนในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๕๑ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้มีการปรับการปฏิบัติงานหลายประการ อาทิเช่น การปรับปรุงระบบบริหารเหตุการณ์โดยปรับปรุงศูนย์ปฏิบัติการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ศปก.ตร.) และศูนย์ปฏิบัติของหน่วยปฏิบัติทุกหน่วย เพื่อทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบสถานการณ์ เป็นเครื่องมือของผู้บังคับบัญชาในการบริหารเหตุการณ์แก้ไขสถานการณ์ การจัดตั้งคณะทำงานบริหารเหตุการณ์ในภาวะวิกฤตของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การปรับปรุงแผนปฏิบัติการ คือ แผนกรกฎ ๔๘ โดยจัดทำแผนใหม่คือ แผนกรกฎ ๕๒ เพื่อใช้เป็นแนวทางการในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ การปรับปรุงระบบการข่าว ปรับปรุงการฝึกควบคุมฝูงชน การปรับปรุงการบริหารจัดการกำลังขนาดใหญ่ เนื่องจาก

^{๕๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๑.

การชุมนุมที่มีกลุ่มผู้ชุมนุมจำนวนมากและชุมนุมอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน จำเป็นต้องระดมกำลังจากหลายหน่วยงานเข้ามาปฏิบัติหน้าที่จำนวนมาก จึงต้องมีการบริหารในด้านกำลังพล การส่งกำลังบำรุง การจัดที่พักกำลัง การดูแลปกครองบังคับบัญชากำลังพลจำนวนมาก วางระบบติดต่อสื่อสารสั่งการอย่างเป็นระบบ การจัดหายุทโธปกรณ์ควบคุมฝูงชนที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ การปฏิบัติการด้านการประชาสัมพันธ์ งานด้านกฎหมาย^{๕๘}

การเตรียมความพร้อมในด้านปฏิบัติการควบคุมฝูงชนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ยังมีการปรับตัวที่สำคัญในด้านกลยุทธ์การควบคุมฝูงชนที่มีลักษณะเปลี่ยนแปลงไป โดยได้นำหลักการฝึกของ องค์การสหประชาชาติ (United Nation-UN) ตามเอกสารบันทึกช่วยจำ (Aide-Memoire) เรื่องปฏิบัติการควบคุมฝูงชนในหลักสูตรครูฝึกควบคุมฝูงชนสัญจร (Mobile Training Team-MIT) ที่จัดทำขึ้นในปี พ.ศ.๒๕๕๒ มาประยุกต์ใช้ เอกสารดังกล่าวจัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้สำหรับการฝึกอบรมและเตรียมความพร้อมเจ้าหน้าที่ตำรวจก่อนเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ^{๕๙} เอกสารดังกล่าวมีแนวทางปฏิบัติที่ครอบคลุมทั้งด้านยุทธวิธีการใช้กำลัง ซึ่งมีความอ่อนตัวและรูปแบบการจัดทีมเจ้าหน้าที่ตำรวจที่แตกต่างจากรูปแบบเดิม การใช้อุปกรณ์ที่เหมาะสมกับสถานการณ์ กระบวนการตัดสินใจในสถานการณ์การชุมนุม

แม้ว่าความพร้อมในการใช้กำลัง วัสดุอุปกรณ์และยุทธวิธีในการควบคุมฝูงชนจะมีความสำคัญเพียงใดก็ตาม แต่ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ทั้งแกนนำผู้ชุมนุมและฝ่ายเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ แสดงให้เห็นตรงกันว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมจะบรรลุเป้าหมายได้ สิ่งที่สำคัญมากคือการพูดคุยเจรจากับผู้ชุมนุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจรจากับระดับแกนนำผู้ชุมนุม อดีตผู้บัญชาการตำรวจนครบาล ซึ่งควบคุมสถานการณ์การชุมนุมในช่วงปี พ.ศ.๒๕๕๓ กล่าวไว้ว่า

...ตำรวจเราต้องให้การเจรจาก่อน และผมก็เชื่อว่าตำรวจทุกคนไม่ใช่เฉพาะผม เจรจากับประชาชนให้รู้เรื่อง ถ้าคุยไม่รู้เรื่องเราก็จะใช้ตามมาตรการจากเขาไปหาหนัก มีวิธีการใช้ตามกลยุทธ์ของเรา ตำรวจคืออะไร คือ ๑.ควบคุมสถานการณ์ไม่ให้ขยายตัว ๒.ลดความรุนแรง อะไรก็ได้ลดความรุนแรงลง และควบคุมไม่ให้ขยายตัว^{๖๐}

การชุมนุมในช่วงปี พ.ศ.๒๕๕๓ การควบคุมสถานการณ์ของเจ้าหน้าที่ตำรวจได้มีการให้การเจรจาเพื่อให้สถานการณ์คลี่คลายลงหลายครั้ง โดยมีการมอบหมายให้นายตำรวจระดับสูงเข้าไปเจรจาพูดคุยกับแกนนำการชุมนุม^{๖๑} และการเจรจาหลายครั้งทำให้สามารถหลีกเลี่ยงการใช้กำลังอันจะนำไปสู่ความเสี่ยงต่อการปะทะหรือเกิดความรุนแรงขึ้นได้ เช่น การเปิดพื้นที่การจราจรบริเวณหน้าโรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์^{๖๒} หรือกรณีเมื่อปี พ.ศ.๒๕๕๖ การชุมนุมของเครือข่ายหนี้สินชาวนาแห่งประเทศไทย ที่จะขึ้นไปบนทางด่วน บริเวณถนนพระราม ๖ มีการเจรจากับผู้ชุมนุมไม่ขึ้นไปบนทางด่วน ซึ่งหากเจรจาไม่เป็นผลสำเร็จอาจเกิดการปิดการจราจรบนทาง

^{๕๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๒-๕๓.

^{๕๙} กองการต่างประเทศ, หนังสือด่วนที่สุดที่ ๐๐๐๒.๕๔/๗๓๒๓ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๖.

^{๖๐} สันฐาน ชยนนท์, พลตำรวจโท, สัมภาษณ์ วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๘.

^{๖๑} ณัฐวุฒิ ใสยเกื้อ, สัมภาษณ์ วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗.

^{๖๒} สันฐาน ชยนนท์, พลตำรวจโท, สัมภาษณ์ วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๘.

ด่วน ซึ่งจะส่งผลกระทบในวงกว้าง^{๖๓} เป็นต้น เหตุการณ์ชุมนุมต่างๆ ไม่ว่าประชาชนกลุ่มใดก็ตาม การพูดคุยเจรจาจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การควบคุมสถานการณ์เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ไม่เกิดเหตุรุนแรง

แกนนำการชุมนุมอย่างณัฐวุฒิ ใสยเกื้อ มีข้อเสนอที่น่าสนใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการและควบคุมสถานการณ์การชุมนุมว่า

ผู้บังคับบัญชาระดับสูงจะมอบหมายผู้ใต้บังคับบัญชาคนใดไปควบคุม ปฏิบัติการที่เผชิญหน้ามวลชนอยู่ในระยะประชิด ต้องมั่นใจว่า คนๆ นั้นมีจิตวิทยามวลชนเพียงพอที่จะประเมินสถานการณ์ แล้วจะตัดสินใจในเหตุการณ์เฉพาะหน้า ได้อย่างถูกต้อง ถ้าจะใช้ใครทำงานพวกนี้ ควรจะให้เขามีปฏิสัมพันธ์กับแกนนำของผู้ชุมนุม ก่อนที่สถานการณ์จะมีการเคลื่อนไหว จะมีการเผชิญหน้า เช่น เขาจะประกาศจะตั้งม็อบตั้งเวที วันไหน อย่างไร ผู้บังคับบัญชาระดับสูงจะใช้ใครทำ ให้โทรศัพท์ไปหาก่อนเข้าไปพบ ให้เกียรติเขา ค่อยกับเขาก่อน ให้รู้สึกคุ้นเคยกันก่อน ยกหูหากันได้ อะไรแบบนี้เสียก่อน อย่ารอให้เคลื่อนไหวจนมาเจอกันกลางแดดแล้ว มาคุยกัน งานมันจะยากกว่า

ผมคิดว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรจะมีบุคคลประเภทนี้ ฝึกไว้เป็นการเฉพาะและจะพาไปศึกษาดูงาน และในหลักสูตรแบบนี้ บางทีเชิญแกนนำ ม็อบต่างๆ มาเป็นวิทยากรได้เลย เอามาจากกองบัญชาการภาค เรามี ๑๐ ภาค หรือกองบัญชาการอื่นๆ มาด้วยก็ได้ คัดมา แล้วทำเป็นหลักสูตร แล้วแต่ เชิญมาทุกสัปดาห์ แล้วก็ไม่ให้มาพร้อมกัน คนละคาบหรือคนละชั่วโมงก็แล้วแต่ มาอธิบาย แล้วบุคลากรกลุ่มนี้จะเป็นบุคลากรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ทำการกิจพวกนี้ได้ แล้วกระจายอยู่ทุกภาค ทุกกองบัญชาการ ในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ^{๖๔}



จะเห็นได้ว่าการควบคุมสถานการณ์การชุมนุม มีความแตกต่างจากการควบคุมอาชญากรรม หรือการจับกุมคนร้าย เนื่องจากผู้ที่มาชุมนุมมีเป้าหมายในการเคลื่อนไหวทั้งเป้าหมายที่เปิดเผยหรือไม่เปิดเผย มีแกนนำ มีการรวมกลุ่มกัน การพูดคุยเจรจา เป็นวิธีการที่สำคัญในการประสานงานเพื่อจัดระเบียบการชุมนุม เพื่อให้การเคลื่อนไหวอยู่ในกรอบของกฎหมาย รวมทั้งการร่วมกันป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในยุคนี้จึงตระหนักถึงความสำคัญของการพูดคุยเจรจากับแกนนำการชุมนุม

การเจรจาระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ กับผู้ชุมนุมกลุ่ม กปปส.
บริเวณหน้าสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

^{๖๓} อำนาจ หาญชนะ, พันตำรวจโท, สัมภาษณ์ วันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗.

^{๖๔} ณัฐวุฒิ ใสยเกื้อ, สัมภาษณ์ วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗.

แม้ว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จะได้ปรับปรุงการปฏิบัติงานในด้านต่างๆ อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติงานควบคุมฝูงชนในสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งรุนแรง จำนวนมวลชนที่เข้าร่วมการชุมนุมมีจำนวนมาก ทำให้มีข้อจำกัดหลายประการ รวมทั้งข้อจำกัดด้านข้อกฎหมาย ในหลายสถานการณ์จำเป็นต้องใช้กฎหมายพิเศษเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่และได้รับการคุ้มครอง รวมทั้งสามารถร่วมปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่นๆ ได้ เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ทหาร ข้าราชการอื่น เป็นต้น ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจตามกฎหมาย จึงจำเป็นต้องมีการใช้กฎหมายที่ให้อำนาจพิเศษ คือ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๕๖ โดยแต่ละรัฐบาลก็จะแต่งตั้งให้มีผู้รับผิดชอบดำเนินการแล้วแต่สถานการณ์

ข้อจำกัดในด้านกฎหมายและสถานการณ์การชุมนุมที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างต่อเนื่องและยาวนานตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ.๒๕๔๘ ต่อเนื่องจนถึงปี พ.ศ.๒๕๕๗ ทำให้มีข้อเสนอให้มีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย เหตุผลความจำเป็นของการมีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะก็เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ดังกล่าว มีความแตกต่างจากเหตุการณ์ปกติและแตกต่างจากการควบคุมอาชญากรรม การชุมนุมมีการรวมตัวของคนจำนวนมาก สภาพจิตใจของกลุ่มผู้ชุมนุมจึงมีความแตกต่างจากสถานการณ์ปกติ มีการปลุกเร้า และอาจมีการฝ่าฝืนกฎหมาย เช่น การปิดถนน การเข้ายึดพื้นที่หรือสถานที่ต่างๆ เป็นต้น หากใช้การบังคับใช้กฎหมายตามปกติ ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยเข้าไปจับกุมดำเนินคดีเมื่อมีการชุมนุมและการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายเกิดขึ้น อาจทำให้เหตุการณ์ลุกลามบานปลายและกลายเป็นเหตุรุนแรง จำเป็นต้องมีการจัดระเบียบตั้งแต่เริ่มจัดการชุมนุม^{๖๕} จำเป็นต้องมีมาตรการให้ผู้จัดการชุมนุมจะต้องรับผิดชอบและควบคุมการชุมนุมให้อยู่ในความสงบและไม่กระทบต่อสิทธิของประชาชนโดยทั่วไป รวมทั้งมีมาตรการเพื่อป้องกันเหตุความรุนแรงหรือความไม่สงบเรียบร้อยที่อาจจะเกิดขึ้นจากการชุมนุม ตั้งแต่เริ่มจัดการชุมนุม

กฎหมายการชุมนุมได้เคยมีการพิจารณาและเสนอต่อสภามาแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถออกเป็นกฎหมายได้ อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ อดีตนายกรัฐมนตรี ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการออกกฎหมายชุมนุมสาธารณะไว้ว่า

๑. ดุหลักในรัฐธรรมนูญ เพราะว่าตามความเข้าใจของผม บางประเทศถือหลักว่า เสรีภาพในการชุมนุมเป็นเสรีภาพเด็ดขาด トラบเท่าที่สงบปราศจากอาวุธ แต่บางประเทศก็จะได้เขียนอย่างนั้น ถ้ารัฐธรรมนูญเราซึ่งเขียนคล้ายๆ แบบแรก ตัวกฎหมายจะใหญ่กว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้ ยกตัวอย่างในสมัยผมที่พยายามออกกฎหมายนี้ เราก็บอกว่าใครจะชุมนุมทำได้มากที่สุด คือ บอกให้เขาแจ้ง ว่าเขาจะทำอะไรที่ไหน แต่ไม่สามารถบอกว่ให้เขามาขออนุญาตเพราะเป็นเสรีภาพเด็ดขาด

๒. เห็นด้วยว่า กฎหมายต้องมี เพื่อคุ้มครองประชาชนทั่วไป ไม่ให้เกิดความเดือดร้อน คือ ถ้าปิดใจกลางเมือง สกิดกันไม่ให้คนเขาประกอบอาชีพธุรกิจ ใช้ชีวิตตามปกติ มันก็คงไม่ได้ แต่ขณะเดียวกันจะไปบอกให้การชุมนุมเหมือนกับคุณจับเขาไปอยู่ที่ไหนก็ไม่รู้ แล้วบอกว่าจัดที่ให้ สมมติว่ามีลานให้แล้ว ไปอยู่โน้น การประท้วงเขาประท้วงเพื่อให้ได้รับความสนใจจากสังคม คือถ้าคนไม่เดือดร้อนจะประท้วงกันทำไมก็ต้องหาความพอดี^{๖๖}

^{๖๕} ลิขิต สุทธะพินทุ, พลตำรวจตรี, สัมภาษณ์ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๗.

^{๖๖} อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, สัมภาษณ์ วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗.

อย่างไรก็ตามกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะก็ยังไม่สามารถออกใช้บังคับได้แต่อย่างใด จนกระทั่งเมื่อมีการยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงได้เสนอร่าง พรบ.การชุมนุมสาธารณะ ให้รัฐบาลพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง โดยผู้บริหารของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องนี้ ได้กล่าวถึงเหตุผลความจำเป็นของการมีกฎหมายฉบับนี้ว่า

กฎหมายฉบับนี้จะออกมาเพื่อจัดระเบียบการชุมนุม เพื่อให้รู้ว่าสิทธิคุณมีเท่าไร แล้วสิทธิของคนอื่นมีเท่าไร สิทธิสาธารณะมีเท่าไร แล้ว balance สิทธินั้นให้ได้ รัฐบาลไม่ควรจำกัดสิทธิเสรีภาพ การชุมนุม แต่ต้องจัดระเบียบการชุมนุม ชุมนุมแล้ว เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ไม่ให้มีการกระทำผิด ไม่ให้รุนแรง ไม่ให้จลาจล หากเกิดสิ่งเหล่านี้มาแล้ว ก็ต้องบริหารจัดการสภาพนี้ให้กลับสู่สภาวะปกติทั่วโลกก็มีกฎหมายนี้หมด ไม่ว่าค่ายไหน แต่ร่างกฎหมายชุมนุมของประเทศไทย เป็นร่างที่ไม่จำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม แต่เป็นการจัดระเบียบ อยู่ภายใต้มาตรฐานสากล กฎหมายระหว่างประเทศ การจำกัดที่มีอยู่ก็ไม่ใช่สาระสำคัญที่จะไปจำกัดสิทธิเสรีภาพ^{๖๗}

การเสนอกฎหมายร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะครั้งนี้มีความแตกต่างจากในอดีต ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในภาวะปกติเมื่อจะมีการเสนอร่างกฎหมายฉบับนี้ จะไม่ค่อยได้รับการสนับสนุน เนื่องจากเกรงว่าจะเสียคะแนนเสียงและเป็นอุปสรรคในการขับเคลื่อนมวลชนเพื่อประโยชน์ของฝ่ายตนเอง ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลฝ่ายใดก็ตาม แต่สำหรับการเสนอกฎหมายครั้งนี้ แทบไม่มีการต่อต้านและเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ ในวาระที่ ๒ และ ๓ ทั้งนี้ เนื่องจากจากสถานการณ์การชุมนุมในห้วงเวลาที่ผ่านมา สังคมและหลายฝ่ายได้ยอมรับว่าการชุมนุมที่เกิดความไม่สงบเรียบร้อยได้สร้างความเสียหายให้แก่ประเทศมาเป็นเวลานาน สังคมจึงเห็นด้วยที่จำเป็นต้องมีกฎหมายดังกล่าว^{๖๘} อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีกฎหมายใช้ในการชุมนุมขึ้นมา แต่ปัญหาที่อาจจะยังต้องเผชิญก็คือ การบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว เพราะแม้ว่าจะมีกฎหมายออกมาแล้ว กฎหมายมีความเข้มแข็งอย่างไรก็ตาม แต่หากมีสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะขนาดใหญ่ จะบังคับใช้กฎหมายอย่างไร การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่จะสามารถทำได้แค่ไหนอย่างไร^{๖๙}

โดยสรุป หลังจากการปฏิรูปการเมืองในช่วงทศวรรษที่ ๒๕๔๐ เมื่อการเมืองไทยได้ผู้นำซึ่งเป็นนักธุรกิจที่ประสบความสำเร็จและมีความทันสมัยในเชิงการบริหารจัดการ อิทธิพลของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งแพร่กระจายอยู่แล้วในช่วงเวลาดังกล่าว จึงส่งผลต่อการปฏิรูประบบราชการไทย รวมทั้งการบริหารงานตำรวจอย่างรวดเร็ว องค์กรตำรวจปรับตัวให้มีความเป็นวิชาชีพ โดยการรับแนวคิดหลักการธรรมาภิบาล (Good Governance) เข้ามาปรับใช้กับการบริหารงานตำรวจ การออกพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ ทำให้เกิดการกระจายอำนาจการบริหารจัดการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การจัดโครงสร้างองค์กรให้มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวมากยิ่งขึ้น เปิดช่องทางให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานตำรวจ และการพัฒนางานด้านการสืบสวนสอบสวน ด้วยสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะ

^{๖๗} อานาจ อันอาตม์งาม, พลตำรวจเอก, สัมภาษณ์ ๒ เมษายน ๒๕๕๘.

^{๖๘} อานาจ อันอาตม์งาม, พลตำรวจเอก, สัมภาษณ์ ๒ เมษายน ๒๕๕๘.

^{๖๙} อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, สัมภาษณ์ วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗.

ด้านและสร้างเส้นทางเจริญเติบโตให้แก่พนักงานสอบสวนโดยเฉพาะ การบริหารจัดการด้วยการกำหนด ยุทธศาสตร์การพัฒนาในระยะยาว อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะปรับปรุงระบบการบริหารจัดการหลายประการ แต่ ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลของตำรวจ ก็ยังไม่หมดไป การแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง รวมทั้งอำนาจ ภายนอกองค์กร ยังเป็นปัญหาที่สำคัญ ทั้งนี้ เนื่องจากกระบวนการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะอย่างการแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสูง ฝ่ายการเมืองยังสามารถใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่ปัญหาด้าน ค่าตอบแทน งบประมาณค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ พัฒนาศักยภาพ ยังอยู่ในภาวะขาดแคลน สำหรับความ เป็นวิชาชีพในการจัดการกับการชุมนุมประท้วง ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นแพร่หลายในสังคมประชาธิปไตย จากบทเรียนในการรักษาความสงบเรียบร้อยในยุคก่อนนี้ กับเหตุชุมนุมประท้วงที่เป็นเครื่องมือของฝ่าย การเมืองในยุคนี้ ทำให้องค์กรตำรวจ ได้เรียนรู้และปรับตัวเพื่อรับมือกับปัญหามากกว่าในอดีต อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาความสงบเรียบร้อยจากการชุมนุม องค์กรตำรวจในฐานะผู้รักษากฎหมายที่จำเป็นต้องมีความ เป็นกลางในทางการเมือง จึงเป็นแค่ผู้ประคองสถานการณ์ การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจภายใต้ความขัดแย้งทาง การเมืองไม่สามารถทำให้เหตุการณ์ชุมนุมจบลงได้ และหลายครั้งคู่ขัดแย้งทางการเมืองก็อาศัยเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อความได้เปรียบทางการเมือง ทั้งฝ่ายที่ครองอำนาจรัฐซึ่งอาศัยองค์กรตำรวจในการรักษาฐานอำนาจ หรือ ฝ่ายตรงข้ามอำนาจรัฐที่อาศัยตำรวจเป็นชนวนเหตุที่จะสร้างเงื่อนไขในการเคลื่อนไหวมวลชน การสร้างความ เป็นมืออาชีพในด้านนี้ แม้ว่าจะเกิดขึ้นได้โดยอาศัยความหนักแน่นในความเป็นกลาง การสร้างความเข้มแข็งและ การรู้เท่าทันกลยุทธ์ของมวลชนและปรากฏการณ์ทางการเมือง แต่ปัจจัยการต่อสู้ทางการเมืองก็เป็นปัจจัย สำคัญที่ส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

๖.๔ งานอำนวยการยุติธรรมทางอาญา

๖.๔.๑ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.๒๕๕๐ กับการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการยุติธรรม

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่เกิดจากการปฏิรูปการเมืองในช่วงหลังวิกฤติการเมืองปี พ.ศ.๒๕๓๕ บทบัญญัติในมาตราต่างๆ ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยอย่างกว้างขวาง แต่ก็ จำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่และข้อปฏิบัติของเจ้าพนักงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ เจ้าพนักงานตำรวจ ในเรื่องการจับกุม คุมขัง ตรวจค้น ประกัน การสอบสวน^{๗๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๗ กำหนดให้ในคดีอาญา การจับและคุมขังบุคคลใด จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่ง หรือหมายของศาล หรือผู้นั้นได้กระทำความผิดซึ่งหนา หรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นให้จับได้โดยไม่มีหมายตามที่ กฎหมายบัญญัติ โดยผู้ถูกจับจะต้องได้รับการแจ้งข้อกล่าวหาและรายละเอียดแห่งการจับ โดยไม่ชักช้า กับ จะต้องได้รับโอกาสแจ้งให้ญาติ หรือผู้ซึ่งผู้ถูกจับไว้วางใจทราบในโอกาสแรก และผู้ถูกจับซึ่งยังถูกควบคุมอยู่ต้อง ถูกนำตัวไปศาลภายในสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับถูกนำตัวไปถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวน เพื่อ

^{๗๐} สอนง วัฒนวรานุกร, พลตำรวจเอก, รองอธิบดีกรมตำรวจ, “เอกสารประกอบคำบรรยาย เรื่อง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ,” บทบาทของตำรวจในการอำนวยความยุติธรรมแก่ ประชาชน ตามแนวทางรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐, เอกสารประกอบการสัมมนา วัน พลัสปีที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๒ ณ ห้องกมลทิพย์บอลรูม โรงแรมสยามซิตี้, (กรุงเทพฯ : สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ, ๒๕๕๒)

ศาลพิจารณา ว่ามีเหตุที่จะขังผู้ถูกจับไว้ตามกฎหมายหรือไม่เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

หลักการตรวจค้น มาตรา ๒๓๘ บัญญัติว่าในคดีอาญา การค้นในที่สาธารณะจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

บทบัญญัติดังกล่าวทำให้อำนาจการออกหมายจับหรือหมายค้น ซึ่งเดิมเป็นอำนาจของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เปลี่ยนแปลงเป็นอำนาจของศาล ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ.๒๕๔๗ เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกจับผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญาตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว^{๗๑}

นอกจากอำนาจการออกหมายจับ หมายค้น จะต้องออกโดยศาลแล้ว ยังมีการลดระยะเวลาการควบคุมตัวของผู้ถูกจับของเจ้าพนักงานตำรวจจากเดิมที่สามารถควบคุมตัวที่สถานีตำรวจได้ ๗ วัน แต่กฎหมายใหม่ควบคุมตัวได้เพียง ๔๘ ชั่วโมง

๖.๔.๒ ปัญหาการอำนวยความสะดวกในมุมมองของตำรวจระดับนโยบายและระดับผู้ปฏิบัติงาน

การเปลี่ยนแปลงหลักการเกี่ยวกับการจับ การค้น และการควบคุมตัวผู้ถูกจับ ส่งผลให้ตำรวจต้องปรับตัวในการปฏิบัติงานด้านอำนวยความสะดวกทางอาญา แม้ว่าจะมีผลดีในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่ก็ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ได้แก่ การยื่นคำร้องขอออกหมายค้นต่อศาล ยังมีขั้นตอนยุ่งยาก การใช้ดุลยพินิจของศาลในการออกหมายค้น ตามข้อบังคับประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการออกคำสั่ง หรือหมายอาญา เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องแสดงพยานหลักฐานที่จะพิสูจน์หรือมีเหตุผลสมควรในการออกหมาย ซึ่งในทางปฏิบัติกระทำได้ยาก และเมื่อล่าช้าก็จะทำให้ทรัพย์สินที่ต้องสงสัยถูกยกย้ายถ่ายเทไป^{๗๒}

ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด ได้ทำการศึกษาตามโครงการปฏิรูปและพัฒนากระบวนการยุติธรรมและกฎหมายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สรุปสภาพปัญหาเกี่ยวกับงานยุติธรรมทางอาญาของตำรวจไว้ดังนี้^{๗๓}

-การปฏิบัติงานในด้านการประสาน เจ้าหน้าที่ตำรวจมีปัญหาในการประสานงานการนำกฎหมายไปใช้ในทางปฏิบัติ เกิดจากความไม่คล่องตัว ความไม่เพียงพอของอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน ความยากลำบากของพนักงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐานส่งให้พนักงานอัยการ การติดต่อประสานงานเพื่อขอหมายจับต่อศาลมีปัญหาข้อขัดข้อง โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกล

-ด้านกฎหมาย การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการจับกุม ตรวจค้น คุมขัง การสอบสวน ตามพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ.๒๕๔๗ ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่

-ด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ หน่วยงานระดับสถานีตำรวจยังมีปัญหาในการเรียกใช้ข้อมูลระบบสารสนเทศ การเชื่อมโยงเครือข่าย ปัญหาการจัดเก็บข้อมูลทางคดีที่ครบถ้วน

^{๗๑} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๑ ตอนพิเศษ ๗๙ ก. วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๗, หน้า ๒๑.

^{๗๒} ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด และคนอื่น ๆ, *โครงการปฏิรูปและพัฒนากระบวนการยุติธรรมและกฎหมายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ*, รายงานฉบับสมบูรณ์, (นครปฐม: ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๕๑), หน้า ๑๐๘.

^{๗๓} เรื่องเดียวกัน.

-ด้านการฝึกอบรม ยังไม่ทั่วถึงและเพียงพอสำหรับการฝึกอบรมข้าราชการตำรวจ

-ด้านจริยธรรมตำรวจ ข้อมูลการร้องเรียนความผิดจริยธรรมของข้าราชการตำรวจมีจำนวนมาก

ในการบริหารงานสอบสวนและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ พบปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานสอบสวนและอำนวยความสะดวกธรรมดังนี้

๑) ระบบงานสอบสวน ในอดีตอำนาจการสอบสวนอยู่กับฝ่ายปกครองแต่ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๒ เป็นต้นมา งานสอบสวนเป็นหน้าที่ของตำรวจฝ่ายเดียวมาโดยตลอด โดยเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองจะเข้ามาร่วมเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนหรือร่วมสอบสวนในบางช่วงเวลาหรือในบางคดีที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แม้ว่ากรมตำรวจจะออกจากกระทรวงมหาดไทย มาจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้วก็ตามแต่กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ฝ่ายปกครองก็ยังคงมีอำนาจบางประการเกี่ยวกับงานสอบสวนของตำรวจอยู่หลายประการ ทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไม่สามารถตรวจสอบ กำกับดูแลงานสอบสวนได้อย่างครอบคลุมทั้งองค์กร อาทิเช่น การตรวจสอบ ควบคุมการสอบสวนของสถานีตำรวจ เป็นต้น

๒) โครงสร้างงานสอบสวนขององค์กรตำรวจ จะประกอบด้วยงานสอบสวนที่เป็นส่วนหนึ่งของสถานีตำรวจ มีพนักงานสอบสวนระดับต่างๆ ที่กำหนดตำแหน่งโดยพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่หน่วยงานระดับเหนือขึ้นไป ได้แก่ กองบังคับการหรือตำรวจภูธรจังหวัด กองบัญชาการ/ตำรวจภูธรภาค และระดับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่สอบสวนโดยเฉพาะ ทำให้สถานีตำรวจต้องรับผิดชอบการสอบสวนคดีทุกเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นคดีพื้นฐานหรือคดีที่มีความยุ่งยากสลับซับซ้อน

๓) ปัญหาตัวพนักงานสอบสวน เนื่องจากปัจจุบันตำแหน่งของพนักงานสอบสวน เป็นตำแหน่งเลื่อนไหล ที่อยู่สถานีตำรวจ ซึ่งมีตำแหน่งในสายงานอื่นเป็นตำแหน่งตามปกติ สภาพการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนที่มีสภาพงานที่มีความยุ่งยาก มีความซับซ้อนเกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐาน มีความเสี่ยงในการปฏิบัติหน้าที่ ในขณะที่ค่าตอบแทนไม่เพียงพอ ขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ งบประมาณสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ จึงทำให้ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่



๖.๔.๓ ปัญหาการอำนวยความสะดวกภายใต้วิกฤติความขัดแย้งทางการเมือง

จากสถานการณ์ความขัดแย้งและวิกฤติความรุนแรงทางการเมืองในช่วงนี้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ถูกมองจากภายนอกกว่ามีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย มีการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินคดีที่มีความเกี่ยวเนื่องกับการชุมนุมทางการเมือง รวมทั้งการดำเนินคดีโดยทั่วไปที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจในการใช้ดุลยพินิจ ถึงขนาดกล่าวกันว่าปัญหาวิกฤติในบ้านเมืองที่เกิดขึ้นตำรวจเป็นส่วนที่ทำให้บ้านเมืองมีเหตุการณ์วุ่นวาย มุมมองจากภายนอกต่อองค์กรตำรวจ ในสภาวะวิกฤติความขัดแย้งทางการเมือง ตำรวจถูกมองว่าไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเสมอภาค ดังเช่น ถาวร เสนเนียม ได้กล่าวถึงตำรวจในสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองไว้ว่า “ตำรวจต้องไม่มีพรรค ตำรวจมีประชาชนที่ต้องพิทักษ์สันติราษฎร์ทุกเชื้อสี

ผู้บังคับบัญชาต้องฟังชีพให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคน ฉะนั้น อคติที่เกิดขึ้นจากผู้บังคับบัญชาและก็พูดใส่หูผู้ใต้บังคับบัญชาจะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเขา”^{๗๔}

สำหรับปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจ อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ อดีตนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวถึงปัญหาของตำรวจ ว่าเป็นปัญหาส่วนหนึ่งของสังคมไทย

... ปัญหาแรกเป็นปัญหาที่อาจจะใหญ่กว่าตัวสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ก็คือ เรามีปัญหาความเป็นสังคมที่มีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ในความหมายที่ว่า มีผู้กระทำความผิดจำนวนมากที่สังคม มองว่าไม่ถูกดำเนินการ และก็ในทางตรงกันข้ามการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจซึ่งไม่ได้เจาะจงเฉพาะตำรวจ ก็มีปัญหาในการละเมิดสิทธิ การกลั่นแกล้ง การเลือกปฏิบัติ ต้องยอมรับว่าอันนี้เป็นจุดอ่อนของสังคมไทย ถ้าเราเห็นภาพตรงนี้แล้วจะไปตีตัว สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตำรวจ ในภาพลักษณ์ก็มีปัญหานี้และก็เป็นตัวละครสำคัญในสภาพปัญหาของสังคม เป็นธรรม ไม่เป็นธรรม จริงเท็จ แล้วแต่จะมอง ผมว่าปฏิเสธยาก ภาพลักษณ์อันนี้เหมือนกับส่วนอื่นในกระบวนการยุติธรรม รวมถึงผู้มีอำนาจ นักการเมือง ข้าราชการก็ยังมีปัญหานี้อยู่^{๗๕}

จากการสัมภาษณ์ผู้พิพากษาท่านหนึ่ง ให้ความเห็นเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในคดีที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งทางการเมืองว่า

... การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเมืองมีข้อขัดข้อง คือ ผู้บังคับใช้กฎหมาย เอาทัศนคติและอคติส่วนตัวมาปะปนกับการบังคับใช้กฎหมายและอำนวยความสะดวก จรรยาบรรณ จรรยาบรรณที่มีอยู่อย่างชัดเจน ใช้อำนาจและดุลพินิจตามอำเภอใจ ก่อให้เกิดความรู้สึกไม่มั่นคงในการใช้ชีวิตเป็นการทั่วไป ตำรวจต้องถอยหลังหลักการ ผิดว่าตามไปผิด ถูกว่าไปตามถูก และมีเหตุผลตามหลักการ รวบรวมพยานหลักฐานอย่างเต็มที่ทุกคดี ให้เท่าเทียมกันทุกฝ่าย ซึ่งหากตำรวจทำได้จริง จะเป็นที่น่าเกรงขามของทุกฝ่าย แต่ก็เห็นว่าปัจจัยสำคัญอยู่ที่ตัวผู้บังคับบัญชาของตำรวจเอง^{๗๖}

ในอีกมุมมองหนึ่งของสื่อมวลชน มานพ ทิปโยโสภณ กล่าวถึงปัญหาของตำรวจในปัจจุบันว่า

ในฐานะสื่อผมไม่ได้คิดว่าตำรวจมีภาพลักษณ์เลวร้ายเหมือนที่ทุกคนมอง ผมเชื่อว่า ถ้าหากองค์กรอย่าแย่งขนาดคนวิพากษ์วิจารณ์ด่าทอเข้าและเย็นอาชีพนี้นี้คงไม่มีใครอยากมาเป็น และสังคมก็ต้องเลวร้ายมากกว่านี้ เช่นในบางประเทศ ที่เอกชนสามารถตั้งกองกำลังมาสู้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ผมว่าบ้านเรายังไม่แยขนาดนั้น เพียงแต่ว่าการเสนอข่าวของสื่อมวลชน

^{๗๔} ถาวร เสนเนียม, สัมภาษณ์ วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๗.

^{๗๕} อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, สัมภาษณ์ วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗.

^{๗๖} สัมภาษณ์ผู้พิพากษาท่านหนึ่ง วันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๘.

ชัดเจนว่า เวลาลงข่าวก็มักจะเป็นข่าวในทางลบของสังคมอยู่แล้ว เพราะหนังสือก็มักนำเสนอข่าวที่เป็นหน้าหนึ่งจะเป็นเรื่องลบเพราะอะไร เพราะประเพณีดั้งเดิมของหนังสือพิมพ์ถูกสร้างขึ้นมาต่อสู้กับเรื่องที่ไม่เป็นธรรม ความไม่ถูกต้อง ความไม่ดีงามของสังคม ข่าวจึงจัดลำดับความสำคัญบนหน้าหนึ่ง ขณะเดียวกันตำรวจเป็นผู้รับผิดชอบกฎหมาย ฉะนั้น โอกาสที่จะมีคนที่ดีไม่ดี คิดไม่ซื่อกับอาชีพนี้จึงมี^{๗๗}

โดยสรุป การอำนวยความสะดวกทางอาญาของตำรวจในช่วงหลังปี พ.ศ.๒๕๓๕ ก่อนที่จะเกิดวิกฤติความขัดแย้งทางการเมือง ระบบกฎหมายอาญาได้มีการพัฒนาเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญา มากขึ้นกว่าในอดีต จากผลของกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ และการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ให้ศาลเป็นผู้อนุมัติหมายจับหมายค้น เพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ กฎหมายดังกล่าวแม้จะมีข้อดีในแง่ที่ให้การคุ้มครองและเป็นหลักประกันการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่กฎหมายดังกล่าวก็ส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจและประสิทธิภาพในการติดตามจับกุมผู้ต้องหาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เมื่อสถานการณ์การเมืองเข้าสู่ความขัดแย้งทางการเมืองหลังปี พ.ศ.๒๕๔๙ ตำรวจถูกมองว่าเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจรัฐ หรืออยู่ใต้อิทธิพลทางการเมืองที่ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย เกิดปัญหาเกี่ยวกับความเป็นกลางและความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากสาเหตุภายในองค์กร ซึ่งมีการรวมอำนาจการบริหารงานและความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองที่ถูกอำนาจทางการเมืองเข้าแทรกแซงแล้ว ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายยังมีความเชื่อมโยงกับระบบสังคมไทย ที่ยังมีปัญหาระบบอุปถัมภ์ และในบริบททางการเมืองที่มีวิกฤติความขัดแย้งทางการเมือง หน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายก็มีใช้มีแต่องค์กรตำรวจเพียงองค์กรเดียว



๖.๕ งานตำรวจชุมชนและมวลชนสัมพันธ์กับการพัฒนาสู่งานตำรวจชุมชน (Community Policing)

๖.๕.๑ เริ่มต้นแนวคิดตำรวจชุมชน (Community Policing)

ในช่วงทศวรรษที่ ๒๕๓๐ กรมตำรวจได้รับแนวคิดเรื่องตำรวจชุมชนสัมพันธ์ (Police-community relation) มาใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างตำรวจกับประชาชน อันจะนำไปสู่การให้ความร่วมมือในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม อย่างไรก็ตาม แนวคิดดังกล่าว ยังไม่ได้ทำให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างตำรวจกับชุมชน เพื่อให้การปฏิบัติงานของตำรวจสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง จึงมีการพัฒนาแนวคิดที่ไม่ใช่แค่การมีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างตำรวจกับประชาชน แต่เป็นการ

^{๗๗} มานพ ทิพย์โอสถ, สัมภาษณ์ วันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๗.

มุ่งให้ตำรวจกับชุมชนเป็นหุ้นส่วน (partnership) ในการรักษาความสงบเรียบร้อย เน้นที่การแก้ไขปัญหาาร่วมกัน โดยการป้องกันมิให้เหตุอาชญากรรมเกิดขึ้น มากกว่าการปราบปรามหลังเกิดเหตุอย่างเดียว แนวคิดดังกล่าว เรียกว่าตำรวจชุมชน (Community Policing)

แนวคิดเรื่องตำรวจชุมชน ได้เริ่มเข้ามาในประเทศไทย เมื่อมีนักวิชาการตำรวจจบการศึกษาจากต่างประเทศ และมีการกล่าวถึงในงานด้านวิชาการถึงแนวคิดดังกล่าว และในปี พ.ศ.๒๕๓๘ ทฤษฎีตำรวจผู้รับใช้ชุมชนได้ปรากฏตัวอย่างเป็นทางการในวงการตำรวจไทย เมื่อโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ได้ส่งอาจารย์ไปศึกษาดูงานเรื่องตำรวจผู้รับใช้ชุมชน (Community Policing) ณ มหาวิทยาลัยมิชิแกนสเตท ประเทศสหรัฐอเมริกา แต่การกระจายความรู้และการนำไปปฏิบัติก็ยังไม่แพร่หลายนัก จำกัดอยู่ในแวดวงนักวิชาการตำรวจ^{๗๘}

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้มีการนำแนวคิดตำรวจชุมชน มาจัดทำโครงการทดลองตำรวจผู้รับใช้ชุมชน (Community policing) ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ที่สถานีตำรวจนครบาลบางขุนนนท์ โดยเป็นการดำเนินการของหัวหน้าสถานีตำรวจดังกล่าวเอง คือ พันตำรวจโทพงศ์พัฒน์ ฉายาพันธุ์ รองผู้กำกับการหัวหน้าสถานีตำรวจนครบาลบางขุนนนท์ (ยศและตำแหน่งในขณะนั้น) มีการจัดตั้งศูนย์ตำรวจผู้รับใช้ชุมชนและคัดเลือกเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้รับใช้ชุมชน (Community Policing Officer- CPO) เจ้าหน้าที่ CPO ได้เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในชุมชน หลังวัดบางขุนนนท์ ระหว่างวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๓๙ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ รวม ๑๘๓ วัน ลักษณะการปฏิบัติงาน CPO ได้เข้าไปพักอาศัยอยู่ในชุมชน และร่วมกับประชาชนในชุมชนศึกษาข้อมูลอาชญากรรม สภาพแวดล้อมและพฤติกรรมของคนในชุมชน เลือกร่วมทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์กับชุมชน เช่น กลุ่มเฝ้าระวังอาชญากรรม (neighbourhood watch) ให้ความรู้ประชาชนเพื่อสร้างจิตสำนึกในเรื่องรับผิดชอบความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ในอดีตชุมชนดังกล่าวเป็นแหล่งอาชญากรรมทุกประเภท เช่น ยาเสพติด การพนัน โจรกรรม เป็นต้น หลังจากเสร็จสิ้นโครงการได้มีการประเมินผล โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ประชาชนในชุมชนประมาณ ๒๐ คน ผลการประเมินโดยสรุปคือประชาชนในชุมชนมีความพึงพอใจต่อการปฏิบัติงานของตำรวจชุมชน และอยากให้มียุทธศาสตร์ต่อไป

ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๕๕ ได้มีการนำแนวคิดตำรวจชุมชน มาดำเนินงานในหน่วยงาน กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง โดยจัดส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจออกไปทำหน้าที่ในชุมชนต่างๆ ที่ได้รับการคัดเลือก นอกจากนี้ยังได้จัดทำเอกสารเผยแพร่แนวคิดดังกล่าว

การนำแนวคิดตำรวจชุมชน (Community Policing) มาปฏิบัติในประเทศไทย เริ่มต้นด้วยการศึกษาในแวดวงนักวิชาการตำรวจไทยที่จบการศึกษาจากต่างประเทศ และการนำแนวคิดตำรวจชุมชนมาสู่การปฏิบัติในบางหน่วยงาน เป็นการริเริ่มโดยหัวหน้าหน่วยในลักษณะโครงการทดลอง โดยยังมิได้มีการกำหนดนโยบายจากระดับบนแต่อย่างใด ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๕๔ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้จัดทำยุทธศาสตร์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๖๔ ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ ๔ ด้าน โดยมียุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของประชาชน และเครือข่ายการปฏิบัติงานของตำรวจ มีการกำหนดเป้าประสงค์ประการหนึ่งของยุทธศาสตร์ดังกล่าว คือ หน่วยงานและบุคลากรนำแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน เครือข่ายภาครัฐ และภาคเอกชนมาใช้ในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมและให้บริการประชาชน มีกลยุทธ์ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของข้าราชการตำรวจและเป้าหมายการทำงานของหน่วยงานทุกระดับให้ยึดถือการมีส่วนร่วมของประชาชนใน

^{๗๘} สุพิศาล ภักดีนฤนาท, พลตำรวจตรี, ทฤษฎีตำรวจผู้รับใช้ชุมชน: ทฤษฎีสำหรับศตวรรษที่ ๒๑ (กรุงเทพฯ: กองบังคับการปราบปราม กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง, ๒๕๕๕), หน้า ๒๘.

การทำงานตามแนวคิดตำรวจชุมชน (Community Policing) ดังนั้น การนำแนวคิดเรื่องตำรวจชุมชน (Community Policing) มากำหนดเป็นนโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้นใน ยุทธศาสตร์ดังกล่าว

๖.๕.๒ การมีส่วนร่วมในการบริหารงานตำรวจผ่าน คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ (กต.ตร.)

จุดมุ่งหมายประการหนึ่งของการโอนกรมตำรวจมาจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๑ คือ ต้องการให้เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระจายอำนาจการบริหารไปยังหน่วยงานระดับ ภูมิภาค จากนั้นนายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจแห่งชาติ (กต.ตร.) เป็นองค์กรนโยบายตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจกรุงเทพมหานคร (กต.ตร.กทม.) และคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจจังหวัด (กต.ตร.จังหวัด) เป็นองค์กรนำนโยบายไปปฏิบัติ และ กต.ตร. ได้กำหนดระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจระดับสถานีตำรวจ ในสังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาล และตำรวจภูธรภาค ๑-๙ (กต.ตร.สน./สภ.) เป็นองค์กรที่นำนโยบายไปสู่ การปฏิบัติในระดับสถานีตำรวจ^{๗๙}

ต่อมาเมื่อมีการออกพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) เป็นองค์กรกำหนดนโยบายการบริหารงานตำรวจแทน กต.ตร. ส่วนองค์กรระดับล่างยังคง เดิม ทำให้การดำเนินงานของ กต.ตร. มีกฎหมายให้การรับรองที่ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการดังกล่าว ได้แก่

- ๑) ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะการปฏิบัติงาน
- ๒) ส่งเสริมให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของตำรวจ
- ๓) ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจ
- ๔) รับคำร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจ
- ๕) ให้ข้อมูลข่าวสารและเสนอปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่
- ๖) ให้คำแนะนำและช่วยเหลือสนับสนุนการประชาสัมพันธ์

องค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวในระดับสถานีตำรวจ จะประกอบด้วยส่วนต่างๆ ได้แก่

- ๑) ส่วนของข้าราชการตำรวจระดับบริหาร ได้แก่ หัวหน้าสถานีตำรวจ และตัวแทนข้าราชการตำรวจในแต่ละงานของสถานีตำรวจ (งานป้องกันปราบปราม, งานสืบสวน, งานสอบสวน, งานจราจร)
- ๒) ส่วนของข้าราชการตำรวจระดับปฏิบัติการ ได้แก่ ข้าราชการตำรวจชั้นประทวน ซึ่งได้รับการเลือกจากข้าราชการตำรวจชั้นประทวนด้วยตนเอง
- ๓) ส่วนของข้าราชการประจำอื่นในพื้นที่ นอกเหนือจากข้าราชการตำรวจ

^{๗๙} สำนักงานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ส.ก.ต.ช.), *คู่มือคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจกรุงเทพมหานคร จังหวัด และสถานีตำรวจ (กต.ตร.กทม. กต.ตร.จังหวัด และ กต.ตร.สน./สภ.)*

๔) ส่วนขององค์กรปกครองท้องถิ่นหรือฝ่ายปกครอง ได้แก่ ผู้อำนวยการเขต ใน กรุงเทพมหานคร หรือ นายอำเภอ/ปลัดอำเภอ กรณีในต่างจังหวัด นายกเทศมนตรี เป็นต้น

๕) ส่วนของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกมา

ในปัจจุบัน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มี กต.ตร.สถานีตำรวจ ๑,๔๖๗ แห่ง กต.ตร.จังหวัด ๗๗ แห่ง และ กต.ตร.กทม. ๑ แห่ง การดำเนินงานของคณะกรรมการดังกล่าว จะมีการประชุมกันประมาณเดือนละ ๑ ครั้ง และจัดกิจกรรมสนับสนุนการดำเนินงานของสถานีตำรวจ หรือหน่วยระดับกองบังคับการ ตามลักษณะของแต่ละพื้นที่ โดยอาศัยระเบียบคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ พ.ศ.๒๕๔๙ ระเบียบ ก.ต.ช.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการส่งเสริมให้ท้องถิ่น และชุมชนมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ พ.ศ.๒๕๔๙

การจัดตั้ง กต.ตร.ในแต่ละระดับตั้งแต่ กต.ตร.สถานีตำรวจ กต.ตร.จังหวัด และ กต.ตร.กทม. ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในงานตำรวจ รวมทั้งเป็นการสร้างความเป็นหุ้นส่วนในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในพื้นที่ ดังจะเห็นได้จากองค์ประกอบของคณะกรรมการที่ประกอบไปด้วยทั้งข้าราชการตำรวจ ประชาชน ข้าราชการอื่นในพื้นที่ ส่วนการปกครองท้องถิ่น และกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ตั้งแต่การเสนอความเดือดร้อน ให้คำปรึกษาแนะนำ การส่งเสริมการปฏิบัติงานของตำรวจ การตรวจสอบติดตามประเมินผล การรับเรื่องร้องเรียน และยังมีหน้าที่ช่วยในด้านการประชาสัมพันธ์อีกด้วย ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในพื้นที่เป็นไปตามความต้องการของชุมชนนั่นเอง

การปฏิบัติงานของ กต.ตร.ในแต่ละระดับ ถือเป็นการเปิดโอกาสประชาชนและผู้แทนหน่วยราชการ และส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมกับการบริหารงานตำรวจของสถานีตำรวจและหน่วยงานระดับบ้น ซึ่งถือเป็นความก้าวหน้าในการมีส่วนร่วมของประชาชน ผลการดำเนินงานของ กต.ตร.ที่ผ่านมา ได้ช่วยสร้างให้เกิดความร่วมมือที่ดีระหว่างตำรวจกับประชาชนในชุมชน ท้องถิ่นในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมดังกล่าวก็ยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น ความเหมาะสมของประชาชนที่เป็นกรรมการ กต.ตร. รวมทั้งการแสดงบทบาทที่ยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมกำหนดนโยบายและร่วมปฏิบัติให้การสนับสนุน

ในปี พ.ศ.๒๕๕๗ หลังจากการยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ^{๘๐} แก้ไขความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ โดยกำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จัดระบบการบริหาร การปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการกระทำ ความผิดทางอาญา การรักษาความสงบเรียบร้อย และการรักษาความปลอดภัยของประชาชนให้เหมาะสมกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่นและชุมชน โดยต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาคเอกชน มีส่วนร่วม ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย งบประมาณและอาสาสมัคร ตลอดจนการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานของตำรวจ การออกประกาศ คสช.ฉบับดังกล่าวก็เพื่อให้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปฏิบัติงานให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ ในด้านต่างๆ

^{๘๐} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๑ ตอนพิเศษ ๑๔๓ ง วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗.

แม้ว่าเป็นช่วงเวลาแห่งความขัดแย้งที่ประชาธิปไตยยังไม่มั่นคงในสังคมการเมืองไทย แต่ก็เป็นช่วงเวลา ที่ภาคประชาชนมีบทบาทในทางการเมืองมากขึ้น สภาวะทางการเมืองดังกล่าวเกิดขึ้นควบคู่ไปกับสภาวะที่ องค์การตำรวจ เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานตำรวจมากขึ้น มิใช่เฉพาะการ สร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างตำรวจกับประชาชนเพียงเท่านั้น แม้ว่าการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน อาจจะ ยังไม่พัฒนาไปสู่การทำงานร่วมกันระหว่างตำรวจกับประชาชนในการบ่งชี้ปัญหาในพื้นที่และร่วมกันแก้ไขปัญหา ดังกล่าวได้อย่างเต็มรูปแบบ แต่ก็ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่เกิดกระบวนการให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับทราบ ปัญหา สนับสนุนการปฏิบัติงานของตำรวจผ่านองค์กรที่เป็นทางการ คือ คณะกรรมการตรวจสอบและติดตาม การบริหารงานตำรวจ (กต.ตร.) และกำลังอยู่ในการพัฒนาขั้นต่อไป ที่ต้องการให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกัน ระหว่างตำรวจกับท้องถิ่นและชุมชน ในการดูแลความสงบเรียบร้อยภายในชุมชนท้องถิ่นในลักษณะความเป็น หุ้นส่วนร่วมรับผิดชอบ

๖.๖ งานตำรวจระหว่างประเทศในกระแสโลกาภิวัตน์

๖.๖.๑ อาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย กับความร่วมมือระหว่างประเทศ

สถานการณ์โลกที่ส่งผลกระทบต่อความร่วมมือระหว่างประเทศในงานตำรวจ มีความเปลี่ยนแปลงอย่าง ชัดเจนในช่วงทศวรรษที่ ๒๕๓๐ ซึ่งเป็นช่วงเวลาสิ้นสุดของสงครามเย็น เมื่อสหภาพโซเวียต แตกออกมาเป็นรัฐ ต่างๆ ประชาธิปไตยเริ่มแพร่ไปยังประเทศต่างๆ ได้มากขึ้นพร้อมกับเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ความเปลี่ยนแปลง เห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่ทำให้โลกมีการเชื่อมโยงตามกระแส โลกาภิวัตน์ (globalization) การเติบโตของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร คอมพิวเตอร์ เครือข่าย อินเทอร์เน็ต สื่อสังคมออนไลน์ประเภทต่างๆ นวัตกรรมของเครื่องมือสื่อสาร โทรศัพท์มือถือที่ผนวกรวมสื่อ ประสมหลายรูปแบบเข้าด้วยกัน ทำให้การสื่อสารไม่มีขีดจำกัด สามารถส่งได้ทั้งภาพและเสียง ข้อมูลต่างๆ มากมาย ความก้าวหน้าดังกล่าวก็ส่งผลกระทบต่อปัญหาอาชญากรรมไปด้วย ความผิดที่เกิดขึ้นก็มีการขยายตัว เป็นเงาตามตัว คนกระทำความผิดมีจำนวนมากขึ้นและกระจายตัวออกไปจากดินแดนของตนเองมากขึ้น เช่น โจรสลัด โจรกรรมยานพาหนะข้ามชาติ การค้ามนุษย์ เป็นต้น ในลักษณะที่เรียกว่า อาชญากรรมข้ามชาติ^{๕๑} อนุสัญญา สหประชาชาติเพื่อต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติกำหนดลักษณะความผิดที่เป็นอาชญากรรมข้ามชาติ ได้แก่ ความผิดกระทำลงในประเทศมากกว่าหนึ่งประเทศ ความผิดกระทำลงในประเทศหนึ่งแต่ส่วนสำคัญของการเตรียมการวางแผน การสั่งการ หรือการควบคุม ได้กระทำในอีกประเทศหนึ่ง ความผิดกระทำลงใน ประเทศหนึ่ง แต่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทางอาญาในอาณา เขตของประเทศมากกว่าหนึ่งประเทศ หรือความผิดกระทำลงในประเทศหนึ่งแต่มีผลกระทบที่สำคัญเกิดขึ้นใน อีกประเทศหนึ่ง^{๕๒} คดีอาชญากรรมข้ามชาติที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ได้แก่ แก๊งค์คอลเซ็นเตอร์ (Call Center)

^{๕๑} ชิตพล กาญจนกิจ, พันตำรวจเอก ดร., ผู้กำกับการ ฝ่ายสนธิสัญญาและกฎหมาย กองการ ต่างประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, สัมภาษณ์ วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๘

^{๕๒} ศูนย์ประสานงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ, ความหมายของอาชญากรรมข้ามชาติ, <http://www.tccc.go.th/index.php?lite=article&qid=521930> [๑๖ มกราคม ๒๕๕๘]

ซึ่งมีกลุ่มคนจากประเทศในเอเชียเข้ามาเช่าบ้านพักในประเทศไทยแล้วโทรศัพท์ไปยังคนที่อยู่ประเทศอื่นหรือภายในประเทศเอง เพื่อหลอกลวงให้โอนเงินทางตู้เอทีเอ็ม แก๊งค์สกินมิง ซึ่งเป็นชาวต่างชาติ เข้ามาติดตั้งอุปกรณ์ที่ตู้เอทีเอ็มเพื่อดูดข้อมูลบัตรของผู้เสียหาย นำไปทำบัตรเอทีเอ็มปลอมเพื่อกดเงินจากบัญชีของผู้เสียหาย แก๊งค์ขอทาน ซึ่งนำเด็กหรือสตรีมาขอทานในประเทศ แก๊งค์ปลอมบัตรเครดิต การสร้างเว็บไซต์เพื่อหลอกลวงจำหน่ายสินค้าทางอินเทอร์เน็ต เป็นต้น กลุ่มผู้กระทำความผิดมีการพัฒนารูปแบบการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นเครือข่ายเชื่อมโยงกัน มีการจัดโครงสร้างองค์กร เรียกว่า “อาชญากรรมองค์กรข้ามชาติ” (transnational organized crime)

ในประวัติศาสตร์ ได้เกิดอาชญากรรมข้ามชาติมาเป็นเวลานานแล้ว แต่ในยุคก่อนเป็นรัฐชาติ (nation state) ไม่มีเส้นแบ่งเขตพรมแดน ผู้กระทำความผิดสามารถเดินทางเคลื่อนย้ายไปมาได้ แต่เมื่อบริบททางสังคมและการเมืองเปลี่ยนแปลงไป ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้อาชญากรรมข้ามชาติ มีความซับซ้อนมากขึ้น มีเครือข่าย (net work) ที่เชื่อมโยงกว้างขวางขึ้นเป็นองค์กรอาชญากรรม สิ่งเหล่านี้แตกต่างจากอดีต แต่วัตถุประสงค์ของการกระทำความผิดไม่แตกต่างกัน^{๘๓}

การเปลี่ยนแปลง คือ ความเป็นศตวรรษของอาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย มีความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ รวมทั้งการเมืองของโลกเปลี่ยนแปลงไป การรวมตัวของรัฐต่างๆ เป็นภูมิภาคมีมากขึ้น ส่งผลให้เกิดสิ่งแวดล้อมแบบใหม่ที่เอื้ออำนวยต่อการขยายตัวของอาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย ในยุคก่อนหน้านี้ นอกเหนือจากการรุกรานจากภายนอก รัฐ ภัยคุกคามภายในประเทศ คือ คดีอาชญากรรมพื้นฐาน แต่สถานการณ์ปัจจุบันและอนาคตจะเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่มาจากต่างประเทศ ในลักษณะอาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย คนร้ายอาจอยู่ในต่างประเทศ แต่สามารถติดต่อสั่งการหรือทำผิดข้ามประเทศได้ ด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร งานกิจการตำรวจระหว่างประเทศ จึงมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น

เหตุการณ์ผู้ก่อการร้ายยึดเครื่องบินพาณิชย์พุ่งชนอาคารเวิลด์เทรด ที่สหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๔ กระแสการตื่นตัวกับภัยก่อการร้ายของสหรัฐอเมริกา ส่งผลกระทบไปทั่วโลก ในอดีตการมองต่อปัญหาการก่อการร้าย เป็นการมองแยกออกจากอาชญากรรมข้ามชาติ เพราะถือว่ามมีวัตถุประสงค์ต่างกัน แต่ในปัจจุบัน กลุ่มก่อการร้ายกับอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นกลุ่มเดียวกัน เดิมกลุ่มก่อการร้ายอาจได้รับเงินสนับสนุนจากการบริจาคจากผู้ไม่เห็นด้วยกับอุดมการณ์ แต่ปัจจุบันการสนับสนุนทางการเงิน มีความยากลำบากมากขึ้น มีการตรวจสอบเส้นทางการเงิน กลุ่มก่อการร้ายจึงต้องไปเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ เอง หรือไปร่วมกับกลุ่มอาชญากรรมข้ามชาติ ขอแบ่งผลประโยชน์ แลกกับการให้ความคุ้มครอง ในลักษณะเป็นหุ้นส่วน (partnership) เพื่อนำเงินมาหล่อเลี้ยงกลุ่มของตนเอง^{๘๔}

อาชญากรรมข้ามชาติ เป็นประเด็นเรื่องความมั่นคงอย่างหนึ่ง ประเด็นความมั่นคงในปัจจุบันเปลี่ยนจุดเน้นจากความมั่นคงของชาติ (national security) มาสู่ความมั่นคงของมนุษย์ (human security) เปลี่ยนจุดเน้นจากรัฐมาสู่คน^{๘๕} ความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ ได้เปลี่ยนจุดเน้นจากรัฐและทำให้ปัจเจกบุคคล

^{๘๓} อภิชาติ สุริบุญญา, พลตำรวจตรี ดร., ผู้บังคับการ กองการต่างประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, สัมภาษณ์ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๘.

^{๘๔} เรื่องเดียวกัน.

^{๘๕} ชิตพล กาญจนกิจ, พันตำรวจเอก ดร., สัมภาษณ์ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๘.

เป็นหน่วยในการวิเคราะห์ขั้นต้น ปัจเจกบุคคลมีความหมายต่อการมีชีวิตภายใต้ภาวะสังคมเศรษฐกิจและเงื่อนไขทางการเมืองซึ่งพยายามให้มีหลักประกันค่านิยมของการมีเสรีภาพจากความกลัว และเสรีภาพจากความยากจน ความต้องการความมั่นคงของมนุษย์มีประเด็นที่เชื่อมโยงกันมากขึ้น เช่น ความขัดแย้ง และความยากจน การปกป้องประชาชนท่ามกลางความขัดแย้งที่มีความรุนแรง การปกป้องประชาชนที่ถูกบังคับให้ต้องเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ การเอาชนะความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ หลักประกันการดูแลทางสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน การไม่มีผู้ไม่รู้หนังสือ โรงเรียนที่ต้องไม่สนับสนุนการไม่ยอมรับความแตกต่าง^{๘๖} อาชญากรรมข้ามชาติ จึงเป็นภัยที่คุกคามปัจเจกบุคคลและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ที่ได้รับความสนใจไม่ยิ่งหย่อนกว่าความมั่นคงของรัฐในยุคโลกาภิวัตน์

๖.๖.๒ กลไกทางด้านกฎหมายที่มีผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมาย

ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย ที่เกิดขึ้นโดยไม่มีข้อจำกัดด้านเขตแดน ส่งผลกระทบต่อนโยบายภายในประเทศ เมื่อนานาประเทศตระหนักถึงภัยคุกคามดังกล่าว และเห็นว่าปัญหาดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขได้โดยประเทศใดประเทศหนึ่ง จำเป็นต้องมีข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดกลไกด้านกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่สามารถป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมดังกล่าวร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความก้าวหน้าของการออกกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางระหว่างประเทศ สำหรับประเทศไทยสามารถดำเนินการได้รวดเร็ว ไม่ช้าไปกว่าประเทศอื่นในเวทีระหว่างประเทศ เมื่อมีข้อตกลงระหว่างประเทศเกิดขึ้น ประเทศไทยมีมุมมองว่าเราจำเป็นต้องดำเนินการอย่างรวดเร็วมิฉะนั้นจะเป็นภาพไม่ดีในเวทีระหว่างประเทศ^{๘๗} ในความร่วมมือที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง (security) ด้านอาชญากรรมต่างๆ ประเทศไทยให้ความร่วมมือโดยบัญญัติเป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นโดยผลของการอนุวัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศ ได้แก่

- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมที่กระทำความผิดกฎหมายบางประเภท ซึ่งมีการนำเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้นมากระทำการอันเป็นการฟอกเงิน เพื่อนำเงินไปใช้ประโยชน์ในการกระทำความผิดได้อีก^{๘๘}

- พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นการกำหนดความผิดข้อหาการก่อการร้ายเพิ่มเติมให้เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา เนื่องจากมีภัยคุกคามจากการก่อการร้ายเกิดขึ้นในประเทศใกล้เคียงและมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นภายในประเทศ อันจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างร้ายแรง นอกจากนี้การกระทำความผิดดังกล่าวยังเป็นการกระทำในลักษณะการร่วมมือกระทำความผิดระหว่างประเทศ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติที่ ๑๓๗๓ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๑ ขอให้ทุกประเทศร่วมมือดำเนินการป้องกันและปราบปรามการ กระทำใดที่เป็นการก่อการร้าย รวมถึง

^{๘๖} United Nations, Commission on Human Security 2003: iv cited in Democracy, Conflict and Human Security: Pursuing Peace in the 21st Century, IDEA, 2006, p. 15.

^{๘๗} ชิตพล กาญจนกิจ, พันตำรวจเอก ดร., สัมภาษณ์ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๘.

^{๘๘} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๒๙ ก วันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๒, หน้า ๖๓.

การสนับสนุนทางทรัพย์สินหรือกรณีอื่นใด ที่มีวัตถุประสงค์จะนำไปใช้ในการดำเนินการก่อการร้ายหรือเป็นสมาชิกขององค์กรก่อการร้าย^{๘๙}

- พระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๑๘) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขยายขอบเขตของการกระทำความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทางให้กว้างขึ้น และกำหนดอัตราโทษให้เหมาะสมกับความผิด เนื่องจากปัญหาการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติได้ทวีความรุนแรงและมีรูปแบบที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และได้มีการใช้หนังสือเดินทางเป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศและต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ^{๙๐}

- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เนื่องจากพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๐ ยังมีได้กำหนดลักษณะความผิดให้ครอบคลุมการกระทำเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลที่มีได้จำกัดแต่เฉพาะหญิงและเด็ก และกระทำความผิดด้วยวิธีการที่หลากหลายมากขึ้น ซึ่งในปัจจุบันได้กระทำในลักษณะองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมากขึ้น ประกอบกับประเทศไทยได้ลงนามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร จึงสมควรกำหนดลักษณะความผิดให้ครอบคลุมการกระทำความผิดเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญาและพิธีสารจัดตั้งกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งปรับปรุงการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายให้เหมาะสม^{๙๑}

ข้อตกลงระหว่างประเทศ เป็นปัจจัยภายนอกที่กระทบต่อการกำหนดนโยบายภายในประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องรองรับการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย การกำหนดนโยบายของไทยตามกระแสระหว่างประเทศ ไม่เพียงออกมาในรูปของการตรากฎหมาย แต่ส่งผลถึงการปฏิบัติงานในการบังคับใช้กฎหมายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนในเรื่องการค้ามนุษย์ จากรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ของสหรัฐอเมริกา ประเทศไทย ถูกจัดอยู่บัญชีกลุ่มที่ ๓ (ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายสหรัฐอเมริกา และไม่มีความพยายามแก้ไขปัญห) มีการรายงานว่าไทยเป็นประเทศต้นทาง ปลายทาง และทางผ่านสำหรับการค้าผู้ขาย ผู้หญิงและเด็กเพื่อการบังคับใช้แรงงานและการบังคับค้าประเวณี^{๙๒} แรงกดดันทำให้รัฐบาลไทย ต้องกำหนดนโยบายการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์เพื่อให้เกิดผลอย่างชัดเจน โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีทั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และส่วนราชการอีกหลายหน่วยงาน โดยเมื่อวันที่ ๓ เม.ย. ๒๕๕๘ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ยกให้การปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ ทุกฝ่ายต้องร่วมมือกันพาประเทศก้าวผ่านไปให้ได้^{๙๓}

^{๘๙} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๗๖ ก วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๖, หน้า ๓.

^{๙๐} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๔๒ ก วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐, หน้า ๔.

^{๙๑} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๒๙ ก วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑, หน้า ๔๗.

^{๙๒} สถานทูตสหรัฐ กรุงเทพฯ ประเทศไทย, รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗, <http://thai.bangkok.usembassy.gov/tipthaireport๑๔-t.html> [๑๑ เมษายน ๒๕๕๘]

^{๙๓} 'บิ๊กตู่' ชู การปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ, ไทยรัฐออนไลน์, <http://www.thairath.co.th/content/490955> [๑๑ เมษายน ๒๕๕๘]

๖.๖.๓ กลไกความร่วมมือระหว่างประเทศในงานตำรวจ

จากความจำเป็นที่อาชญากรรมในประเทศต่างๆ สามารถข้ามพรมแดนได้ง่าย ผู้กระทำผิดสามารถสร้างเครือข่ายในการกระทำผิดได้กว้างขวาง ความร่วมมือระหว่างประเทศจึงเป็นสิ่งจำเป็นมากในสถานการณ์ปัจจุบัน เมื่อคนร้ายมีเครือข่ายเพื่อกระทำผิด เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย ก็จำเป็นต้องสร้างเครือข่ายร่วมกันเพื่อต่อสู้กับอาชญากรรมลักษณะดังกล่าวเช่นกัน การประสานความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการบังคับใช้กฎหมายมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตอย่างมาก ตั้งแต่เริ่มศตวรรษที่ ๒๑ ประเทศต่างๆ มีความต้องการให้มีนายตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายทำหน้าที่ประสานงานระหว่างประเทศ มากยิ่งขึ้น

ในช่วงเวลาก่อนหน้านี้ องค์การตำรวจสากล (INTERPOL) ซึ่งเป็นเครือข่ายความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศ มีบทบาทน้อยมาก จนมีคำเรียกองค์การตำรวจสากลว่าเป็น Plastic police แต่ในยุคปัจจุบัน เมื่อมีปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้ายเพิ่มมากขึ้น ประเทศต่างๆ จึงเห็นความสำคัญของ INTERPOL ซึ่งเป็นองค์การที่สามารถประสานงาน แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและนำไปสู่การติดตามจับกุมคนร้ายที่หลบหนีไปในประเทศต่างๆ^{๙๔}

ในปัจจุบันกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับงานตำรวจ อาจแบ่งออกได้เป็น ๓ ลักษณะ^{๙๕} ได้แก่

๑) กลไกความร่วมมือระดับนานาชาติหรือระดับโลก (global) คือ องค์การตำรวจสากล (International Criminal Police Organization) เรียกโดยย่อว่า INTERPOL องค์การตำรวจสากล เป็นกลไกหรือเป็นตัวกลางในการปฏิบัติหรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดทางอาญา เพื่อให้การดำเนินการปราบปรามผู้กระทำผิดทางอาญาธรรมดาหรือความผิดอาญาระหว่างประเทศดำเนินไปด้วยความมีประสิทธิภาพ^{๙๖} ปัจจุบัน INTERPOL มีสมาชิกจำนวน ๑๙๐ ประเทศ โดยประเทศไทยเป็นสมาชิกลำดับที่ ๑๓๕ ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๙๔ จะเห็นได้ว่าจำนวนประเทศที่เป็นสมาชิก INTERPOL มีจำนวนใกล้เคียงกับจำนวนสมาชิกองค์การสหประชาชาติ ซึ่งมี ๑๙๓ ประเทศ และในอนาคตจำนวนสมาชิก INTERPOL อาจมากกว่าจำนวนสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ เนื่องจากมีรัฐเกิดใหม่ซึ่งไม่ต้องการเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ แต่ต้องการเป็นสมาชิก INTERPOL เนื่องจากการเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ มีเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติตามหลายประการ ซึ่งประเทศใหม่ๆ อาจไม่สามารถดำเนินการได้ เช่น กติกาด้านการเงิน เป็นต้น แต่สำหรับการเป็นสมาชิก INTERPOL มีความยืดหยุ่นมากกว่า ไม่มีกฎระเบียบที่บังคับประเทศสมาชิกมากนัก เพียงแต่มีเป้าหมายป้องกันปราบปรามอาชญากรรมร่วมกัน แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารร่วมกันก็สามารถเป็นสมาชิกได้ ทุกประเทศหลีกเลี่ยงอาชญากรรมไม่พ้น การเป็นสมาชิก INTERPOL จะเกิดประโยชน์ต่อประเทศที่ชัดเจนมากกว่า

บทบาทที่สำคัญของ INTERPOL คือ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารด้านอาชญากรรม ปัจจุบันมีระบบข้อมูลที่เรียกว่า i-24/7: A Secure Global Police Network เป็นระบบที่ได้รับการพัฒนาขึ้นให้เป็น

^{๙๔} อภิชาติ สุริบุญญา, พลตำรวจตรี ดร., สัมภาษณ์ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๘.

^{๙๕} เรื่องเดียวกัน.

^{๙๖} ประธาน วัฒนวานิชย์, การป้องกันองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. ๒๐๐๐ ข้อ ๓๑, รายงานการวิจัยสนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), หน้า ๑๐๓.

ระบบการติดต่อสื่อสารของตำรวจทั่วโลก เพื่อเชื่อมโยงเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายในประเทศสมาชิกทุกประเทศ ให้อำนาจผู้ใช้ในการใช้ข้อมูลตำรวจที่มีความเร่งด่วนร่วมกันกับประเทศอื่นตลอด ๒๔ ชั่วโมง ทุกวัน^{๙๗}

๒) กลไกความร่วมมือระดับภูมิภาค (regional/multilateral) ความสัมพันธ์ที่เป็นเชิงภูมิภาค ได้แก่ ความร่วมมือระหว่างองค์การตำรวจของประเทศสมาชิกประชาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) ซึ่งระหว่างองค์การตำรวจของประเทศสมาชิกอาเซียน ได้มีการประชุมหัวหน้าตำรวจประเทศสมาชิกอาเซียน (ASEAN Chiefs of National police) หรือเรียกโดยย่อว่า ASEANAPOL เป็นประจำทุกปี โดยการประชุมครั้งแรกจัดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ที่กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนระเบียบและกฎหมายในประเทศสมาชิกอาเซียนด้านการร่วมมือในระดับภูมิภาค เพื่อส่งเสริมการพัฒนาและการดำเนินการที่เป็นระบบ (professionalism) ในด้านการบังคับใช้กฎหมายและการรักษาความสงบเรียบร้อย เพื่อส่งเสริมการพัฒนาวิธีการใหญ่และที่สร้างสรรค์ รวมทั้งเทคนิคในการบริหารและการจัดการกิจการตำรวจ เพื่อส่งเสริมความเข้าใจของประชาชนและความสนใจของชุมชนในนโยบายและโครงการเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย^{๙๘}



การสัมมนาเจ้าหน้าที่ตำรวจอาวุโสร่วมระหว่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 25(The 25th Joint ASEAN Senior Police Officers Course - JASPOC) ณ กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย 2005

๓) กลไกความร่วมมือระหว่างสองประเทศ (bilateral) เป็นความสัมพันธ์ระดับทวิภาคีระหว่างประเทศต่อประเทศ ความสัมพันธ์ลักษณะนี้จะขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของแต่ละประเทศ เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติไทย มี MOU กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติออสเตรเลีย เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

^{๙๗} INTERPOL, Data exchange, <http://www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Data-exchange> [๑๐ เมษายน ๒๕๕๘]

^{๙๘} ประธาน วัฒนวานิชย์, การป้องกันองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. ๒๐๐๐ ข้อ ๓๑, หน้า ๑๑๘

ประเทศออสเตรเลีย มาสนับสนุนจัดตั้งศูนย์ประสานงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ศปอช.ตร.) หรือกรณีสหรัฐอเมริกาสนับสนุนด้านการฝึกอบรม โดยจัดตั้งสถาบันฝึกอบรมระหว่างประเทศว่าด้วยการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย (International Law Enforcement Academy) หรือ ILEA Bangkok สถาบันดังกล่าวให้ความรู้ด้านการสืบสวนสอบสวน อาชญากรรม การรักษาความปลอดภัย การบังคับใช้กฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจในประเทศต่างๆ สหรัฐอเมริกาได้ก่อตั้งสถาบัน ILEA ในภูมิภาคต่างๆ ทั้งหมด ๕ แห่งทั่วโลก โดย ๑ ใน ๕ แห่งตั้งอยู่ที่กรุงเทพฯ

กลไกที่จะทำให้เกิดการประสานงาน และความร่วมมืออีกแบบหนึ่ง นอกเหนือจากเครือข่ายองค์การตำรวจสากล ก็คือ นายตำรวจประสานงานประจำประเทศต่างๆ ช่วงเวลาในอดีต รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอยู่ภายใต้บริบทของสภาวะความขัดแย้งระหว่างรัฐ การทำสงครามและยุคสงครามเย็น เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะไปทำหน้าที่ในต่างประเทศ นอกเหนือจากเอกอัครราชทูตแล้ว ก็จะมีผู้ช่วยฝ่ายทหาร แต่ปัจจุบัน เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลง สถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นศตวรรษของอาชญากรรมข้ามชาติ การประสานข้อมูลด้านอาชญากรรม การสืบสวนสอบสวน ไม่อาจใช้เจ้าหน้าที่ผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารในการทำหน้าที่ได้ ทำให้แต่ละประเทศต้องการให้มีนายตำรวจประสานระหว่างประเทศมากขึ้น^{๙๙} ปัจจุบันประเทศไทย มีนายตำรวจประสานในตำแหน่งผู้ช่วยทูตฝ่ายตำรวจ ใน ๓ ประเทศ คือ สาธารณรัฐประชาชนจีน ราชอาณาจักรกัมพูชา และสหพันธรัฐเมียนมา

๖.๖.๔ ความร่วมมือในการจัดกองกำลังตำรวจระหว่างประเทศ

ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๐ เป็นต้นมา องค์การตำรวจไทย ได้มีส่วนร่วมในเวทีกิจการตำรวจระหว่างประเทศอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น โดยการส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจไปร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ (UN) ซึ่งการกำหนดนโยบายในการจัดกองกำลังตำรวจไปปฏิบัติการการรักษาสันติภาพ อยู่ภายใต้สภาพความมั่นคงสหประชาชาติ (UN Security Council) หรือ UNSC ในการกำหนดนโยบายและอนุมัติให้มีการส่งกองกำลังไปยังประเทศที่ต้องการความช่วยเหลือ ในลักษณะการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (Peacekeeping Operations) การเดินทางไปปฏิบัติการกิจดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ตำรวจของประเทศต่างๆ มีผู้แทนพิเศษของกองกำลังความมั่นคง (Special Representation of Security General) ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าผู้ควบคุมในการปฏิบัติการกิจตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๐-๒๕๕๗ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้ส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจไปร่วมปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวมาแล้ว ๒๘๕ นาย (ชาย ๒๒๑ นาย และหญิง ๖๔ นาย) ปฏิบัติหน้าที่ในประเทศบอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา ติมอร์-เลสเต เฮติ ไลบีเรีย และซูดานใต้^{๑๐๐}

การส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจไปร่วมปฏิบัติการกิจในงานตำรวจระหว่างประเทศนี้ เป็นการไปทำหน้าที่เพื่อให้คำแนะนำ จัดวางระบบเกี่ยวกับงานตำรวจ หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของกองกำลังตำรวจในประเทศที่อยู่ระหว่างการฟื้นฟูการรักษาความสงบเรียบร้อยและจัดระเบียบภายในประเทศ การมีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศส่งผลดีต่อประเทศไทย และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เนื่องจากการสนับสนุนการแสดงบทบาทของประเทศไทยในเวทีสหประชาชาติ ทำให้ประเทศได้รับความเชื่อมั่น และถือเป็นผลงานของประเทศไทยประการหนึ่งซึ่งจะมีผลต่อการพิจารณาเมื่อไทยต้องการสมัครเป็นสมาชิกคณะผู้แทนไม่ถาวรสภาพความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ นอกจากนี้ ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ไปปฏิบัติการกิจมีโอกาสได้รับการฝึกฝน ได้รับประสบการณ์

^{๙๙} อภิชาติ สุริบุญญา, พลตำรวจตรี ดร., สัมภาษณ์ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๘.

^{๑๐๐} ข้อมูลจากกองการต่างประเทศ เมื่อเมษายน พ.ศ.๒๕๕๘.

จริงในการปฏิบัติงานระดับนานาชาติ เรียนรู้ทฤษฎีตำรวจ การปฏิบัติงานร่วมกับตำรวจประเทศต่างๆ สิ่งแวดล้อมที่เป็นสากลตามค่านิยมขององค์การสหประชาชาติ^{๑๐๑}

การร่วมสนับสนุนรักษาความสงบเรียบร้อยในการกิจขององค์การสหประชาชาติ ของไทย เป็นการส่งเจ้าหน้าที่ไปร่วมปฏิบัติงานเป็นรายบุคคล มิใช่การส่งไปเป็นกองกำลัง หากประเทศไทยได้รับสิทธิในการส่งข้าราชการตำรวจไปปฏิบัติภารกิจรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ ในลักษณะรูปแบบของกองกำลัง หรือที่เรียกว่า Formed Police Unit: FPU (ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกองกำลังลักษณะนี้ไปปฏิบัติภารกิจ) นอกเหนือจากผลประโยชน์ของประเทศที่จะได้รับดังกล่าวมาแล้ว จะเป็นการเพิ่มคุณค่าให้ประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศอีกมาก^{๑๐๒}

๖.๖.๕. ความสัมพันธ์ระหว่างงานตำรวจระหว่างประเทศกับกิจการตำรวจภายในประเทศ

กระแสด้านอาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย กับแรงผลักดันจากองค์กรระหว่างประเทศ ถือเป็นปัจจัยผลักดันภายนอก ที่ผลักดันต่อการกำหนดนโยบายภายในประเทศ ทั้งในรูปกฎหมายทางอาญาที่ทำให้ประเทศไทยต้องอนุวัติกฎหมายให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างประเทศ และในรูปนโยบายการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม การบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหาร เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานนานาชาติ

แรงผลักดันจากปัจจัยต่างประเทศและการแก้ไขกฎหมาย ทำให้เกิดการปรับวิธีการปฏิบัติงานให้มีมาตรฐานยิ่งขึ้น การปรับปรุงกฎหมาย ก็เป็นการจัดโครงสร้างของกฎระเบียบขึ้นใหม่ จะช่วยให้องค์กรเป็นองค์กรที่ทันสมัย (modern organization) ยิ่งขึ้น มีโครงสร้างองค์กรที่ทันสมัยขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรที่ทันสมัยก็จำเป็นที่คนในองค์กรจะต้องเข้าถึงสาระสำคัญและวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการปรับปรุงระบบดังกล่าว เพราะหากบุคลากรยังใช้วิธีการปฏิบัติแบบเดิม ก็ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ การผลักดันให้เกิดการนำนโยบายปฏิบัติงาน อาจมีปัญหาข้อขัดข้องทำให้ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างสมบูรณ์ แต่ก็สามารถทำให้เกิดการพัฒนาได้ดียิ่งขึ้น^{๑๐๓} อย่างไรก็ตาม การส่งต่อทางความคิด ค่านิยมจากระบบงานตำรวจจากต่างประเทศ มาสู่การปฏิบัติภายในประเทศก็ยังมีข้อจำกัด เนื่องจากการได้รับการถ่ายทอดแนวความคิดและหลักการปฏิบัติงานผ่านการฝึกอบรมจากต่างประเทศนั้น มีข้อจำกัดด้านจำนวนและระดับตำแหน่งของผู้ที่ผ่านการฝึกอบรม ผู้ผ่านการฝึกอบรมพัฒนาเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับปฏิบัติหรือเจ้าหน้าที่อาวุโส แต่หากผู้บังคับบัญชาระดับบริหารยังมีโลกทัศน์แบบเดิม ความเปลี่ยนแปลงก็จะไม่เกิด นอกจากต้องใช้เวลาในระยะยาวเพื่อให้บุคคลที่ได้รับการพัฒนาเติบโตขึ้นไปในระดับบริหาร^{๑๐๔}

จากอิทธิพลของงานตำรวจระหว่างประเทศ ซึ่งเกิดขึ้นภายนอกประเทศ เมื่อส่งต่อมายังระดับนโยบายภายในประเทศ ยังมีช่องว่างที่จะนำนโยบายลงไปสู่การปฏิบัติในหน่วยงานต่างๆ ช่องว่างดังกล่าวเกิดจากทั้งปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในองค์กรเอง ปัจจัยภายนอกองค์กรได้แก่ นโยบายรัฐบาล เนื่องจากการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย จำเป็นต้องมีการสร้างเครือข่ายระหว่างหน่วยงานที่มีส่วน

^{๑๐๑} ปฏิญญา บัญญัติ, พันตำรวจโท, สัมภาษณ์ ๑๖ เมษายน ๒๕๕๘.

^{๑๐๒} แนวทางการรายงานการประชุมการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติจากมหานครนิวยอร์ก ระหว่างวันที่ ๑๗-๒๔ พ.ย.๒๕๕๗

<http://www.interpolbangkok.go.th/site/documents/NewyorkDocument.pdf>

^{๑๐๓} ชิตพล กาญจนกิจ, พันตำรวจเอก ดร., สัมภาษณ์ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๘.

^{๑๐๔} เรื่องเดียวกัน.

ได้ส่วนเสียให้มากยิ่งขึ้น ตำรวจหน่วยงานเดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ต้องมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stake holder) มาร่วมปฏิบัติงานในลักษณะทีมสหวิทยาการ (multidisciplinary team) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ตำรวจ ทหาร สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานข่าวกรอง กระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น ในยุคปัจจุบันและอนาคต จำเป็นต้องเรียนรู้ถึงภัยคุกคามของโลก ซึ่งแบ่งออกเป็นภัยคุกคามรูปแบบดั้งเดิม (traditional threat) และภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (nontraditional threat) ภัยคุกคามของโลกสมัยก่อน อาจเป็นเรื่องสงคราม แต่ในยุคปัจจุบันเป็นภัยคุกคามรูปแบบอื่นๆ เช่น อาชญากรรมข้ามชาติ ยาเสพติด ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น เด็กรุ่นใหม่จึงควรเรียนรู้เพื่อจะสามารถปฏิบัติตัวได้โดยปลอดภัยจากภัยคุกคามรูปแบบใหม่^{๑๐๕}

ปัจจัยภายในองค์กร ที่ทำให้ไม่สามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในหน่วยต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ เกิดจากกลไกการบริหารภายในมีข้อขัดข้อง ได้แก่ ฝ่ายอำนวยการที่รับผิดชอบงานต่างประเทศ ทั้งในระดับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และในระดับหน่วยปฏิบัติการระดับกองบัญชาการ หรือตำรวจภูธรภาคต่างๆ ยังขาดการเชื่อมต่อกันในงานด้านต่างประเทศ

งานตำรวจระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคอาเซียน เป็นสิ่งจำเป็นที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะต้องเตรียมการเมื่อประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ในปี พ.ศ.๒๕๕๘ การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน จะมีผลต่อแนวโน้มของปัญหาอาชญากรรม ความเชื่อมต่อระหว่างประเทศในอาเซียน มีทั้งประเทศที่มีชายแดนติดต่อกัน และประเทศที่อยู่ห่างไกลออกไป ส่งผลต่ออาชญากรรมที่อาจเคลื่อนย้ายไปมาได้ง่ายขึ้น หน่วยงานระดับสถานีตำรวจหรือหน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบพื้นที่ตามแนวชายแดน เช่น กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน หรือสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง จำเป็นต้องเตรียมความพร้อมสำหรับการปฏิบัติงานที่ต้องปรับตัว จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ในด้านข้อกฎหมายของประเทศเพื่อนบ้าน การประสานงานติดต่อสื่อสารระหว่างกัน การร่วมมือในระดับปฏิบัติการในพื้นที่ที่เชื่อมต่อกัน การแก้ไขปัญหาที่จะเกิดในพื้นที่ชายแดน^{๑๐๖} สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยประกอบด้วย ๔ ประเด็นยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การบริหารจัดการชายแดนและแก้ไขปัญหาภัยคุกคามทุกรูปแบบเพื่อความมั่นคงของประเทศ ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การสร้างความเชื่อมโยงด้านการท่องเที่ยว การบริการและการลงทุนกับประเทศในสมาชิกอาเซียน ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การสร้างความร่วมมือด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทั้งในและนอกอาเซียน ยุทธศาสตร์ที่ ๔ ด้านการบริหารจัดการและการพัฒนาองค์กร^{๑๐๗}

กล่าวโดยสรุปสำหรับงานตำรวจระหว่างประเทศ ตั้งแต่ทศวรรษที่ ๒๕๓๐ เป็นช่วงเวลาการสิ้นสุดสงครามเย็น และมีความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ทำให้เกิดกระแสโลกาภิวัตน์ ที่ส่งผลต่อปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย อาชญากรรมสามารถแพร่กระจายไปยังพื้นที่ต่างๆ โดยไม่จำกัดพรมแดนของประเทศ เช่นเดียวกับการแพร่กระจายของข้อมูลข่าวสารและกระแสทางเศรษฐกิจประเทศต่างๆ จึงตระหนักถึงความร่วมมือกันต่อสู้กับอาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้ายที่เป็นภัยคุกคามต่อความสงบเรียบร้อยภายในของแต่ละประเทศ เกิดแรงกดดันจากปัจจัยภายนอก ต่อการกำหนดนโยบายภายในประเทศ ออกมาในรูปของการจัดทำกฎหมายเพื่อรับมือกับปัญหาดังกล่าว เกิดการกดดันจากภายนอกต่อ

^{๑๐๕} เรื่องเดียวกัน.

^{๑๐๖} ลิขิต สุทธะพินทุ, พลตำรวจตรี, สัมภาษณ์วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๗.

^{๑๐๗} สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, *ประชาคมอาเซียน ๒๕๕๘ กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ตำรวจ, ๒๕๕๘), หน้า ๔๐-๕.

การปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามกระแสนระหว่างประเทศ กลไกและช่องทางความร่วมมือระหว่างหน่วยงานตำรวจระดับนานาชาติ อย่างเช่นองค์การตำรวจสากล (INTERPOL) รวมทั้งกลไกระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศ มีบทบาทมากขึ้นในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ยกระดับความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ นอกจากนี้ ในยุคการสิ้นสุดสงครามเย็น มีการแยกตัวเกิดเป็นประเทศเอกราชใหม่ มีปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยในระยะเริ่มต้นของรัฐเอกราช ทำให้องค์การสหประชาชาติจำเป็นต้องเข้าไปให้ความช่วยเหลือ ตำรวจไทย จึงมีโอกาสดูแลบทบาทให้ความร่วมมือจัดเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปร่วมกับกองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อย ส่งผลดีต่อนโยบายด้านการต่างประเทศของไทย และเป็นโอกาสในการไปเรียนรู้ประสบการณ์มาตรฐานการปฏิบัติงานระดับนานาชาติ สำหรับงานตำรวจระหว่างประเทศแม้ว่าจะส่งผลดีต่อกิจการภายในประเทศ แต่การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ ก็ยังมีช่องว่าง และมีข้อจำกัดในการนำประสบการณ์ที่ได้เรียนรู้ไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อไป



โดยสรุปสำหรับตำรวจกับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในยุคนี้ การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยได้เริ่มขึ้นใหม่อีกครั้ง หลังจากเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม ๒๕๓๕ โดยมีชนชั้นกลางเป็นพลังผลักดันสำคัญให้เกิดการปฏิรูปการเมืองและจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญเกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกับวิกฤติทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ในปี พ.ศ.๒๕๔๐ ซึ่งส่งผลกระทบท่อนต่อโครงสร้างอำนาจเดิม ทำให้เกิดคนกลุ่มใหม่ขึ้นในสังคม อดีตนายตำรวจซึ่งเปลี่ยนอาชีพเป็นนักธุรกิจที่ประสบความสำเร็จ มีโอกาสเข้ามาสู่อำนาจทางการเมือง อย่างไรก็ตาม หลังจากบริหารงานครบวาระ ๔ ปี และได้รับเลือกตั้งกลับมาอีกครั้ง กระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยได้สะดุดหยุดลงอีกครั้งจากการรัฐประหารปี ๒๕๔๙ วิกฤติทางการเมืองที่เกิดขึ้น เป็นผลจาก

ความล้มเหลวของการปฏิรูปการเมืองในปี พ.ศ.๒๕๔๐ เพราะทำให้เกิดฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งจนขาดการตรวจสอบ การคอร์รัปชันขยายตัวทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ แต่หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.๒๕๕๐ และจัดการเลือกตั้ง พรรคการเมืองเดิมก็กลับมาเป็นรัฐบาลได้อีกครั้งหนึ่ง แต่เป็นการกลับเข้ามาท่ามกลางวิกฤติความแตกแยกทางการเมืองที่รุนแรง ความขัดแย้งได้แบ่งคนออกเป็นสองฝ่าย

การชุมนุมประท้วงของมวลชนจำนวนมาก ถูกใช้เป็นเครื่องมือในทางการเมือง เกิดความรุนแรงขึ้นหลายครั้ง วิกฤติความขัดแย้งครั้งนี้มีปัจจัยหลายระดับที่ส่งผลให้ความขัดแย้งกลายเป็นความรุนแรง ตั้งแต่ปัจจัยรากเหง้าของความขัดแย้ง ได้แก่ ความแตกต่างระหว่างสังคมเมืองและชนบท ระหว่างภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม การกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม เชื้อมโยงมายังปัจจัยเงื่อนไขที่ทำให้ความขัดแย้งพัฒนาไปสู่ความรุนแรง ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ.๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญใหม่ซึ่งทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น และมีปัจจัยที่กระตุ้นให้เกิดความรุนแรง ได้แก่ สื่อการเมืองและสื่อบุคคล การสร้างวาทกรรมเกินจริงของผู้นำมวลชน สร้างความเกลียดชังอย่างรุนแรงต่อฝ่ายตรงข้าม ความรู้สึกถึงความไม่เท่าเทียมถูกผลิตขึ้นและเผยแพร่ทำซ้ำในหมู่คนทั้งสองฝ่าย การเป็นประชาธิปไตยในช่วงนี้ จึงยังหนีไม่พ้นจากสภาวะการต่อสู้ทางการเมืองที่ยังไม่ลงตัว และย้อนกลับไปสู่กระบวนการเริ่มต้นการเป็นประชาธิปไตยอีกครั้งหนึ่ง

ในทศวรรษที่ ๒๕๕๐ วิกฤติความขัดแย้งทางการเมืองครั้งนี้ ตำรวจไม่ได้ถูกจัดวางสถานะให้อยู่ข้างเดียวกับรัฐบาลเผด็จการ ที่มีประชาชนผู้ต่อต้านอำนาจรัฐเป็นคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง แต่ตำรวจถูกจัดวางให้อยู่กับขั้วการเมืองฝ่ายหนึ่ง ซึ่งมีฐานมวลชนจำนวนมากเคลื่อนไหวสนับสนุน พร้อมกับมีขั้วการเมืองอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งมีมวลชนอีกกลุ่มหนึ่งเคลื่อนไหวสนับสนุนเช่นกัน มีการสร้างให้เกิดความรู้สึกเกลียดชังตำรวจอย่างรุนแรง เมื่อองค์กรบังคับใช้กฎหมายถูกจัดวางสถานะให้อยู่กับฝ่ายการเมือง และสถานการณ์ซึ่งมีผู้ใช้การกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายเพื่อเป้าหมายให้บรรลุผลทางการเมือง การปฏิบัติงานในการบังคับใช้กฎหมายจึงกลายเป็นเงื่อนไขของการเคลื่อนไหวทางการเมือง การบังคับใช้กฎหมายถูกนำมาเป็นประเด็นทางการเมือง ตำรวจจึงถูกกล่าวหาถึงความไม่เป็นกลางในการบังคับใช้กฎหมาย และประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ไม่ว่าข้อเท็จจริงจะเป็นเช่นนั้นหรือไม่ก็ตาม

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรครั้งสำคัญ คือ การโอนกรมตำรวจ ในสังกัด กระทรวงมหาดไทย จัดตั้งเป็น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นส่วนราชการที่ขึ้นการบังคับบัญชากับนายกรัฐมนตรี โดยตรง ทำให้องค์กรตำรวจไม่อยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทย อีกต่อไป หน่วยงานภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไม่มีราชการส่วนภูมิภาค หน่วยงานตำรวจในจังหวัดต่างๆ จึงไม่ขึ้นการปกครองบังคับบัญชากับผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด ใช้อำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการตำรวจ ในฐานะที่ไม่ใช่ราชการส่วนภูมิภาคซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น การจัดโครงสร้างองค์กรทั่วไปยังมีลักษณะเป็นองค์กรแบบราชการ แต่มีการแบ่งกลุ่มโครงสร้างองค์กรโดยจัดแบ่งกลุ่มภารกิจให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

การปรับปรุงการบริหารงานขององค์กรตำรวจในยุคนี้ ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มีการปรับปรุงการบริหารงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารงานบุคคล เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจลงไปยังหน่วยงานระดับล่างให้มากยิ่งขึ้น แต่ในทางปฏิบัติ การบริหารงานบุคคลกลับถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมืองมากขึ้น อำนาจการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับล่างยังไม่สามารถกระจายอำนาจการบริหารลงไปยังหน่วยระดับล่างได้อย่างแท้จริง ในเชิงการบริหารงานภายในองค์กร

มีความต่อเนื่องจากการบริหารงานตามแผนกรมตำรวจแม่บท พัฒนาไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารงานตามหลักการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ โดยมีการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารและกำหนดวิสัยทัศน์ในระยะยาว อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี ๒๕๔๑ เป็นต้นมา รัฐบาลได้กำหนดมาตรการจำกัดขนาดกำลังพลภาครัฐ ทำให้ไม่สามารถเพิ่มเติมกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ ส่งผลให้เกิดปัญหาขาดแคลนข้าราชการตำรวจและยังมีปัญหาข้าราชการตำรวจมีอายุเฉลี่ยสูงขึ้น ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ระบบค่าตอบแทนข้าราชการตำรวจมีอัตราเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการทหาร ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับตำรวจในประเทศ เงินเดือนค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับมากกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ ในด้านงบประมาณ แม้ว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นทุกปี แต่เมื่อคิดสัดส่วนงบประมาณของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายของประเทศ มีสัดส่วนที่ลดลง

การบริหารจัดการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมประท้วง เนื่องจากรูปแบบการชุมนุมที่เกิดขึ้นในยุคนี้นี้ มีความแตกต่างจากการชุมนุมในอดีตเป็นอย่างมาก มีการเคลื่อนไหวของฝูงชนอย่างต่อเนื่องยาวนาน มีการจัดตั้งมวลชนอย่างเป็นระบบ มีแกนนำ มีส่วนสนับสนุน กำหนดทิศทางความเคลื่อนไหวอย่างเป็นเอกภาพ มีการปลุกระดม สร้างสัญลักษณ์ปลั่งมวลชน มีสื่อมวลชนเป็นเครื่องมือสำคัญในการระดมมวลชนและเผยแพร่ความคิด พัฒนาการของมวลชนลักษณะนี้ ทำให้ฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องปรับตัวให้ทันต่อสถานการณ์ ทั้งการเตรียมกำลังพล วัสดุอุปกรณ์ กลยุทธ์ ยุทธวิธีในการบริหารจัดการฝูงชน การบริหารจัดการ นอกจากนี้ ได้มีการนำแนวคิดเรื่องการปฏิบัติการควบคุมฝูงชนตามหลักการขององค์การระหว่างประเทศ มาใช้ในการฝึกและการปฏิบัติ แม้ว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จะได้ปรับปรุงการปฏิบัติงานในด้านการควบคุมฝูงชนในหลายส่วน แต่การปฏิบัติงานควบคุมฝูงชนในสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งรุนแรง จำนวนมวลชนที่เข้าร่วมการชุมนุมมีจำนวนมาก ทำให้มีข้อจำกัดหลายประการ ในหลายสถานการณ์จำเป็นต้องใช้กฎหมายพิเศษ เช่น พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๖ เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจและได้รับการคุ้มครอง รวมทั้งสามารถร่วมปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่นๆ ได้ เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทหาร ข้าราชการอื่น เป็นต้น สถานการณ์การชุมนุมที่มีเหตุความวุ่นวายและกระทบต่อสิทธิของประชาชนโดยทั่วไป จึงมีการเสนอให้มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุม เพื่อจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ ในระยะแรกมีกระแสต่อต้านกฎหมายดังกล่าว แต่เมื่อมีสถานการณ์ความวุ่นวายจากการชุมนุมประท้วงจำนวนมาก พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.๒๕๕๘ จึงออกเป็นกฎหมายได้

การอำนวยความสะดวกธรรมชาติธรรมทางอาญาของตำรวจในช่วงหลังปี พ.ศ.๒๕๓๕ ได้มีการพัฒนาระบบกฎหมายอาญาเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ และการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ให้ศาลเป็นผู้อนุมัติหมายจับ หมายค้น เพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ กฎหมายดังกล่าวมีข้อดีในแง่ให้การคุ้มครองและเป็นหลักประกันการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่กฎหมายดังกล่าวก็ส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจและประสิทธิภาพในการติดตามจับกุมผู้ต้องหา เมื่อสถานการณ์การเมืองเข้าสู่ความขัดแย้งทางการเมืองหลังปี พ.ศ.๒๕๔๙ ตำรวจถูกกล่าวหาว่าเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจรัฐ หรืออยู่ใต้อิทธิพลทางการเมืองที่ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในช่วงวิกฤติทางการเมือง อำนาจการบังคับใช้กฎหมายมิได้อยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจเพียงฝ่ายเดียว

ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับประชาชน และงานด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในทศวรรษที่ ๒๕๓๐ กรมตำรวจ ได้รับแนวคิดเรื่องตำรวจชุมชนสัมพันธ์ มาดำเนินงานเพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างตำรวจกับประชาชน แต่แนวคิดดังกล่าวก็ยังมีข้อจำกัด เนื่องจากสาเหตุของอาชญากรรมยังไม่ได้รับการแก้ไข ตามแนวคิดดังกล่าว ดังนั้น จึงมีการนำแนวคิดเรื่องตำรวจชุมชน (Community Policing) มาสู่การปฏิบัติงาน ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดกลไกความร่วมมือและการทำงานร่วมกันระหว่างตำรวจกับชุมชนท้องถิ่นในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

จากสถานการณ์ด้านอาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้ายที่เพิ่มมากขึ้นกว่าในอดีต ส่งผลกระทบท่อนโยบายภายในประเทศ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากกระแสโลกาภิวัตน์ การกระทำผิดที่เกิดขึ้นได้โดยไม่มีข้อจำกัดด้านพรมแดนและความผิดที่มากับเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ส่งผลต่อความสงบเรียบร้อยภายในและความมั่นคงของประเทศ ทำให้งานของตำรวจ ต้องปรับตัวเพื่อรับมือกับความเปลี่ยนแปลงและใช้กลไกความร่วมมือระหว่างหน่วยงานตำรวจระหว่างประเทศ ซึ่งมีอยู่ทั้งในระดับนานาชาติ ระดับภูมิภาค และระดับระหว่างประเทศ เพื่อรับมือกับอาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย ข้อจำกัดในการดำเนินงานเป็นเรื่องความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับอาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้าย รวมทั้งอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์หรือภัยคุกคามรูปแบบต่างๆ ที่ยังอยู่ในวงจำกัด การเชื่อมต่อระหว่างการทำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับงานตำรวจระหว่างประเทศ กับการนำไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ยังขาดความเชื่อมโยง นอกจากนี้ การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ในปี พ.ศ.๒๕๕๘ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำเป็นต้องปรับตัวให้มีความพร้อม ทั้งในระดับสถานีตำรวจ และหน่วยงานที่รับผิดชอบการรักษาความมั่นคงตามแนวชายแดน การตรวจคนเข้าเมือง การประสานงานระหว่างประเทศ และความพร้อมในการพัฒนาระบบงานด้านต่างๆ



บทที่ ๗

บทสรุปปฏิสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับสถาบันทางการเมือง และการปรับตัวของสถาบันตำรวจในช่วงเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของไทย

๗.๑ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับสถาบันการเมืองในกระบวนการเป็นประชาธิปไตย

การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของไทยในช่วงการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของชาติ ในลักษณะของ
รัฐชาติ รัฐได้ปรับตัวเพื่อรับกระแสความทันสมัยจากโลกตะวันตกที่มาพร้อมกับการติดต่อค้าขายและลัทธิล่า
อาณานิคม กิจกรรมรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประสบความยุ่งยากและสลับซับซ้อนมากขึ้นจากปัญหา
สิทธิสภาพนอกอาณาเขต ในตอนกลางสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นอกจากนี้ ปัญหา
อาชญากรรมเริ่มทวีสูงขึ้น ทำให้ระบบแบบเดิมไม่สามารถตอบสนองปัญหาได้^๑ รัชกาลที่ ๔ ทรงจัดองค์กร
ตำรวจสมัยใหม่ขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๐๓ ตามแบบตำรวจอังกฤษโดยอาศัยชาวต่างชาติ คือ กัปตัน
แซมวอล โจเซฟ เบิร์ด เอ็มส์ เป็นผู้วางโครงสร้างกองตำรวจที่เรียกว่า “กองโพลิสคอนสเทเบิล” การจัด
องค์กรตำรวจแบบสมัยใหม่ เกิดขึ้นด้วยปัจจัยภายนอกที่ทำให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองต้องปรับปรุง
ระบบงานรักษาความสงบเรียบร้อยและบังคับใช้กฎหมาย และการป้องกันเหตุอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้นในเขต
พระนคร นโยบายของตำรวจสมัยนั้น ต้องดำเนินไปให้สอดคล้องกับนโยบายการเมืองระหว่างประเทศและ
การทหาร ซึ่งมุ่งด้านป้องกันประเทศเป็นสำคัญ^๒

ในสมัยพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ทรงปฏิรูปการปกครองในลักษณะรวมอำนาจเข้าสู่
ส่วนกลาง สำหรับกิจการตำรวจในส่วนกลางได้ทรงมอบหมายให้พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนเรศวรฤทธิ์
ปรับปรุงการจัดองค์กรตำรวจ มีการขยายพื้นที่รับผิดชอบให้ทั่วทุกพื้นที่ในกรุงเทพฯ และขยายหน่วยงาน
ตำรวจเป็น “กรมกองตระเวน” ซึ่งประกอบด้วย กองไต่สวนโทษหลวง และกองรักษา หน้าที่ในการตรวจ
ตราป้องกันเหตุและหน้าที่ไต่สวนผู้ถูกจับเพื่อส่งฟ้องลงโทษอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน คือ กรมกองตระเวน
สำหรับกิจการตำรวจในส่วนภูมิภาค ทรงมอบหมายให้กรมพระยาดำรงราชานุภาพ สร้างระบบเทศาภิบาล
ที่มีสมุหเทศาภิบาล เป็นข้าหลวงจากส่วนกลางไปปกครองดูแลมณฑลต่างๆ และทรงจัดตั้งกรมตำรวจภูธร
เป็นกองกำลังกึ่งทหาร ตามแบบของประเทศฝรั่งเศสที่เรียกว่า “ยองตามส์” การปรับปรุงกิจการตำรวจทั้ง
ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ได้อาศัยชาวต่างชาติหลายคนเข้ามาบริหารจัดการและเป็นผู้บังคับบัญชาของ
กองกำลังตำรวจ ทั้งด้วยเหตุผลที่เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญจากต่างประเทศ และด้วยเหตุทางการเมือง
ระหว่างประเทศของไทยที่ต้องการสร้างดุลอำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศ รวมทั้งทำให้กระบวนการ
ยุติธรรมทางอาญาของไทยได้รับการยอมรับจากชาติตะวันตก เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายต่อคนในบังคับ
ของชาติที่ทำสนธิสัญญากับสยามเป็นไปด้วยความเรียบร้อย นอกจากนี้ การปรับปรุงกิจการตำรวจในช่วง
ดังกล่าว ยังเป็นส่วนหนึ่งในการปฏิรูประบบการปกครองที่ต้องการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางในแบบ
สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ภายใต้บริบทที่มีการล่าอาณานิคมจากประเทศตะวันตก และการเพิ่มประสิทธิภาพ
การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ซึ่งมีปัญหาด้านอาชญากรรมสูงขึ้น

ในปี พ.ศ. ๒๔๕๘ กรมตำรวจภูธร สังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้รวมกับ กรมพลตระเวน สังกัด
กระทรวงนครบาล เป็นกรมเดียวกัน โดยมีอธิบดีกรมพลตระเวนและกรมตำรวจภูธร คนเดียว อยู่ในสังกัด

^๑ ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์, *การบริหารงานตำรวจ* (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, ๒๕๓๐), หน้า ๑๓๕.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๖.

กระทรวงนครบาล โดยมีการให้เหตุผลว่าเพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่และประหยัดงบประมาณ แต่ในทางการเมือง เมื่อการรวมทั้งสองกรม เป็นคนเดียว ทำให้อำนาจการควบคุมกิจการของตำรวจยุทธ ย้ายจากกระทรวงมหาดไทย มาขึ้นอยู่กับกระทรวงนครบาล เพียงกระทรวงเดียว ถือเป็นการรวมอำนาจการควบคุมตำรวจให้อยู่ภายใต้เสนาบดีคนเดียว การรวมหน่วยงานดังกล่าว ได้เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๖ ในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงศูนย์อำนาจภายในราชสำนัก

เมื่อการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยมีการเปลี่ยนแปลงระบอบจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ หลังการยึดอำนาจของคณะราษฎร ยังมีการต่อสู้ทางอำนาจระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนกษัตริย์กับฝ่ายคณะราษฎร และการต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่างๆ ภายในคณะราษฎร ผู้มีอำนาจทางการเมืองพยายามอาศัยตำรวจเป็นส่วนหนึ่งในการรักษาอำนาจทางการเมือง โดยอาศัยเครือข่ายงานด้านการข่าวของตำรวจ รวมทั้งอำนาจตามกฎหมายในการจับกุมปราบปรามฝ่ายตรงข้าม ฝ่ายการเมืองเข้าควบคุมตำรวจโดยการเปลี่ยนตัวผู้นำนอกระกร รวมทั้งส่งนายทหารเข้ามารับราชการตำรวจ ในแง่หนึ่งคือการควบคุมทางอำนาจ ในอีกแง่หนึ่งเป็นผลให้เกิดความก้าวหน้าในเชิงการบริหารจัดการที่รับมาจากสถาบันทหาร ตำรวจในช่วงนี้แสดงบทบาทในด้านความมั่นคงของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอำนาจส่วนกลาง รวมทั้งการควบคุมและจัดระเบียบทางสังคมตามนโยบายของรัฐบาลในช่วงสถานการณ์ไม่ปกติจากภาวะสงคราม เช่น การควบคุมคนต่างด้าว ระเบียบทางการค้า การกักตุนสินค้า แหล่งอบายมุข เป็นต้น

เมื่อสิ้นสุดอำนาจของรัฐบาลทหารที่อยู่ในอำนาจมาเป็นเวลานาน หลังปี พ.ศ.๒๕๑๖ ชนชั้นกลางและกลุ่มนิสิตนักศึกษาได้มีบทบาทสำคัญที่ทำให้รัฐบาลทหารออกจากอำนาจ แต่ประชาธิปไตยก็ยังไม่สามารถเข้มแข็งขึ้นได้ กระแสเรียกร้องสิทธิเสรีภาพและการชุมนุมประท้วงของกลุ่มต่างๆ เกิดขึ้นภายใต้ระบบการเมืองที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการและความเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้ อิทธิพลของทหารในทางการเมืองคล้ายตัวลงไป รวมทั้งอิทธิพลของทหารที่มีต่อองค์กรตำรวจ สถาบันตำรวจที่เคยอยู่ภายใต้อำนาจการเมืองแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด จึงยังไม่คุ้นเคยกับกระแสความเปลี่ยนแปลงของสังคมที่มีกลุ่มชนชั้นนำและนิสิตนักศึกษาเป็นพลังผลักดันกลุ่มใหม่

การกลับมาของประชาธิปไตยยุครัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นประชาธิปไตยครึ่งใบที่พรรคการเมืองและรัฐสภามีบทบาทมากขึ้น อำนาจทางการเมืองระหว่างกลุ่มต่างๆ มีดุลยภาพ ผู้มีอำนาจการเมืองไม่จำเป็นต้องอาศัยตำรวจแสวงหาและรักษาอำนาจทางการเมือง การสลายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ทำให้การใช้กำลังอำนาจของรัฐเพื่อควบคุมสังคมคล้ายตัวลงไปด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อดุลอำนาจทางการเมืองสูญเสียไป ตำรวจได้กลับมาถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองพลเรือน และประชาธิปไตยได้สะดุดลงอีกครั้งจากการรัฐประหาร พ.ศ.๒๕๓๔ แม้ประชาชนจะไม่ได้ต่อต้านการรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ.๒๕๓๔ แต่ฝ่ายทหารกลับถูกต่อต้านอย่างรุนแรงเมื่อพลเอกสุจินดา คราประยูร รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ด้วยความกลัวต่อการสืบทอดอำนาจของฝ่ายทหาร จนเกิดเหตุการณ์รุนแรงในเดือนพฤษภาคม ๒๕๓๕ การจัดการเหตุการณ์ชุมนุมในครั้งนี้ เมื่อเหตุการณ์รุนแรงมากขึ้น รัฐบาลได้มอบหมายให้ทหารเข้าควบคุมสถานการณ์ ฝ่ายตำรวจมีบทบาทน้อยลงเมื่อเปรียบเทียบการเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ หรือ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ องค์กรตำรวจจึงไม่ได้รับผลกระทบหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ

การสร้างประชาธิปไตยเริ่มต้นอีกครั้งในการปฏิรูปการเมืองหลังเหตุการณ์ พ.ศ.๒๕๓๕ และมีผลผลิตเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.๒๕๔๐ ในช่วงแรกดูเหมือนประเทศไทยกำลังจะมีประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง แต่ช่วงเวลาเพียง ๙ ปี ของการใช้รัฐธรรมนูญก็ได้เกิดการรัฐประหารขึ้นอีกครั้ง กลไกที่ยังไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมในสังคมได้ แนวคิดพลเมืองที่กระตุ้นความตื่นตัวทางการเมืองผนวกด้วยปัจจัยนโยบายทางการเมืองในรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร และการเคลื่อนไหวของทั้งกลุ่มต่อต้านและกลุ่ม

สนับสนุน ได้นำไปสู่ความรุนแรงทางการเมือง ทำให้วิกฤติความแตกแยกขยายตัวอย่างกว้างขวางและร้ายลึก ภายใต้วิกฤติทางการเมืองครั้งนี้ ตำรวจมิได้ถูกจัดวางให้อยู่ฝ่ายอำนาจรัฐเผด็จการที่ประชาชนต่อต้าน แต่ตำรวจถูกจัดตั้งฝ่ายหนึ่งจัดวางให้อยู่ฝ่ายตรงข้าม พร้อมกับสร้างวาทกรรมความเกลียดชังให้เกิดขึ้นกับสถาบันตำรวจ ในขณะที่คู่ขัดแย้งอีกฝ่ายหนึ่งก็รับตำรวจเข้าเป็นแนวร่วมเพื่อประโยชน์ในการเคลื่อนไหว ความขัดแย้งครั้งนี้จึงลงลึกเข้ามาถึงหน่วยงานรัฐ แยกเจ้าหน้าที่รัฐออกเป็นฝ่ายเช่นเดียวกับการแบ่งแยกมวลชน

โดยสรุป สถาบันตำรวจในช่วงการสร้างรัฐชาติ ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่ไม่มีปัญหาการต่อสู้เชิงอำนาจ ตำรวจไม่ใช่องค์กรที่ใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาและรักษาอำนาจทางการเมืองและไม่ได้รับผลกระทบจากอำนาจการเมือง ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงของการสร้างและพัฒนาองค์กรให้มีความเข้มแข็ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงแห่งการปฏิรูประบอบราชการโดยรัชกาลที่ ๕ ตำรวจไทยจัดได้ว่ามีความก้าวหน้าอย่างมากทั้งด้านบริหาร วิทยาการ และปฏิบัติการ อาชีพตำรวจแผนใหม่ค่อยๆ ได้รับการพัฒนาจากสถานภาพที่ด้อยกว่าข้าราชการฝ่ายอื่นจนทัดเทียมกับข้าราชการฝ่ายต่างๆ กลายเป็นอาชีพที่ได้รับความนิยมในเวลาต่อมา เป็นยุคทองของการตำรวจไทยที่มุ่งพัฒนาเข้าสู่ครรลองของตำรวจอาชีพ^๓ เมื่อการเปลี่ยนผ่านมาสู่ระยะการต่อสู้ทางการเมืองที่ยังไม่สามารถตกลงกันได้ ตำรวจภายใต้ระบบการเมืองก็อยู่ในสถานะที่ถูกใช้เพื่อความได้เปรียบทางการเมือง โดยมีรูปแบบที่แตกต่างกัน ช่วงการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจของชนชั้นนำทางการเมืองที่มีความรุนแรง ระบบพรรคการเมืองและสถาบันรัฐสภา ยังไม่เข้มแข็ง ชนชั้นนำทางการเมืองได้อาศัยตำรวจควบคุมทางสังคมรวมทั้งจัดการกับฝ่ายตรงข้ามโดยตรง แต่เมื่อระบบพรรคการเมือง การเลือกตั้งและสถาบันรัฐสภามีบทบาทมากขึ้น การใช้ตำรวจเพื่อเอื้อประโยชน์ในทางการเมืองจึงเปลี่ยนรูปแบบไป เป็นการใช้เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อคะแนนเสียง หรือเป็นส่วนสนับสนุนการผลักดันนโยบายในพื้นที่ ส่วนการดำเนินการต่อฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง มีลักษณะที่ซับซ้อนแยบยลมากขึ้นโดยอาศัยกระบวนการทางกฎหมาย ทั้งในอำนาจของตำรวจและหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่นๆ ที่เกิดขึ้นในยุคหลัง

การหลุดพ้นจากสภาวะดังกล่าวยากที่จะเกิดขึ้นได้ หากการตกลงเชิงอำนาจยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในสังคมการเมืองไทย หรือกล่าวในอีกแง่หนึ่ง การที่สถาบันตำรวจตกอยู่ในสภาวะดังกล่าว ก็เป็นสิ่งบ่งชี้ให้เห็นว่าการเป็นประชาธิปไตยของไทย ยังไม่อาจนำไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง การหลุดพ้นจากสภาวะดังกล่าวเกิดขึ้นได้ ๒ กรณี กล่าวคือ กรณีที่หนึ่ง การเมืองฝ่ายต่างๆ สามารถตกลงในกติกาของการอยู่ร่วมกันได้ มีกติกาการเข้าสู่อำนาจที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายแข่งขันในทางการเมืองโดยไม่จำเป็นต้องแทรกแซงองค์กรตำรวจเพื่อใช้ประโยชน์ในทางการเมือง หรือในกรณีที่สอง หากระบบการเมืองไทยยังไม่สามารถพัฒนาไปถึงขั้นดังกล่าว ก็จำเป็นต้องสร้างเกราะป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองใช้ตำรวจเพื่อสนับสนุนการเข้าสู่และรักษาอำนาจทางการเมือง หรือใช้ตำรวจเพื่อต่อสู้แย่งชิงอำนาจ ทำให้สถาบันตำรวจมีความเข้มแข็งในการใช้อำนาจปฏิบัติงานตามหน้าที่ เป็นตัวของตัวเองในการทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาค อย่างไรก็ตาม เกราะป้องกันดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็โดยผู้ซึ่งมีอำนาจการเมือง ยอมใช้อำนาจของตนสร้างเกราะป้องกันองค์กรตำรวจ ซึ่งเท่ากับยอมลดอำนาจของตนเองลงไป

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๕.

๗.๒ การปรับตัวเชิงโครงสร้างให้เป็นองค์กรเชี่ยวชาญเฉพาะ

การจัดองค์กรตำรวจในระยะเริ่มต้น โครงสร้างองค์กรเป็นแบบราชการและมีลักษณะกึ่งทหาร มีช่วงชั้นและสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน การใช้รูปแบบองค์กรของตะวันตก เพื่อต้องการให้ชาติตะวันตกยอมรับว่าสยามได้ปรับปรุงการรักษาความสงบเรียบร้อยและกระบวนการยุติธรรมให้ทันสมัย การจัดองค์กรตำรวจสมัยใหม่ ทำให้มีเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ตรวจตราป้องกันเหตุและจับกุมผู้กระทำความผิดโดยเฉพาะ ซึ่งเดิมเป็นหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครอง แต่ความเปลี่ยนแปลงของสังคมและเศรษฐกิจทำให้ฝ่ายปกครองไม่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาอาชญากรรมได้เพิ่มมากขึ้น องค์กรตำรวจสมัยใหม่ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีลักษณะแตกต่างกัน กล่าวคือ ในเขตกรุงเทพฯ หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กรมกองตระเวน การจัดองค์กรได้รับอิทธิพลจากตำรวจอังกฤษ จะเห็นได้จากการเรียกชื่อตำแหน่งต่างๆ ในช่วงแรกที่ยังคงใช้ทับศัพท์ภาษาอังกฤษตามเดิม เช่น อินสเปกเตอร์เยเนรอล (Inspector General) ชีฟโพลิสออฟฟิซเซอร์ (Chief Police Officer) สายันเมเยอร์ (Sergeant Major) สายันกอปปรีน (Sergeant Major) คอนสเทเบิล (Constable) หน่วยงานส่วนกลาง ยังไม่ปรากฏคำว่า “ตำรวจ” ที่ใช้เรียกเจ้าพนักงานในกองกำลังที่จัดตั้งขึ้นใหม่ แต่เรียกว่า “คนตระเวน” และในช่วงแรกไม่มีการใช้ยศแบบทหารแต่อย่างใด ส่วนการจัดองค์กรตำรวจของกรมตำรวจภูธร เป็นการจัดกองกำลังในลักษณะของฝรั่งเศส เรียกว่า “ยองตามส์” เป็นกองกำลังกึ่งทหาร ทั้งนี้ก็เนื่องจากบทบาทของกรมตำรวจภูธร นอกจากมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยภายในแล้วยังต้องเป็นกองกำลังที่ดูแลพื้นที่ชายแดนเพื่อความมั่นคง บทบาทหน้าที่ของตำรวจในยุคแรกตามที่กฎหมายโปลิศ ๕๓ ข้อ ได้ระบุไว้ ไม่ได้จำกัดเฉพาะการตรวจตราป้องกันเหตุ แต่ครอบคลุมงานที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม ได้แก่ การแนะนำตักเตือนประชาชน แจ้งประกาศข้อกฎหมาย งานดับเพลิง ดูแลห้ามปรามราษฎรไม่ให้ปลุกเพลิงหรือวางสิ่งของรูกล้ำแนวถนน ตรวจสอบเครื่องชั่วคราวที่นำมาใช้ซื้อขายสินค้า ดูแลสัตว์ในที่สาธารณะ เป็นต้น

การจัดโครงสร้างองค์กรในยุคต้น เป็นการจัดโครงสร้างแบบง่าย เช่น การจัดโครงสร้างของกรมกองตระเวน ที่แบ่งออกเป็น ๒ กอง คือ กองไต่สวนโทษหลวง และกองรักษา แต่ละกองมีการจัดตำแหน่งเป็นลำดับขั้นลดหลั่นกันลงไป นอกจากมีตำแหน่งหัวหน้าสูงสุดของแต่ละกอง คือ เจ้ากรม (Chief Superintendent) ยังมีรองหัวหน้าหน่วยงาน และส่วนช่วยอำนวยการ ได้แก่ สมุห์บัญชีใหญ่ นายเวร (Chief Clerk) รวมทั้งฝ่ายสนับสนุน ได้แก่ แพทย์ เมื่อมีการกำหนดโครงสร้างกรมตำรวจในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ พบว่ามีการแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น ๔ ส่วน คือ กองบังคับการ ตำรวจนครบาล ตำรวจภูธร และตำรวจสันติบาล ส่วนราชการดังกล่าวอาจจำแนกออกได้เป็น ๓ ลักษณะ คือ

๑) ส่วนอำนวยการ (staff) คือ กองบังคับการ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารและสนับสนุนการปฏิบัติงาน

๒) ส่วนปฏิบัติการพื้นที่ (area approach) คือ ตำรวจนครบาล และตำรวจภูธร ซึ่งมีสถานีตำรวจอยู่ในสังกัด มีหน้าที่โดยตรงในการตรวจตราป้องกันเหตุ

๓) ส่วนปฏิบัติการเฉพาะทาง (function approach) คือ ตำรวจสันติบาล ทำหน้าที่ปฏิบัติงานเฉพาะทาง สนับสนุนการปฏิบัติงานของสถานีตำรวจ

ในช่วงแรกมีความพยายามจัดให้มีโครงสร้างราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจแบบประชาธิปไตย แต่ในการปฏิบัติยังไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากความไม่พร้อมของประชาชนและระบบการเมืองในขณะนั้น กรมตำรวจ จึงได้จัดเป็นราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ความต้องการให้ตำรวจเป็นฐานทางการเมือง ในระยะของการต่อสู้เชิงอำนาจ ตำรวจสันติบาล เป็นหน่วยงานสำคัญสำหรับอำนาจส่วนกลางที่ฝ่ายการเมืองใช้เป็นประโยชน์ในทางการเมือง โดยมีบทบาทสำคัญในงานด้านการข่าว การสืบสวนจับกุมบุคคลต่างๆ

การจัดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในของกรมตำรวจ ในยุคต่อๆ มา การขยายหน่วยงานที่เป็นส่วนปฏิบัติการพื้นที่ เป็นการปรับโครงสร้างหน่วยงานที่ควบคุมสถานีตำรวจ โดยการปรับช่วงการควบคุม (span of control) ของหน่วยงานระดับกลาง ทำให้ช่วงการควบคุมของหน่วยระดับกองบัญชาการหรือกองบังคับการ แคลง ได้แก่ การยุบ กองบัญชาการตำรวจภูธร ๑-๔ แล้วจัดตั้งเป็นตำรวจภูธรภาค ๑-๔ ในส่วนของ กองบัญชาการตำรวจนครบาล มีการยุบ กองบังคับการตำรวจนครบาล พระนครเหนือ พระนครใต้ และธนบุรี ตั้งเป็น กองบังคับการตำรวจนครบาล ๑-๔ เป็นต้น นอกจากนี้ ก็เป็นการยกระดับหน่วยงานต่างๆ ให้ตำแหน่งของผู้ทำหน้าที่หัวหน้าหน่วยงานสูงขึ้น เช่น หัวหน้าสถานีตำรวจจากระดับสารวัตรใหญ่ (ยศพันตำรวจโท) เป็นระดับผู้กำกับการ (ยศพันตำรวจเอก) ยกระดับบางหน่วยงานจากระดับกองบังคับการ เป็นกองบัญชาการ เป็นต้น การขยายหน่วยงานภายใน เป็นการขยายหน่วยงานส่วนอำนวยการ และส่วนปฏิบัติการเฉพาะทาง ซึ่งปรับปรุงโครงสร้างตามสภาพปัญหาอาชญากรรมที่เปลี่ยนแปลงไป และเป็นการเกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐในแต่ละช่วงเวลา การขยายหน่วยงานในส่วนปฏิบัติการเฉพาะทาง แบ่งออกเป็น

๑) หน่วยงานที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายตามประเภทความผิดที่มีลักษณะเฉพาะซึ่งเป็นปัญหาต่อสังคมเพิ่มมากขึ้น เช่น ยาเสพติด อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ การค้ามนุษย์ เป็นต้น โดยการตั้งกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ กองบังคับการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี เป็นต้น

๒) หน่วยงานที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมาย หรือให้บริการที่สนับสนุนนโยบายของรัฐ เช่น การรักษาความปลอดภัยและให้บริการนักท่องเที่ยว การรักษาความสงบเรียบร้อยการชุมนุมประท้วง รวมทั้งหน่วยงานด้านวิทยาการตำรวจ งานเทคนิคต่างๆ มีการตั้งกองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว ขยายหน่วยงานสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ตั้งกองบังคับการอารักขาและควบคุมฝูงชน เป็นต้น

ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.๒๔๗๕ การจัดโครงสร้างองค์กร ไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ เป็นเพียงการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายใน การขยายหน่วยงานภายใต้กรอบประเภทของหน่วยงานดังกล่าวข้างต้น เมื่อการเป็นประชาธิปไตยของไทย ผ่านวิกฤติการเมืองในปี พ.ศ.๒๕๓๔ เข้าสู่ยุคปฏิรูปประเทศหลังการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่สำคัญ คือ การแยกกรมตำรวจออกจากกระทรวงมหาดไทย มาจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ขึ้นกับนายกรัฐมนตรีโดยตรง จุดมุ่งหมายประการสำคัญของการจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คือ ต้องการออกจากกรอบการควบคุมของกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้เป็นอิสระในการบริหารงาน ทำให้การบริหารจัดการมีความคล่องตัวยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การใช้พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ ก็มีการปรับปรุงโครงสร้างโดยการจัดแบ่งส่วนราชการให้มีความชัดเจน และจัดกลุ่มภารกิจให้เหมาะสม

การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์กรตำรวจ ภายใต้การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย ในช่วงการสร้างรัฐชาติ สถาบันตำรวจมีการจัดองค์กรกึ่งทหารซึ่งสอดคล้องกับการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยแบ่งออกเป็นหน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองและเข้าสู่ยุคการต่อสู้เชิงอำนาจ หน่วยงานพิเศษที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยพื้นที่ คือ ตำรวจสันติบาล กลายเป็นเครื่องมือสำคัญทางการเมือง การขยายโครงสร้างองค์กรภายใน เป็นการขยายหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจเฉพาะทางและหน่วยงานระดับบน โดยการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของสถานีตำรวจ

เกิดขึ้นน้อยมาก คงมีเพียงการปรับเปลี่ยนโครงสร้างสถานีดำรวจหลังปี พ.ศ.๒๕๒๔ ตามโครงการสถานีดำรวจนครบาลทดลอง ซึ่งปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารงานภายในสถานีดำรวจ โดยใช้หลักความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (specialization) ให้มีการแบ่งงานตามความถนัด (division of work) โดยแยกตำแหน่งต่างๆ ในสถานีดำรวจ ออกเป็นงานป้องกันปราบปราม งานสืบสวน งานสอบสวน งานจราจร และงานธุรการ และเป็นต้นแบบในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของทุกสถานีดำรวจ ในเวลาต่อมา

โครงสร้างองค์กรตำรวจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างตำรวจกับการปกครองส่วนภูมิภาค เนื่องจากการยกเลิกการส่วนภูมิภาคในองค์กรตำรวจ ดังนั้น หน่วยงานระดับล่างจนถึงสถานีดำรวจ จึงไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาจากผู้ว่าราชการจังหวัด ความสัมพันธ์ของหน่วยงานในพื้นที่ระหว่างตำรวจกับผู้ว่าราชการจังหวัด หรือฝ่ายปกครองในสังกัดกระทรวงมหาดไทย จึงมีลักษณะการประสานการปฏิบัติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด อาจใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ในการกำกับดูแลเท่านั้น ลักษณะการบริหารงานในปัจจุบัน เมื่อรัฐบาลได้กำหนดนโยบายบริหารราชการแล้ว การถ่ายทอดนโยบายลงไปสู่หน่วยปฏิบัติ มี ๒ ช่องทาง คือ ช่องทางที่ ๑ นโยบายที่ผ่าน กระทรวง กรม ซึ่งเป็นราชการส่วนกลางลงไปยังหน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค และช่องทางที่ ๒ นโยบายที่ผ่านไปยังราชการส่วนภูมิภาค ถึงผู้ว่าราชการจังหวัด การปฏิบัติงานของตำรวจในพื้นที่ต่างๆ ในบางครั้งนโยบายที่รับจากส่วนกลาง คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จะมีความเกี่ยวข้องกับนโยบายของส่วนภูมิภาค หรืออาจมีความทับซ้อนของนโยบาย การปฏิบัติจึงสามารถประสานงานเพื่อบูรณาการการปฏิบัติหรือสามารถใช้ทรัพยากรร่วมกันได้ ตัวอย่างเช่น นโยบายการแก้ไขปัญหายาเสพติด เมื่อรัฐบาลกำหนดนโยบายลงไป สถานีดำรวจ รับนโยบายด้านการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิด ในขณะที่กระทรวงที่เกี่ยวข้องรับนโยบายด้านการป้องกันและบำบัด เมื่อถ่ายทอดลงไปในพื้นที่ จำเป็นต้องมีการประสานการปฏิบัติ เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนและเกิดการสอประสานของนโยบาย เป็นต้น การปฏิบัติงานในลักษณะนี้ ตำรวจได้ปฏิบัติงานโดยรับผิดชอบต่ออำนาจส่วนกลาง คือ รัฐบาล ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนผ่านการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม การที่องค์กรตำรวจได้รับนโยบายจากส่วนกลางเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติในแต่ละพื้นที่ การปฏิบัติอาจไม่ได้ตรงกับความต้องการในการแก้ไขปัญหายาของแต่ละท้องถิ่น เนื่องจากในแต่ละพื้นที่ย่อมมีสภาพปัญหาที่แตกต่างกัน ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีความต้องการต่างกัน รวมทั้งปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาที่ต่างกันซึ่งต้องการแนวทางการแก้ไขปัญหายาที่อาจจะต้องแตกต่างกันอีกด้วย

สำหรับโครงสร้างส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้ง การบริหารงานจึงต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ภารกิจบางส่วนอาจมีความเกี่ยวข้องกับการกิจของตำรวจ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การบังคับใช้กฎหมายตามข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณของตนเองและที่ได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลาง การปฏิบัติงานของตำรวจในบางครั้ง จึงมีการร่วมดำเนินการกับส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในลักษณะงานบางอย่าง เช่น งานยาเสพติด งานอุบัติเหตุจราจร งานรักษาความปลอดภัย เป็นต้น ปัญหาของตำรวจ คือ ขาดงบประมาณ ในขณะที่ส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณแต่ขาดแคลนเจ้าหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้นำผลักดัน ที่จะสามารถผลักดันงานในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี^๔ หากหน่วยงานในพื้นที่ คือ

^๔ คำรบ ปัญญาแก้ว, พลตำรวจโท, ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ, สัมภาษณ์ วันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๘.

ความผิดทางอาญา การรักษาความสงบเรียบร้อย และการรักษาความปลอดภัยของประชาชนให้เหมาะสม กับความต้องการของแต่ละท้องถิ่นและชุมชน โดยต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาคเอกชน มีส่วนร่วม ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบาย งบประมาณและอาสาสมัคร ตลอดจนการติดตามตรวจสอบ การปฏิบัติงานของตำรวจ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ต.ช. กำหนด การมีส่วนร่วมขององค์กรส่วน ท้องถิ่นหรือองค์กรภาคเอกชนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรภาคเอกชนนั้น” การแก้ไขกฎหมายดังกล่าว มีวัตถุประสงค์ให้ตำรวจ ปฏิบัติงานโดยมีความรับผิดชอบต่อประชาชนเพิ่มขึ้น และในอีกด้านหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ จะต้องสนับสนุนการปฏิบัติงานของตำรวจด้วยเช่นกัน

สรุปได้ว่าการปรับตัวเชิงโครงสร้าง เพื่อให้้องค์กรตำรวจเป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในด้าน การรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม เริ่มต้นจากการปฏิรูปกิจการตำรวจ โดยตั้งกองกำลังตำรวจและจัดองค์กรในรูปแบบกึ่งทหารตามแบบตะวันตก โครงสร้างองค์กรแบ่งหน่วยงาน ภายในออกเป็นส่วนอำนาจการ ส่วนปฏิบัติการพื้นที่ และส่วนปฏิบัติการเฉพาะทาง รูปแบบของโครงสร้าง ดังกล่าวถูกถ่ายทอดเป็นการจัดองค์กรในระยะต่อมา หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เพื่อเป็น ประชาธิปไตย แม้ว่าโครงสร้างองค์กรตำรวจจะมีได้ถูกเปลี่ยนแปลงในหลักการสำคัญ แต่เมื่อโครงสร้างการ บริหารราชการแผ่นดินมีการเปลี่ยนแปลง โดยแบ่งออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และส่วน ภูมิภาค โครงสร้างองค์กรตำรวจย่อมต้องมีความสัมพันธ์กับราชการในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปรับตัวเชิงโครงสร้างให้เป็นองค์กรที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนใน ท้องถิ่นและชุมชน มีแนวโน้มที่จะเกิดการปรับตัวให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานตำรวจในพื้นที่กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มากขึ้นกว่าในอดีต อย่างไรก็ตาม เนื่องจากตำรวจ เป็นส่วนหนึ่งของ กระบวนการยุติธรรม ที่ให้อำนาจในการบังคับใช้กฎหมายและเชื่อมต่อกับพนักงานอัยการและศาล ความสัมพันธ์กับท้องถิ่นหรือชุมชน จะต้องมีความสมดุลที่ไม่เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้ กฎหมายในกระบวนการยุติธรรม

๗.๓ การปรับตัวสู่ความเป็นวิชาชีพของตำรวจ

สมาคมหัวหน้าตำรวจนานาชาติ (The International Association of Chiefs of Police-IACP) ได้อธิบายความหมายของความเป็นวิชาชีพสำหรับงานตำรวจ ว่าการบังคับใช้กฎหมายเป็นวิชาชีพอย่างหนึ่ง ที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องมีความเสียสละในการปฏิบัติหน้าที่ อาทิเช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องสามารถปฏิบัติ หน้าที่ให้บริการได้เกินกว่าวันละ ๘ ชั่วโมง ผู้ปฏิบัติงานจะต้องมีความเชี่ยวชาญในด้านความรู้และทักษะ มี มาตรฐานในการรับบุคคลเข้าเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ รวมทั้งการฝึกอบรมและการปฏิบัติงาน อาชีพตำรวจ จำเป็นต้องมีกลไกในการรักษาระเบียบวินัย มีบทลงโทษสำหรับผู้ที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม มีการพัฒนา และยกระดับการให้บริการและการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งมีกฎแห่งจริยธรรม จรรยาบรรณในวิชาชีพ^๖

ความเป็นวิชาชีพตำรวจของไทย เริ่มต้นเมื่อมีการตรากฎหมายโปลิศ ๕๓ ข้อ ในสมัยรัชกาลที่ ๕ เนื่องจากเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ครอบคลุมระบบการบริหารงานบุคคลของตำรวจ ตั้งแต่การสรรหาบุคคล เข้ารับราชการ การรักษาวินัย การให้เงินเดือนค่าตอบแทน สิทธิสวัสดิการ จนกระทั่งการออกจากราชการ

^๖ Thomas Barker, Ronald D. Hunter and Jeffery P. Rush, Police Systems and Practices: An Introduction (NJ: Prentice Hall Career & Technology, 1994), pp. 189-190.

การสรรหาบุคลากรในช่วงแรก ใช้วิธีการทำสัญญาจ้าง ปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงแรก คือ ไม่สามารถสรรหาบุคลากรได้อย่างเพียงพอ เนื่องจากคนไทยยังไม่นิยมเข้ามาเป็นพลตระเวน จึงต้องใช้คนเชื้อสายมลายูและอินเดียซึ่งเคยเป็นตำรวจหรือทหารในบังคับของอังกฤษมาก่อน ผู้ที่มาสมัครรับจ้างส่วนใหญ่ เป็นพวกทาสแขก ไพร่ หรือข้าราชการที่หนีมาหารายได้พิเศษจากเงินเดือน จึงทำให้ได้คนที่ขาดความรู้ ขาดระเบียบวินัย เมื่อไม่พอใจทำราชการก็มักหลบหนีหน้าทีไปโดยไม่แจ้งการลาออกล่วงหน้า ทำให้งานไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร เพราะขาดกำลังคนและคนไม่มีคุณภาพ^๗ กฎหมายโปลิศ ๕๓ ข้อ จึงออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจ้าง การทำสัญญาซึ่งพลตระเวนจะต้องอยู่ปฏิบัติงานให้ครบตามสัญญา หากจะลาออกต้องแจ้งก่อนล่วงหน้า หากหนีไปโดยไม่แจ้งล่วงหน้าให้จับตัวจำคุก นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสวัสดิการ ระเบียบวินัย ความประพฤติ อำนาจหน้าที่ แต่ยังไม่มีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลแต่อย่างใด

การสรรหาบุคลากรมาเป็นตำรวจภูธร แบ่งเป็น ๒ ส่วน คือ ระดับสัญญาบัตร มีวิธีการสรรหาคือการจ้างชาวต่างประเทศ และการฝึกฝนคนไทย หลังจากพระยาवासเทพ ขาวเดนมาร์คเข้าดำรงตำแหน่งเจ้ากรมตำรวจภูธร ได้ ๑ ปี ใน พ.ศ.๒๔๔๑ ได้มีการขยายหน่วยงานและจ้างนายทหารชาวเดนมาร์คเข้ามาเพิ่มรวมทั้งสิ้น ๒๐ นาย ตั้งแต่ ๒๔๔๑-๒๔๔๙ ซึ่งมีลักษณะเดียวกับกรมกองตระเวน คือ มีการจ้างชาวอังกฤษ จำนวน ๑๖ นาย เพื่อรับราชการในกรมกองตระเวนเช่นเดียวกัน^๘ ส่วนการฝึกฝนคนไทยเป็นนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร ในระยะแรกรัฐบาลขอโอนนายทหารบกสัญญาบัตรจากกระทรวงกลาโหมมารับราชการในกรมตำรวจภูธร เมื่อมีการขยายหน่วยงานออกไป กระทรวงกลาโหมไม่มีนายทหารมากพอจึงจำเป็นต้องฝึกฝนนายตำรวจภูธรขึ้นมาเอง ใน พ.ศ.๒๔๔๔ จึงมีการจัดตั้งโรงเรียนนายร้อยตำรวจภูธร ที่จังหวัดนครราชสีมา ในขณะนั้นยังไม่มีการจัดระเบียบข้อบังคับและกำหนดหลักสูตรไว้ แนวทางการฝึกอบรมอยู่ในความรับผิดชอบของร้อยเอกโคลส์ ครูฝึกประจำโรงเรียน การฝึกอบรมเป็นการฝึกด้านยุทธวิธีแบบทหารเป็นส่วนใหญ่ การจับกุมและการไต่สวนการสืบสวน มีการฝึกอบรมน้อยมาก ส่วนจริยธรรมไม่ปรากฏในหลักสูตร การปฏิบัติหน้าที่จึงมีความบกพร่อง^๙ กรมกองตระเวน ก็มีลักษณะเดียวกัน ต่อมาในปี พ.ศ.๒๔๕๒ มีการจัดตั้งโรงเรียนนายหมวด เพื่อผลิตนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร หลักสูตรของโรงเรียนนายหมวด มุ่งให้ความรู้ในวิชาการตำรวจและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในหน้าที่เป็นสำคัญ ผู้ที่จบการศึกษาจากโรงเรียนนายหมวด จึงมีความสามารถในการจับกุม การสืบสวน และรอบรู้ในอำนาจหน้าที่ของคนตระเวน^{๑๐} แตกต่างจากนายตำรวจที่จบจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจภูธร

ระดับพลตำรวจ ในระยะแรกใช้วิธีจ้าง โดยประกาศรับสมัครบุคคลในแต่ละมณฑล แต่มีคนมาสมัครไม่เพียงพอเพราะคนไทยสมัยนั้นรังเกียจอาชีพตำรวจ เนื่องจากเข้าใจว่าเป็นพวกคนเฝ้ายาม ค่าจ้างต่ำแต่ทำงานเสี่ยงอันตรายและต้องอยู่ในระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด การแก้ไขปัญหาก็มีการประกาศข้อบังคับ

^๗ วิวรรณ เทวชาลาอังกูร, นโยบายของรัฐกับการตำรวจภูธร พ.ศ.๒๔๔๐-๒๔๖๕, วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๒๗, หน้า ๗๘-๗๙.

^๘ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๗-๒๘.

^๙ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐.

^{๑๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๑.

การเกณฑ์ตำรวจภูธรขึ้นใช้บังคับ โดยยึดถือตามพระราชบัญญัติลักษณะการเกณฑ์ทหาร พ.ศ. ๒๔๔๘ กระทรวงมหาดไทย ได้เริ่มเกณฑ์คนเข้ารับราชการเป็นพลตำรวจใน พ.ศ. ๒๔๕๑^{๑๑}

การผลิตพลตำรวจ ให้มีความเป็นวิชาชีพตำรวจ เริ่มมีการตั้งโรงเรียนตำรวจภูธร ในแต่ละตำรวจภูธรเขต จำนวน ๙ เขต ตามพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมตำรวจ ในกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ ต่อมา มีการตั้งโรงเรียนสืบสวน ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งถือเป็นสถาบันฝึกอบรมระหว่างการศึกษาปฏิบัติหน้าที่แห่งแรกของกรมตำรวจ สถาบันดังกล่าวได้ปรับเปลี่ยนเป็นสถาบันพัฒนาข้าราชการตำรวจ ทำหน้าที่ฝึกอบรมหลักสูตรผู้บริหารระดับต่างๆ ในเวลาต่อมา เมื่อพิจารณาการปรับตัวในแง่การพัฒนาข้าราชการตำรวจจะพบว่า ในยุคเริ่มต้นการผลิตและฝึกอบรมบุคคลที่จะมาเป็นตำรวจ มุ่งเน้นการฝึกแบบทหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรมตำรวจภูธร ทั้งนี้ ก็เนื่องจากยังมีภารกิจด้านการตรวจตระเวนรักษาความมั่นคงตามแนวชายแดนของประเทศ แต่สำหรับกรมกองตระเวน ที่รับผิดชอบพื้นที่พระนคร มีการฝึกอบรมในวิชาการตำรวจมากกว่าตำรวจภูธร การตั้งโรงเรียนตำรวจภูธร ๙ เขต ในปี พ.ศ. ๒๔๘๕ ทำให้การผลิตและฝึกอบรมกระจายไปในพื้นที่ต่างๆ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการตั้งสถาบันการศึกษาเพื่อผลิตนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร และพลตำรวจ แต่ยังขาดสถาบันการฝึกอบรมเฉพาะทาง และการฝึกอบรมพัฒนาระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคปัจจุบัน ที่มีข้าราชการตำรวจมากกว่า ๒๐๐,๐๐๐ นาย การฝึกอบรมพัฒนาข้าราชการตำรวจขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละหน่วยงาน ทำให้ข้าราชการตำรวจขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและครอบคลุม

ในช่วงแรกที่กิจการตำรวจในส่วนกลางแยกจากส่วนภูมิภาค ระบบการบริหารงานบุคคลในส่วนกลางคือ กองโปลิศคอนสเตเบิล (ต่อมาเปลี่ยนเป็นกรมกองตระเวน) ใช้ระบบตำแหน่ง โดยไม่มียศแบบทหาร แต่ในส่วนภูมิภาคเมื่อมีการจัดตั้งกรมตำรวจ มีการพระราชทานยศทหารให้สำหรับกรมตำรวจ จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๔๕๘ เมื่อกรมตำรวจสังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้รวมกับกรมพลตระเวนสังกัดกระทรวงพระนครบาล เป็นกรมเดียวกันเรียกว่า “กรมตำรวจภูธรและกรมพลตระเวน” จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้เป็นแบบเดียวกัน พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ใช้ยศกับข้าราชการตำรวจ^{๑๒} จากนั้น จึงมีการพระราชทานยศตำรวจให้แก่ตำรวจในกรมตำรวจพระนครบาล ในภายหลัง^{๑๓}

ระบบการบริหารงานบุคคลของตำรวจในช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ถูกผนวกไว้ในกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนแต่ก็มีการออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดระบบการบริหารงานบุคคลของตำรวจที่มีความแตกต่างออกมาต่างหาก อย่างไรก็ตาม การสรรหาบุคลากรมีการรับโอนจากข้าราชการทหารมารับราชการตำรวจ ทั้งในระดับต้นและระดับสูง และด้วยเหตุผลทางการเมืองในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง สถาบันการศึกษาหลักคือโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ถูกยุบและให้โรงเรียนนาย

^{๑๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๓-๔๔.

^{๑๒} สุวรรณ สุวรรณเวช, พลตำรวจตรี, *ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย*, หน้า ๒๗๗. และปรากฏในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๒ หน้า ๑๗๓๒ วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๔๕๘ เรื่องส่งสัญญาบัตรยศตำรวจภูธรไปพระราชทาน โดยยศที่พระราชทาน ณ หัวเมืองต่างๆ เป็นยศตำรวจ ได้แก่ นายพันตำรวจโท นายพันตำรวจตรี นายร้อยตำรวจเอก นายร้อยตำรวจโท และนายร้อยตำรวจตรี ส่วนก่อนหน้านั้น พระราชทานเป็นยศทหาร ได้แก่ นายร้อยเอก ฯลฯ ให้แก่ตำรวจภูธร

^{๑๓} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๕ หน้า ๓๖๑๕ วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๔๖๑ เรื่องส่งสัญญาบัตรยศตำรวจพระนครบาลแลตำรวจภูธรไปพระราชทาน

ร้อยทหารบก เป็นผู้ผลิตนายตำรวจ (พ.ศ.๒๔๗๖-๒๔๘๙) ความก้าวหน้าทางการบริหารจัดการ ส่วนหนึ่งได้ถูกถ่ายทอดมาให้กับข้าราชการทหารที่โอนเข้ามาบริหารการตำรวจและผู้ที่ได้รับการศึกษาจากต่างประเทศ แต่การนำการผลิตบุคลากรตำรวจไปรวมกับฝ่ายทหาร ทำให้การสร้างวิชาการตำรวจให้เป็นวิชาชีพเฉพาะได้หยุดชะงักไปในช่วงเวลาดังกล่าว

คำตอบแทนข้าราชการตำรวจ ในยุคแรกของการจัดตั้งกองกำลังตำรวจในสมัยรัชกาลที่ ๔ มีบันทึกจากจดหมายเหตุของบาทหลวง แซมมูเอล เย สมิต เจ้าของหนังสือพิมพ์รายเดือนฉบับแรกในกรุงเทพฯ ว่า “พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (พระจอมเกล้าฯ) ได้ทรงพระอุตสาหะพากเพียรในอันที่จะจัดนายตำรวจต่างประเทศ โดยพระราชทานเงินเดือนอย่างพอเพียง”^{๑๔} และเมื่อรัชกาลที่ ๕ ทรงมอบหมายให้ กรมเนรศวรฤทธิ ปรับปรุงกิจการกรมกองตระเวน มีการกำหนดเงินเดือนให้แก่คนตระเวน เป็นเงินเดือนละ ๑๐ บาท และนายหมวดเป็นเงิน ๒๕ หรือ ๒๘ บาท อธิบดี เดือนละ ๔ ชั่ง^{๑๕} ในช่วงเวลาต่อมา เมื่อมีการวางรากฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการในประเทศ โดยมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ทำให้การกำหนดค่าตอบแทนของข้าราชการตำรวจจะต้องพิจารณาเทียบเคียงกับข้าราชการพลเรือนสามัญ และการปรับอัตราเงินเดือนขึ้นก็จะดำเนินการตามข้าราชการฝ่ายอื่น ต่อมา แม้ว่ารัฐบาลพยายามที่จะยกระดับเงินเดือนและค่าตอบแทนของข้าราชการตำรวจ โดยออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ โดยรวมเอาการปรับปรุงบัญชีอัตราเงินเดือนไว้ในกฎหมายดังกล่าว และออกพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ เพื่อให้การบริหารงานด้านต่างๆ รวมทั้งการกำหนดอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจ มีความคล่องตัวยิ่งขึ้น แต่การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนของตำรวจ ก็ยังต้องอิงอยู่กับข้าราชการฝ่ายอื่นๆ

การปรับปรุงค่าตอบแทนสำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจสายปฏิบัติการ เริ่มมีการออกข้อกำหนด ก.ตร. ว่าด้วยเงินเพิ่มพิเศษรายเดือนสำหรับตำแหน่งผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านป้องกันปราบปราม (ต.ป.ป.) หรือด้านสืบสวน (ต.ส.ส.) พ.ศ.๒๕๓๗ เพื่อให้ข้าราชการตำรวจชั้นประทวน - พลตำรวจ ที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านป้องกันปราบปรามหรือด้านสืบสวนประจำสถานีตำรวจ ได้รับเงินเพิ่มพิเศษรายเดือนนอกเหนือจากเงินเดือน^{๑๖} เป็นการเพิ่มค่าตอบแทนให้แก่ข้าราชการตำรวจในบางสายงานที่มีลักษณะงานที่เสี่ยงอันตรายกว่าข้าราชการตำรวจในสายงานอื่นๆ

เจ้าหน้าที่ตำรวจ เป็นส่วนแรกของผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรม ลักษณะงานมีความแตกต่างจากข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วไป รูปแบบการทำงาน ขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ ความรับผิดชอบและความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานแตกต่างกัน คือ ลักษณะการทำงานเป็นผลัดทำให้มีช่วงเวลาปฏิบัติงานไม่แน่นอน ส่งผลต่อรูปแบบการดำเนินชีวิต มีความเสี่ยงจากการทำงาน จากการออกไปทำงานนอกที่ทำการ การปฏิบัติราชการพิเศษ ความแตกต่างของพื้นที่ที่ถูกมอบหมายให้ไปปฏิบัติงาน ส่งผลต่อ

^{๑๔} อ้างถึงใน ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, *การบริหารงานตำรวจ*, หน้า ๑๓๖

^{๑๕} พระนเรศวรฤทธิ, *การจัดกิจการตำรวจกรมกองตระเวน ในรัชกาลที่ ๕*, พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พลตำรวจตรี วิสุทธิ์ วิสูตรศักดิ์ ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๐๙, หน้า ๗๗-๗๙.

^{๑๖} ระเบียบ ก.ตร.ว่าด้วยเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษตำแหน่งผู้ปฏิบัติงานด้านป้องกันปราบปราม ด้านสืบสวน และด้านจราจร พ.ศ.๒๕๔๘ กำหนดเงินเพิ่มพิเศษสำหรับตำแหน่งผู้ปฏิบัติงานด้านป้องกันปราบปราม ด้านสืบสวน และด้านจราจร ระดับรองผู้กำกับ เดือนละ ๔,๗๐๐ บาท สารวัตร เดือนละ ๔,๐๐๐ บาท รองสารวัตร เดือนละ ๓,๕๐๐ บาท ผู้บังคับหมู่ เดือนละ ๓,๐๐๐ บาท

ค่าใช้จ่ายการดำรงชีวิต ความเสี่ยงจากการประสบกับอาชญากรรม การเจ็บป่วย รายจ่ายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานที่ต้องรับผิดชอบเอง การวิเคราะห์ความเสี่ยงจากการทำงานเปรียบเทียบกับข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยพิจารณาจากการเสียชีวิต ทุพพลภาพและบาดเจ็บจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ พบว่าข้าราชการตำรวจมีความเสี่ยงสูงกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยช่วงของความเสี่ยงสูงกว่าถึง ๑๓.๕๖-๒๒.๕๗ เท่า และการศึกษาเปรียบเทียบเงินเดือนของตำรวจในต่างประเทศพบว่า ข้าราชการตำรวจประหวณมีเงินเดือนสูงกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญที่ระดับเดียวกันประมาณ ๑.๒๘ เท่า ขณะที่ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร มีเงินเดือนสูงกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญที่ระดับเดียวกันประมาณ ๑.๗๔ เท่า^{๑๗}



เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติที่ต้องเผชิญเหตุ ตัดสินใจและเสี่ยงอันตราย
ในเหตุการณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจ สภ.บ้านหมอ จว.สระบุรี ติดตามจับกุมคนร้ายซึ่งขับรถฝ่าด่านตรวจ
เมื่อ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ (ภาพจาก http://www.youtube.com/watch?v=๔kr_HO๒rXgU&sns=em)

การแต่งตั้งตำแหน่งผู้นำสูงสุดขององค์กรตำรวจ ในช่วงแรก ผู้บริหารกองกำลังตำรวจ สรรหามาจากชาวต่างประเทศเพื่อให้มาวางรากฐานกิจการตำรวจสมัยใหม่ ตั้งแต่กัปตันแฮมส์ ผู้บังคับบัญชาตำรวจซึ่งรับผิดชอบในเขตพระนคร ผู้รับผิดชอบคนต่อๆ มาได้แก่ เมเจอร์ริชาร์ดสัน (Major Richardson) อีริค ลอสัน (Eric St. J. Lawson) เป็นต้น ส่วนในกรมตำรวจภูธร มีพลตรีพระยาवासเทพ (G. Shau) นายทหารชาวเดนมาร์ก เป็นผู้ก่อตั้งกองตำรวจภูธรและเป็นเจ้ากรมตำรวจภูธร เมื่อกิจการตำรวจได้วางรากฐานมั่นคงแล้ว จึงได้เลิกจ้างชาวต่างชาติเข้ามาบริหารกิจการตำรวจ การสรรหาผู้นำองค์กรในช่วงต่อมา เป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์และเป็นผู้ที่มีความสามารถทางด้านภาษา เนื่องจากจะต้องติดต่อกับชาวต่างชาติและการดำเนินคดีกับคนในบังคับของประเทศที่มีสิทธิสภาพนอกอาณาเขต จะต้องดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมที่มีชาวต่างชาติร่วมพิจารณาด้วย หลังจากนั้น การเปลี่ยนแปลงผู้นำตำรวจก็เป็นไปตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ในช่วงการต่อสู้เชิงอำนาจ เมื่อฝ่ายทหารมีอำนาจทางการเมืองมีการโอนนายทหารมาบริหารราชการตำรวจหลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตำแหน่งบริหารระดับสูง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญต่อความมั่นคงของตำแหน่งผู้นำสูงสุดของตำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงการครองอำนาจของผู้นำทหาร ผู้นำตำรวจถูกกำหนดโดยฝ่ายทหารหรือทหารเข้ามาเป็นผู้นำเอง อย่างไรก็ตาม การที่มีการโอนนายทหารเข้ามาเป็นนายตำรวจ ก็ทำให้มีการถ่ายทอดความก้าวหน้าทางด้านการบริหาร และการพัฒนาองค์กรแบบทหาร เข้ามาสร้างความก้าวหน้าในองค์กรตำรวจด้วยเช่นกัน

ในช่วงการเมืองที่มีพรรคการเมืองและสถาบันการเมืองเข้มแข็งขึ้น นายตำรวจอาชีพที่รับราชการเติบโตมาโดยตลอด เริ่มเข้าสู่ตำแหน่งสูงสุด หลังจากฝ่ายทหารลดบทบาททางการเมืองลงไป แต่ผู้นำดังกล่าวก็ได้รับแรงกดดันจากอำนาจฝ่ายการเมืองที่เป็นพลเรือนและมาจากการเลือกตั้งในอีกลักษณะหนึ่ง

^{๑๗} มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนด้านต่างๆ ของข้าราชการตำรวจ (กรุงเทพฯ: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, ๒๕๕๕), หน้า ก-ข.

เมื่อไม่สามารถตอบสนองความต้องการฝ่ายการเมืองหรือมีความสัมพันธ์ที่ไม่ดีกับฝ่ายการเมือง ก็จะพบกับแรงกดดันและได้รับคำสั่งให้พ้นจากหน้าที่ด้วยวิธีการต่างๆ มีเพียงส่วนน้อยที่สามารถรักษาตำแหน่งไว้ได้ด้วยปัจจัยความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมือง พื้นฐานภูมิหลังอันเป็นคุณสมบัติส่วนตัว และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่เกิดวิกฤติความขัดแย้งทางการเมือง ผู้นำองค์กรตำรวจได้รับผลกระทบจากการเมืองจนต้องพ้นจากตำแหน่งไปเกือบทุกคน

ในยุคเริ่มตั้งกองกำลังตำรวจ อำนาจการบริหารงานบุคคลได้รวมศูนย์อยู่กับส่วนกลาง การแต่งตั้งโยกย้าย การพระราชทานยศ ขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์ หลังจากนั้นมีการวางมาตรฐานระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยให้ตำรวจอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน เมื่อมีการออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ เป็นการแยกการบริหารงานบุคคลของตำรวจออกมาจากพลเรือน และมีการตั้ง ก.ตร. เพื่อเป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล เช่น การแต่งตั้งโยกย้าย ข้าราชการตำรวจในระดับ ผู้กำกับ การ และ รองผู้บังคับการ ที่ต้องผ่านความเห็นชอบของ ก.ตร. ก่อน และการแต่งตั้งระดับผู้บังคับการขึ้นไปเมื่อผ่าน ก.ตร. แล้วจะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบ เป็นต้น อำนาจการแต่งตั้งโยกย้ายจึงมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจที่อธิบดีกรมตำรวจ และ ก.ตร. ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน หลังจากนั้นก็มีความพยายามในการลดอำนาจของฝ่ายการเมืองในกระบวนการแต่งตั้ง โดยปรับองค์ประกอบของ ก.ตร. ให้มีฝ่ายการเมืองลดลง และให้มีการกระจายอำนาจการแต่งตั้งไปยังผู้บังคับบัญชาหน่วยรองมากขึ้น ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ แต่การกระจายอำนาจดังกล่าวก็ยังไม่สามารถเกิดขึ้นในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง ปัญหาการเมืองที่เข้ามาแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้าย เป็นปัญหาสำคัญของตำรวจต่อไป

การบริหารงานขององค์กรตำรวจในยุคเริ่มต้น เนื่องจากการจัดองค์กรแบบราชการและมีลักษณะเป็นกองกำลังกึ่งทหาร การบริหารจัดการจึงเน้นการควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ระดับล่างด้วยระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด ปัญหาในยุคก่อน คือ การติดต่อสื่อสารและการคมนาคม การควบคุมปฏิบัติงานจึงเป็นไปอย่างยากลำบาก เช่น ตำรวจภูธร มักจะตรวจแต่เฉพาะตำบลที่ใกล้เคียงโรงพัก หากไกลออกไปจะไม่ค่อยได้ตรวจ การขาดความรู้ความเข้าใจในงานตำรวจ เพราะตำรวจภูธรได้รับการฝึกฝนแบบทหาร^{๑๘} การบริหารเพื่อควบคุมดูแล จึงต้องอาศัยการออกตรวจราชการของผู้บริหารระดับสูงเป็นหลัก การบริหารงานของกรมตำรวจ ในยุคแรก เป็นการกำหนดนโยบายจากผู้นำองค์กรเป็นหลัก กรมตำรวจ ได้เริ่มการบริหารงานโดยมีการวางแผนอย่างเป็นระบบ ในทศวรรษที่ ๒๕๓๐ โดยการใช้แผนกรมตำรวจแม่บท ฉบับที่ ๑ (พ.ศ.๒๕๓๐-๒๕๓๔) เป็นแผน ๕ ปี ซึ่งใช้ต่อเนื่องมาจนถึงแผนฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๕-๒๕๔๙) หลังจากนั้นเมื่อได้รับอิทธิพลจากการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้ปรับเปลี่ยนการบริหารงานโดยกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ขององค์กรในระยะยาว มีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ในการดำเนินการ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นหน่วยงานกำหนดแนวทางการบริหารงานและประเมินผลการปฏิบัติงาน สำหรับงบประมาณของตำรวจที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล แม้ว่าจะได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยทุกปี แต่เมื่อคิดเป็นสัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายของประเทศจะพบว่า ในปี พ.ศ.๒๕๐๓ กรมตำรวจ ได้รับงบประมาณคิดเป็นร้อยละ ๗.๑ ของงบประมาณประเทศ สัดส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มลดลงจนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้รับงบประมาณคิดเป็นร้อยละ ๓.๔ ของงบประมาณรายจ่ายของประเทศ โดยงบประมาณที่ได้รับจัดสรร เป็นงบด้านบุคลากรประมาณร้อยละ ๗๕ คงเหลืองบประมาณสำหรับดำเนินงานและงบพัฒนา

^{๑๘} วิวรรณ เทวชาลาอังกูร, นโยบายของรัฐกับการตำรวจภูธร พ.ศ.๒๕๔๐-๒๕๖๕, หน้า ๖๓

เพียงร้อยละ ๒๕ เท่านั้น การพิจารณาจัดทำงบประมาณ มักตั้งอยู่บนพื้นฐานของจำนวนเจ้าหน้าที่ตำรวจ ที่เป็นอัตราส่วนต่อจำนวนประชากร วิธีการดังกล่าวไม่ได้ผูกงบประมาณกับเป้าหมายหรือกลยุทธ์ที่ต้องปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์^{๑๙}

งานด้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ในยุคต้นการปฏิบัติของตำรวจมุ่งเน้นการตรวจตรา โดยใช้การเดินเท้า ทำให้มีขอบเขตจำกัดในการออกตรวจตราป้องกันเหตุและการเดินทางไปประทับเหตุร้าย องค์การตำรวจเริ่มปรับตัวให้การปฏิบัติมีความเป็นมืออาชีพโดยการใช้อยุธยาศัยตรวจติดตามตั้งวิทยุเป็นเครื่องมือสื่อสารที่ทันสมัย โดยจัดตั้งเป็นกองกำกับการวิทยุและศูนย์รวมข่าว สังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาล รับผิดชอบพื้นที่กรุงเทพมหานครในปี พ.ศ.๒๕๐๓ ต่อมาในช่วงทศวรรษที่ ๒๕๓๐ เมื่อเทคโนโลยีด้านคอมพิวเตอร์ได้เข้ามาสู่ประเทศไทย ก็ได้มีการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสารสำหรับงานตำรวจ ได้แก่ ระบบควบคุมสั่งการและสื่อสารข้อมูล (Command Control Communication and Information - C³I) ของศูนย์รับแจ้งเหตุ ๑๙๑ ในกองบัญชาการตำรวจนครบาล หรือระบบข้อมูลสารสนเทศกลางของตำรวจ (POLIS) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศดังกล่าวก็ยังไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงได้อย่างทันทั่วถึง และเมื่อเข้าสู่ยุคสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) ตำรวจจึงจำเป็นต้องปรับตัวทั้งการสืบสวนจับกุมผู้กระทำความผิดที่อาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารเป็นเครื่องมือในการกระทำความผิด เช่น การหลอกลวงขายสินค้าทางอินเทอร์เน็ต ความผิดเกี่ยวกับชื่อเสียงที่ทำผ่านระบบอินเทอร์เน็ต เป็นต้น รวมทั้งการอาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารช่วยในการสืบสวนติดตามคนร้าย นอกจากนี้ สื่อสังคมออนไลน์ กลายเป็นช่องทางที่ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถสื่อสารสองทางกับประชาชนและสังคมโดยทั่วไป ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างการใช้เครือข่ายสื่อสังคมออนไลน์สร้างเครือข่ายเชื่อมโยงระหว่างตำรวจกับประชาชน เพื่อแจ้งข้อมูลข่าวสาร เผยแพร่วิธีการป้องกันอาชญากรรม และสื่อออนไลน์ยังเป็นอีกช่องทางที่ทำให้ประชาชนสามารถติดตามตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจได้โดยตรง ดังจะเห็นได้จากการโพสต์คลิปแสดงพฤติกรรมของตำรวจทางสื่อออนไลน์และถูกนำไปขยายผลทางสื่อมวลชนหลักมากขึ้น

การปฏิบัติงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรม เมื่อกรมตำรวจ ใช้แผนกรมตำรวจแม่บทฉบับที่ ๑ การปฏิบัติงานมุ่งเน้นตามตัวแบบการควบคุมอาชญากรรม (crime control model) เน้นการตรวจตราป้องกันเหตุ ติดตามจับกุมคนร้ายให้ได้ตามเป้าหมาย มีการกำหนดเป้าหมายในการควบคุมอาชญากรรมในแต่ละพื้นที่ด้วยสถิติคดีอาชญากรรม ส่วนการแบ่งงานภายในสถานีตำรวจ ก็เน้นการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบเฉพาะตามทฤษฎีการแบ่งงานตามความเชี่ยวชาญ (specialization) ได้แก่ งานป้องกันปราบปราม งานสืบสวน งานสอบสวน งานจราจร งานอำนวยการ เป็นต้น

ในสังคมประชาธิปไตย ไม่สามารถปฏิเสธการชุมนุมเรียกร้องของประชาชนโดยทั่วไปได้ เสรีภาพการชุมนุมได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญมาแล้วเป็นเวลานาน ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๙๒ แต่การชุมนุมเรียกร้องขนาดใหญ่เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ.๒๕๑๖, ๒๕๑๙, ๒๕๓๕ และปี พ.ศ.๒๕๔๙ ต่อเนื่องจนถึงปี พ.ศ.๒๕๕๗ แม้ว่าตามหลักการสากล การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในควรเป็นหน้าที่ของตำรวจ แต่การชุมนุมที่มีประชาชนจำนวนมาก จำนวนกำลังพลของเจ้าหน้าที่ตำรวจย่อมไม่เพียงพอสำหรับการควบคุมสถานการณ์ และยังมีความไม่พร้อมในระบบการบริหารจัดการกำลังพลจำนวนมาก นอกจากนี้ ประเทศไทยยังไม่มี

^{๑๙} สมเกียรติ อัครวิญญู, ตำรวจของประชาชน : เป็นไปได้หรือ (กรุงเทพฯ: ธรรมาภิบาล, ๒๕๕๓), หน้า ๘๓.

กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะแต่อย่างใด แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะเปิดช่องให้มีกฎหมายดังกล่าวได้ ตั้งปี พ.ศ.๒๕๔๒ รัฐบาล จึงจำเป็นต้องอาศัยกฎหมายพิเศษเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและควบคุมการชุมนุม

โดยสรุป ในช่วงที่มีการชุมนุมอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๗ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้พยายามปรับปรุงระบบการบริหารจัดการในการรักษาความสงบเรียบร้อยจากการชุมนุม ทั้งในแง่การจัดหาวัสดุอุปกรณ์ ระบบบริหารจัดการกำลังพล การส่งกำลังบำรุง และยุทธวิธี แต่การชุมนุมขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นครั้งนี้ มีรูปแบบที่แตกต่างจากในอดีต การชุมนุมมีการจัดองค์กรขับเคลื่อนมวลชน มีเป้าหมายและกลยุทธ์ที่หลากหลาย มีการใช้สื่อมวลชนปลุกกระตมและสร้างความคิดให้ประชาชนฝ่ายที่สนับสนุน ยุทธวิธีการควบคุมฝูงชนในอดีตย่อมไม่สามารถรับมือกับปัญหาได้ การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่อยู่ภายใต้ความกดดันและความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่มีความตึงเครียดอย่างสูง

การปรับตัวสู่ความเป็นวิชาชีพของตำรวจ ในฐานะเจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม เริ่มต้นโดยการจัดให้มีกองกำลังที่ทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะ และพัฒนามาตรฐานทางวิชาชีพด้วยการวางระบบการบริหารงานบุคคล ตามกฎหมายโปลิศ ๕๓ ข้อ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานตำรวจฉบับแรกของไทย การพัฒนาในระยะต่อมา มีการตั้งสถาบันการศึกษาอบรม เพื่อผลิตและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ตำรวจ เนื่องจากจุดเริ่มต้นของการจัดองค์กรตำรวจ เป็นการจัดองค์กรแบบกึ่งทหาร ดังนั้น ระบบตำแหน่ง ชั้นยศ จึงได้รับอิทธิพลมาจากทหาร แม้ว่าในภายหลังองค์กรตำรวจจะมีกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานเป็นของตนเอง แต่ระบบการบริหารบุคคลไม่ว่าจะเป็นเรื่องชั้นยศ ระบบตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ก็ยังอิงอยู่กับข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน การปรับตัวในความเป็นวิชาชีพในด้านค่าตอบแทนของตำรวจในฐานะเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ควรจะมีระดับที่สูงกว่าข้าราชการฝ่ายอื่นๆ จึงเป็นไปได้ยาก สำหรับการปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม มีการปรับตัวในเชิงการบริหารงาน โดยรับแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ มาใช้ในการบริหารจัดการและกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารระยะยาว รวมทั้งการพัฒนาการปฏิบัติงานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมสาธารณะ อันเป็นภารกิจสำคัญขององค์กรตำรวจภายใต้สังคมประชาธิปไตย

๗.๔ การปรับตัวด้านการบังคับใช้กฎหมายและอำนวยความยุติธรรมตามหลักนิติธรรม

องค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของความเป็นประชาธิปไตย คือการใช้อำนาจของรัฐที่เคารพต่อหลักนิติธรรม ซึ่งพลเมืองทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเสมอภาคกัน กระบวนการยุติธรรมจึงต้องมีหลักประกันว่าการพิจารณาตัดสินคดี จะเป็นไปด้วยความยุติธรรมภายใต้หลักของกฎหมาย มิใช่เป็นไปตามอำเภอใจของผู้ใช้อำนาจ การปรับปรุงกระบวนการยุติธรรม เริ่มต้นในยุคของการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของชาติ การจัดองค์กรตำรวจสมัยใหม่ ก็เป็นส่วนหนึ่งของการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

สนธิสัญญาเบาว์ริง ทำให้เกิดสิทธิภายนอกอาณาเขต ในแง่หนึ่งเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมและระบบกฎหมายในสยาม แต่ในอีกแง่หนึ่ง คือ อุปสรรคสำคัญต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน เพราะสิทธิดังกล่าวมิได้ครอบคลุมเฉพาะพลเมืองของประเทศที่ทำสนธิสัญญากับสยามเท่านั้น แต่ยังรวมถึงบุคคลสัญชาติอื่นที่อยู่ภายใต้บังคับของประเทศดังกล่าวอีกด้วย^{๒๐} การบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในช่วงต้น กองกำลังตำรวจสมัยใหม่ จัดตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบงานตรวจตราป้องกันเหตุโดยเฉพาะ ตำรวจภูธรในส่วนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่เฉพาะการตรวจตราป้องกันเหตุและการจับกุมคนร้ายเท่านั้น เมื่อจับกุมได้จะต้องส่งให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองดำเนินการไต่สวนและส่งฟ้อง

^{๒๐} ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, *การบริหารงานตำรวจ*, หน้า ๑๓๖.

ต่อศาลต่อไป แต่ในกรุงเทพฯ พลตระเวน ในสังกัดกรมกองตระเวน ทำหน้าที่ตรวจตราป้องกันเหตุและจับกุมคนร้าย โดยมี กองไต่สวนโทษหลวง ที่อยู่ในสังกัดกรมกองตระเวน เช่นเดียวกัน ทำหน้าที่ไต่สวน

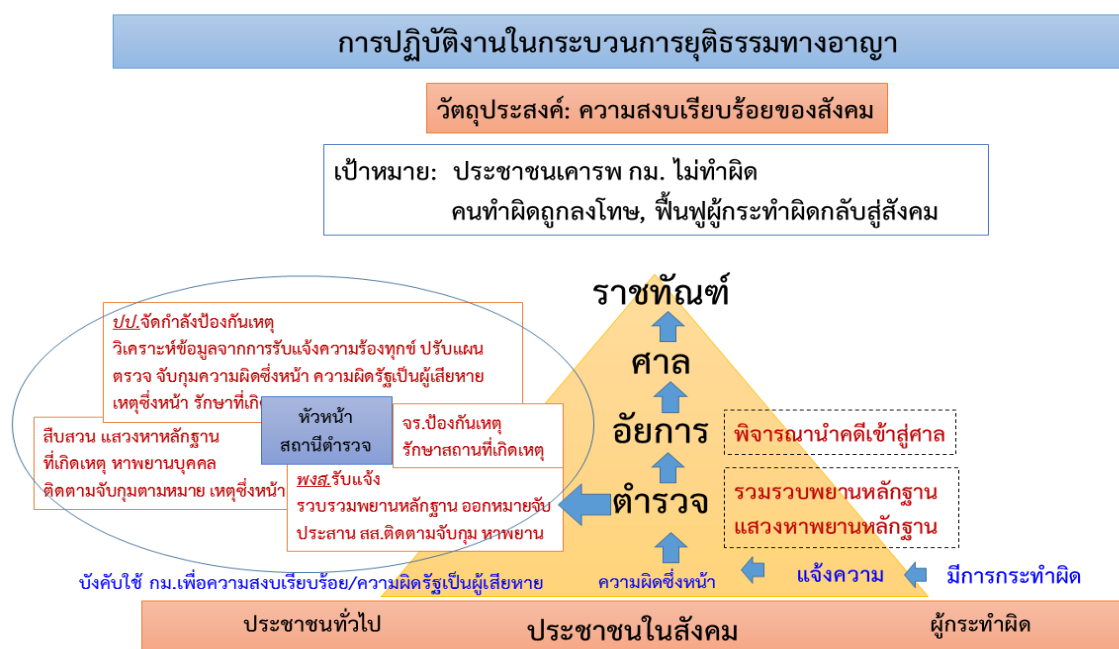
การไต่สวน คือ การซักถามผู้เสียหาย พยาน และรวบรวมพยานหลักฐานในคดี ซึ่งในปัจจุบันเรียกว่าการสอบสวน ก่อนที่จะตั้งกองกำลังตำรวจ เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง อำนาจดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงผู้ใช้อำนาจระหว่างฝ่ายปกครองกับตำรวจ จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ ได้โอนการสอบสวนในส่วนภูมิภาคให้ตำรวจรับผิดชอบ โดยให้นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน และในเวลาต่อมา การสอบสวนคดีอาญา ก็อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจมาโดยตลอด

เมื่อตำรวจเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวน ได้มีการสร้างองค์ความรู้ในงานสอบสวนมาอย่างต่อเนื่อง ระบบงานสอบสวนมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับตำรวจหลายฝ่าย ตั้งแต่การรับแจ้งความร้องทุกข์จากผู้เสียหาย การสอบสวนปากคำ รวบรวมพยานเอกสารและพยานวัตถุ การตรวจพิสูจน์หลักฐาน งานนิติวิทยาศาสตร์ งานดังกล่าวจะต้องทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ได้แก่ ฝ่ายสืบสวน เพื่อช่วยเหลือในการแสวงหาพยานหลักฐานทั้งในที่เกิดเหตุและที่อื่นๆ เชื่อมโยงกับฝ่ายพิสูจน์หลักฐาน นิติวิทยาศาสตร์ เป็นต้น

นอกจากนี้ วัตถุประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ การสร้างความยุติธรรมเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม โดยการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ แก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรม เพื่อให้ประชาชนในสังคมเคารพต่อกฎหมาย ในขณะเดียวกันก็ต้องมีกระบวนการกลั่นกรองที่ไม่ทำให้ผู้บริสุทธิ์ต้องถูกกลั่นแกล้งลงโทษ การแก้ไขปัญหายังควรคำนึงถึงประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษพร้อมกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา

งานของตำรวจในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มีความแตกต่างจากงานของพนักงานอัยการและศาล ในแง่ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ที่ติดต่อกับประชาชนโดยตรง เจ้าหน้าที่ตำรวจระดับล่างสุดเป็นผู้ที่เผชิญเหตุและใช้ดุลยพินิจเบื้องต้นในการบังคับใช้กฎหมาย วิธีการทำให้สังคมสงบสุขในหน้าที่ตำรวจ มีทั้งตรวจตราป้องกันเหตุ รับแจ้งความร้องทุกข์ แสวงหาและแสวงหาพยานหลักฐาน จับกุมนำตัวให้อัยการฟ้องคดี เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องเชื่อมโยงกัน โดยลักษณะความสัมพันธ์ของการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจปรากฏตามแผนภูมิดังนี้

แผนภูมิที่ ๗.๒ การปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย



กระบวนการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในกระบวนการยุติธรรม มีการปรับตัวครั้งสำคัญภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.๒๕๔๐ และการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้การออกหมายค้น หมายจับ ต้องขออนุมัติจากศาลเท่านั้น รวมทั้งการลดระยะเวลาควบคุมตัวในชั้นพนักงานสอบสวนลงจาก ๗ วัน เหลือ ๔๘ ชั่วโมง การรับรองสิทธิของผู้ต้องหาหรือผู้ถูกจับให้มากขึ้น การเข้าร่วมการสอบสวนของพนักงานอัยการ หรือผู้ปฏิบัติงานในวิชาชีพต่างๆ ในคดีบางประเทศ เช่น คดีเด็กเป็นผู้ต้องหา เป็นต้น

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้ มีการให้ความเห็นถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่สำคัญ มีดังนี้^{๒๑}

- ๑) การเลือกปฏิบัติ ภายใต้สังคมอุปถัมภ์ทำให้คนที่มีอำนาจ พยายามเข้ามามีอำนาจเหนือตำรวจเพื่อให้เอื้อประโยชน์แก่ตนเอง และตำรวจก็เข้าหาผู้มีอำนาจเพื่อผลประโยชน์ตอบแทน
- ๒) ไม่บังคับใช้กฎหมาย ปล่อยปละละเลยให้กระทำผิดโดยอาจมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง
- ๓) ไม่ให้ความเป็นธรรมในการดำเนินคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่มีคู่กรณี มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

๔) เป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจใช้อำนาจของตำรวจที่มีตามกฎหมายกลั่นแกล้ง

จะเห็นได้ว่าการปฏิบัติที่เป็นปัญหาสำคัญของการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจ เป็นการไม่บังคับใช้กฎหมาย การเลือกปฏิบัติหรือไม่ให้ความเป็นธรรม รวมทั้งการใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์กับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด แม้กระทั่งการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายก็ยังเป็นส่วนน้อย แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นการใช้ดุลยพินิจตามกฎหมายด้วยความไม่สุจริต^{๒๒} โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบททางการเมืองที่มีการต่อสู้เชิงอำนาจ การวิพากษ์วิจารณ์ต่อองค์กรตำรวจ คือ การใช้อำนาจที่มีอยู่ในการจับกุม ดำเนินคดีกับผู้ที่อยู่ฝ่ายตรงข้ามอำนาจรัฐ หรือการใช้อำนาจบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่เสมอภาคเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด สาเหตุของปัญหาดังกล่าว มีผู้ให้ความเห็นว่า “การบังคับใช้กฎหมายไม่เสมอภาค เลือกปฏิบัติ ไม่เป็นธรรมจะเกิดขึ้นเฉพาะในกรณีที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นตำรวจหรือบุคลากรในหน่วยงานอื่น มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง มีส่วนได้เสียอย่างใดอย่างหนึ่ง หากไม่มีส่วนได้เสียก็แทบจะไม่มีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น” อีกความเห็นหนึ่ง เห็นว่า “สาเหตุใหญ่เกิดจากสภาพวัฒนธรรมสังคมไทยที่ปลูกฝังและปฏิบัติกันมานาน ประชาชนนิยมคบหาตำรวจหรือผู้มีอำนาจ เพื่อให้ตนเองมีโอกาสที่ดีกว่าคนอื่นๆ ตำรวจเองก็ยอมรับที่จะมีปฏิสัมพันธ์กับบุคคลซึ่งมีฐานะทางสังคม”^{๒๓} ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์แล้ว ผลประโยชน์ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้บังคับใช้กฎหมาย ไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการบังคับใช้กฎหมายอย่างถูกต้องจึงขึ้นอยู่กับ

- ผลประโยชน์ที่ต้องการส่วนตัว เป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ

- มุ่งหาประโยชน์เพื่อชดเชยความขาดแคลนในด้านค่าตอบแทน งบประมาณค่าใช้จ่ายสำหรับการปฏิบัติงาน เนื่องจากมีภารกิจที่ต้องปฏิบัติให้สำเร็จโดยขาดแคลนงบประมาณที่จะใช้

- ความมั่นคงของตำแหน่ง การใช้อำนาจทั้งเพื่อแสวงหาตำแหน่งหน้าที่ที่ก้าวหน้า หรือรักษาสถานภาพของตนเอง ไม่ให้ถูกคุกคามความมั่นคงในตำแหน่ง จากผู้มีอำนาจ

^{๒๑} ประมวลจากความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นอดีตนายกรัฐมนตรีนายอัยการ ศาล, นักการเมือง, ข้าราชการตำรวจ

^{๒๒} สัมภาษณ์อัยการท่านหนึ่ง ขอบกปิดนาม

^{๒๓} สัมภาษณ์ผู้พิพากษาท่านหนึ่ง ขอบกปิดนาม

ดังนั้น ประเด็นปัญหาของการบังคับใช้กฎหมาย ที่เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ได้อย่างเป็นธรรม เกิดจากปัจจัย ๓ ลักษณะ คือ ๑) ปัจจัยภายในจิตใจของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม “คุณภาพด้านคุณธรรม” ๒) ปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย เป็นอำนาจการบริหาร การให้ความดีความชอบ ความเจริญก้าวหน้า หรือให้โทษ และ ๓) ปัจจัยความไม่เพียงพอของทรัพยากรทางการบริหาร รวมถึงการพัฒนาความรู้ความสามารถ

๗.๕ การปรับตัวด้านความสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน

การจัดตั้งกองกำลังตำรวจ ทำให้การตรวจตราป้องกันเหตุและการจับกุมผู้กระทำความผิดในพื้นที่ อันเป็นส่วนหนึ่งของการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ ส่งผลให้งานส่วนหนึ่งของการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมคือ การตรวจตราป้องกันเหตุ แยกออกจากงานของพนักงานฝ่ายปกครองหรือท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม เหตุผลความจำเป็นที่อำนาจส่วนกลางต้องจัดตั้งกองกำลังตำรวจขึ้นมาทำหน้าที่ในช่วงการปฏิรูประบอบราชาธิปไตยในสมัยรัชกาลที่ ๕ ก็คือการใช้อำนาจของเจ้าเมืองที่อาศัยนักเลงหัวไม้มาทำหน้าที่ดูแลความสงบเรียบร้อย ทำให้ราษฎรถูกกดขี่ข่มเหง

ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กองกำลังตำรวจที่จัดตั้งขึ้นจึงเป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์ ในระยะแรก พลตระเวนในเขตพระนคร มีปัญหาอุปสรรคในการติดต่อสื่อสารกับประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นคนอินเดียหรือมลายู ยังไม่สามารถสร้างความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ได้ เป็นแต่พนักงานที่เข้มงวดตรวจตราเพื่อป้องกันเหตุ โดยรักษาระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด ตำรวจภูธรมีลักษณะเช่นเดียวกัน การฝึกฝนกำลังแบบทหารประกอบกับพื้นที่อันห่างไกลออกไปทำให้ตำรวจไม่สามารถสร้างความสัมพันธ์กับประชาชนได้อย่างทั่วถึง

การจัดโครงสร้างแบบกึ่งทหาร การกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ อย่างเคร่งครัด จึงไม่มีกลไกหรือช่องทางที่เปิดโอกาสให้เกิดความสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน การมีส่วนร่วมเป็นไปในลักษณะการแจ้งเบาะแสคนร้าย ช่วยเหลือติดตามคนร้ายในพื้นที่ การตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างความสัมพันธ์กับประชาชนที่เป็นรูปธรรม เริ่มต้นจากแนวคิดการสร้างสถานีตำรวจตำบล ตั้งแต่ประมาณทศวรรษ ๒๕๑๐ ในบริบทที่มีภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์ และต่อเนื่องมาถึงการปฏิบัติงานของตำรวจตระเวนชายแดน ในงานด้านความมั่นคงในช่วงทศวรรษที่ ๒๕๒๐ เนื่องจากตำรวจเรียนรู้ความจำเป็นที่จะใช้การปฏิบัติงานมวลชนสัมพันธ์ในพื้นที่ห่างไกล เพื่อแย่งชิงมวลชนจากการแพร่ของลัทธิคอมมิวนิสต์ ต่อมากรมตำรวจจึงเห็นความสำคัญของการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างตำรวจกับประชาชน ในแผนกรมตำรวจแม่บท ฉบับที่ ๑ จึงได้รวมงานมวลชนสัมพันธ์ กับงานตำรวจชุมชนสัมพันธ์ ไว้ด้วยกัน การปฏิบัติงานด้านชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ ได้ดำเนินการมาเป็นระยะเวลานาน สร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างตำรวจกับประชาชนได้ในระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม แนวทางดังกล่าวเป็นไปตามแนวคิดตำรวจชุมชนสัมพันธ์ (Police-Public Relation) ที่เน้นการสร้างสัมพันธ์อันดีระหว่างตำรวจกับประชาชน แต่ยังไม่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมจากประชาชน เพื่อให้งานตำรวจมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ในการโอนกรมตำรวจ มาจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงได้กำหนดให้มีการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการตำรวจอย่างจริงจัง โดยสร้างช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบติดตามการบริหารงาน การให้ข้อเสนอแนะ

และสนับสนุนการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เรียกว่า “คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ” เรียกโดยย่อว่า กต.ตร. การปรับตัวในช่วงหลังจึงเป็นความพยายามให้ตำรวจเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน ตามแนวคิดการตำรวจชุมชน (Community Policing)

กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับงานตำรวจ มีพัฒนาการเกิดขึ้นอย่างชัดเจน หลังการใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.๒๕๔๐ แต่ก็ยังมีปัญหาอุปสรรคด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่หลายประการ ได้แก่ ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย ทำให้ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมต้องการผลประโยชน์จากตำรวจ ในขณะที่ตำรวจก็อาศัยประโยชน์จากบุคคลดังกล่าว ทำให้การเข้ามามีส่วนร่วมไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างแท้จริง การมีส่วนร่วมยังอยู่ในขอบเขตจำกัดเฉพาะด้านการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เช่น การเป็นอาสาสมัคร การสนับสนุนทรัพยากรสำหรับกิจการตำรวจ เป็นต้น การมีส่วนร่วมในลักษณะเป็นหุ้นส่วนทำงานร่วมกันระหว่างตำรวจกับประชาชนยังเกิดขึ้นไม่มาก ซึ่งอุปสรรคที่เกิดขึ้นมาจากทั้งภายในองค์กรตำรวจและความพร้อมของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วม



การประชุม กต.ตร.สน.บางขุนเทียน
(ภาพจาก Facebook กต.ตร.สน.บางขุนเทียน)

๗.๖ การปรับตัวในงานตำรวจระหว่างประเทศ

ความสำคัญของงานตำรวจระหว่างประเทศ ผันแปรไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รวมทั้งการคมนาคมติดต่อระหว่างประเทศ ในยุคแรกของการสร้างรัฐชาติ เป็นช่วงการก่อตั้งกองกำลังตำรวจ ความสัมพันธ์กับต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับงานตำรวจ เป็นไปในลักษณะการสรรหาชาวต่างชาติมาบริหารกิจการตำรวจภายในประเทศ ส่วนงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรมภายในกรุงเทพฯ เป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยที่มีคนต่างชาติซึ่งมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเป็นผู้ต้องหา ซึ่งจำเป็นต้องมีการดำเนินคดีในศาล ที่มีกงสุลชาวต่างชาติร่วมพิจารณา คดีด้วย สำหรับในพื้นที่ส่วนภูมิภาค ในยุคดังกล่าวมีปัญหาโจรผู้ร้ายข้ามแดน ทำให้ตำรวจภูธร ที่อยู่ตามมณฑลต่างๆ จะต้องทำหน้าที่ในการปราบปรามโจรผู้ร้ายที่หลบหนีข้ามพื้นที่ชายแดนเข้ามาด้วย

ความสัมพันธ์กับต่างประเทศสำหรับงานตำรวจในยุคต่อมา เป็นการได้รับการสนับสนุนจากประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อต่อสู้กับลัทธิคอมมิวนิสต์ และการสนับสนุนป้องกันปราบปรามยาเสพติดในช่วงทศวรรษที่ ๒๕๒๐ ซึ่งมีปัญหายาเสพติดประเภทฝิ่นและเฮโรอีนแพร่ระบาดจากแหล่งปลูกฝิ่นในภาคเหนือ ต่อเนื่องกับประเทศเพื่อนบ้านและมีการลักลอบส่งไปยังประเทศสหรัฐอเมริกาและยุโรป ส่วนในยุคปัจจุบันลักษณะการได้รับการสนับสนุนจากต่างประเทศ มาในลักษณะการสนับสนุนด้านการฝึกอบรมให้ความรู้ความเชี่ยวชาญในงานด้านอาชญากรรมและการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย เช่น การให้ทุนการฝึกอบรมแก่ข้าราชการตำรวจ การตั้งสถาบันฝึกอบรมว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Enforcement Academy- ILEA Bangkok) ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายสำหรับภูมิภาคเอเชีย เป็นต้น ดังนั้น การได้รับการสนับสนุนเกี่ยวกับงานตำรวจจากต่างประเทศ จึงมีลักษณะเป็นผลประโยชน์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกันที่ทั้งสองฝ่ายจะได้รับ

สำหรับความร่วมมือในระดับโลกเกี่ยวกับงานตำรวจโดยตรง มีองค์การตำรวจสากล (INTERPOL) ซึ่งมีเครือข่ายทั่วโลก เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นเพื่อร่วมมือกันป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๙๔ การดำเนินงานของ INTERPOL เน้นความร่วมมือด้านข้อมูลข่าวสารและการติดตามตัวผู้ที่มีหมายจับจากประเทศต่างๆ

ความร่วมมือระหว่างประเทศเริ่มมีความสำคัญมากขึ้นในช่วงเกิดกระแสโลกาภิวัตน์ การแพร่ของลัทธิเสรีนิยมประชาธิปไตยไปยังประเทศต่างๆ พร้อมกับความก้าวหน้าทางการสื่อสารและการไหลของกระแสโลกาภิวัตน์ส่งผลต่อการเกิดอาชญากรรมองค์กรข้ามชาติ การก่อการร้าย ข้อตกลงระหว่างประเทศส่งผลให้ไทยต้องอนุวัติกฎหมายภายในประเทศให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างประเทศ และส่งผลถึงการบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศ



การฝึกอบรมในสถาบันฝึกอบรมระหว่างประเทศว่าด้วยการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย กรุงเทพฯ (ILEA Bangkok)

ในขณะที่ยุคแรกของการเกิดกองกำลังตำรวจ ภายใต้การสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของชาติสยามได้รับการวางรากฐานกิจการตำรวจจากชาติตะวันตก ในยุคคลงการที่ ๒๑ ปรากฏการณ์คล้ายกันเกิดขึ้นในประเทศที่แยกตัวออกเป็นเอกราช หรือเป็นประเทศที่เริ่มสงบจากสภาวะสงครามภายใน องค์การสหประชาชาติ มีการจัดส่งกองกำลังเข้าไปรักษาสันติภาพ พื้นที่ความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายใน ด้วยจัดกองกำลังรักษาสันติภาพเข้าไปวางระบบการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศดังกล่าว ประเทศไทยก็มีบทบาทในการส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจไปร่วมปฏิบัติการดังกล่าว ซึ่งการสนับสนุนการตำรวจระหว่างประเทศ ได้ส่งผลต่อภาพลักษณ์ของไทยในเวทีระหว่างประเทศ และได้รับประโยชน์ในทางอ้อมซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจไทยได้รับค่านิยมและวิธีการปฏิบัติงานในมาตรฐานสากลมาใช้ภายในประเทศ

อย่างไรก็ตาม การที่ไทยจะได้รับประโยชน์จากงานตำรวจระหว่างประเทศ ทั้งการรับแนวคิด และค่านิยมสำหรับการปฏิบัติงานที่มีมาตรฐานสากล ผ่านการร่วมปฏิบัติการกิจการตำรวจระหว่างประเทศ หรือการได้รับการถ่ายทอดความรู้ ความเชี่ยวชาญผ่านการฝึกอบรมจากสถาบันการฝึกอบรมโดยตรงก็ตาม ในระดับนโยบายจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับงานตำรวจระหว่างประเทศ และพัฒนาหน่วยงาน ปรับปรุงกลไกให้เกิดการถ่ายทอดนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ให้มากขึ้น ไทยจึงจะได้รับประโยชน์จากงานตำรวจระหว่างประเทศที่เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

รายละเอียดของการปรับตัวของสถาบันตำรวจในช่วงเปลี่ยนผ่านการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่ระบอบประชาธิปไตยของไทย สรุปได้ตามตารางดังนี้

ตารางที่ ๗.๑ สรุปผลการศึกษาข้อมูลเปรียบเทียบตำรวจกับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของไทย ตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๐๓-๒๕๕๗

ประเด็น	สร้างรัฐชาติ (๒๕๐๓-๒๕๓๕)	ต่อสู้เชิงอำนาจของ ชนชั้นนำ (๒๕๓๕-๒๕๖๖)	ชนชั้นกลาง (๒๕๖๖-๒๕๖๓)	ประชาธิปไตยกลับมา (๒๕๖๓-๒๕๖๕)	สร้างความมั่นคงไม่บรรลุ วิกฤติความขัดแย้ง (๒๕๖๕-๒๕๖๖)
ปฏิสัมพันธ์ ระหว่างตำรวจ กับสถาบัน การเมืองใน กระบวนการเป็น ประชาธิปไตย	- ตำรวจเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างความ เป็นหนึ่งเดียวของรัฐชาติ - องค์กรตำรวจสมัยใหม่ เกิดขึ้นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยจากทุนจีน - ตำรวจเป็นส่วนหนึ่งของการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง การปฏิรูประบบราชการสมัย ร.๕ ในรูปแบบเทศาภิบาล	- ช่วงต่อสู้เชิงอำนาจระหว่างฝ่ายอำนาจเดิมกับอำนาจใหม่ และ - อาศัยตำรวจเป็นเครื่องมือในการแสวงหา รักษาอำนาจ - เปลี่ยนแปลงผู้นำตำรวจ - บทบาทด้านความมั่นคงในภาวะสงคราม ควบคุมคนต่างด้าว อบรมมุข การค้า การกักตุนสินค้า - ทหารเข้าควบคุมอำนาจตำรวจ	- ชนชั้นกลาง นิสิตนักศึกษา มีบทบาทมากขึ้น ล้มเผด็จการ สร้างประชาธิปไตย แต่ไม่สามารถทำให้เข้มแข็ง - เกิดการชุมนุมเรียกร้องของกลุ่มต่างๆ - อิทธิพลของทหารต่อตำรวจคลายตัวลง แต่ยังมี - ตำรวจถูกแทรกแซงจากการเมืองที่เป็นพลเรือน - ระบบการเมืองและตำรวจไม่สามารถรับมือกับการชุมนุมเรียกร้องที่มีมากขึ้น	- ประชาธิปไตยครึ่งใบ สถาบันรัฐสภา พรรคการเมืองมีบทบาทมากขึ้น อำนาจสมดุล ไม่จำเป็นต้องใช้ตำรวจเป็นเครื่องมือรักษาอำนาจ - การใช้กำลังของรัฐเพื่อควบคุมสังคมคลายตัว พร้อมกับการสลายของคอมมิวนิสต์ - เมื่ออำนาจที่ไม่สมดุล ตำรวจถูกแทรกแซง - ประชาธิปไตยสะดุดอีก	- ปฏิรูปการเมืองหลังพฤษภาทมิฬ ๓๕ ตกลงกติกา - กลไกที่ยังไม่สามารถสร้างความ เป็นธรรมในสังคมได้ แนวคิดความเป็นพลเมือง กระตุ้นความตื่นตัว และมีปัจจัยกระตุ้นให้เกิดวิกฤติ - ใช้การชุมนุมประท้วง เพื่อต่อสู้ทางการเมือง - ตำรวจถูกจัดวางให้อยู่ฝ่ายหนึ่ง สร้างความเกลียดชัง - ผู้นำตำรวจเปลี่ยนแปลงตามผู้นำทางการเมือง
การปรับตัวเชิง โครงสร้างให้เป็น องค์กรเชี่ยวชาญ เฉพาะ	- ร.๔ ตั้งกองโปลิศคอนสแตเบิล ในเขตพระนคร เป็นองค์กรสมัยใหม่ ใช้ชาวต่างชาติวางรากฐาน - ปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมเพื่อแก้ปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้ต่างชาติยอมรับ - ร.๕ ปรับตำรวจนครบาลแบบอังกฤษ ปรับตำรวจภูธร แบบฝรั่งเศส	- เปลี่ยนชื่อจาก “กรมตำรวจภูธร” เป็น “กรมตำรวจ” - จัดระเบียบโครงสร้างเป็น ๔ ส่วน (บก., ตำรวจนครบาล, ตำรวจภูธร และ ตำรวจสันติบาล) - มีราชการส่วนกลาง และ ส่วนภูมิภาค - ตำรวจสันติบาลเป็นเครื่องมือสำคัญของฝ่าย	- โครงสร้างองค์กรไม่เปลี่ยนในสาระสำคัญ - ปรับช่วงการควบคุมของกองบัญชาการตำรวจภูธร แบ่งเป็น ๔ ภาค (สอดคล้องกับกองทัพ) - ตั้งกองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ - รองรับการรักษาความสงบเรียบร้อยใน กทม. - ยังเป็นองค์กรราชการ	- โครงสร้างองค์กรไม่เปลี่ยนในสาระสำคัญ - ปรับโครงสร้างภายใน - ตั้งหน่วยงานใหม่/ยกระดับตอบสนองภารกิจ เช่น บช.ปส. บก. ทท. สศก. รร.นรต. สกพ. สกบ. สนผ. ส. - เริ่มเสนอแนวคิดปฏิรูปตำรวจ โดยฝ่ายการเมือง - ข้อเสนอ เช่น จัดระบบ	- โอนกรมตำรวจ มาจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี - ปรับปรุงโครงสร้างองค์กรรองรับการกระจายอำนาจแบ่งกลุ่มภารกิจ - ทำให้การกำหนดโครงสร้างอ่อนตัว ระบุอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน - มีการปรับโครงสร้างภายใน

ประเด็น	สร้างรัฐชาติ (๒๕๐๓-๒๕๓๕)	ต่อสู้เชิงอำนาจของ ชนชั้นนำ (๒๕๓๕-๒๕๖๖)	ชนชั้นกลาง (๒๕๖๖-๒๕๖๓)	ประชาธิปไตยกลับมา (๒๕๖๓-๒๕๖๕)	สร้างความมั่นคงไม่บรรลุ วิกฤติความขัดแย้ง (๒๕๖๕-๒๕๖๖)
	ยังใช้ชาวต่างชาติ มี บทบาทด้านความมั่นคง ■ บทบาทป้องกันเหตุ ตกเตือนแจ้งประกาศ กม. ดับเพลิง จับกุมได้ จำกัด ■ จัดโครงสร้างแบบทหาร ■ รวมตำรวจภูธรกับนคร บาลเมื่อ ๒๕๕๘	การเมือง ■ ขยายหน่วยงานให้ใหญ่ และครอบคลุมงานมาก ขึ้น ■ เป็นเครื่องมือในการ ควบคุม จัดระเบียบสังคม	แบบทหาร ■ ผู้ว่าราชการจังหวัดมี อำนาจตาม พรบ.ระเบียบ ข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑	สอบสวนกลาง ตำรวจ ขึ้นกับฝ่ายปกครอง โอน ภารกิจบางส่วน ยกเลิก ระบบศทหาร ■ มีการเสนอแนวคิดต่างๆ เช่น ให้เป็นทบวง เป็น กรมขึ้นตรง นรม. เป็นต้น ■ การปฏิรูปยังไม่เกิดผล	ยุบ บข.ภ.๑-๔ ตั้ง ภาค ๑- ๙ (สอดคล้องกับศาล) ■ ยุบ กก.น.๑-๑๙ ■ ยุบ บก.น.เหนือ,ใต้,ธน ตั้ง บก.น.๑-๙ ปรับช่วงการ บังคับบัญชา ■ ตั้ง สตม. (บข.) สง.ก.ตร., ศษต.
การพัฒนาสู่ความ เป็นวิชาชีพของ ตำรวจ	■ กฎหมายполиศ ๕๓ ข้อ กำหนดแนวทางการ บริหารงานตำรวจ เริ่ม สร้างความเป็นวิชาชีพ ตำรวจ ■ ทำสัญญาจ้าง เน้นการ สรรหาให้เพียงพอ และ ปฏิบัติงานครบตามสัญญา ■ มีการเกณฑ์ตำรวจ ■ ตั้ง รร.กองตระเวน และ รร.นายหมวด ใน ส่วนกลาง และ รร.นรต. ภูธร ในส่วนภูมิภาค ■ ใช้ศทหารถึงปี ๒๕๕๗ ■ มีตำรวจ ๑๒,๙๑๓ นาย	■ ข้าราชการตำรวจเป็นส่วน หนึ่งของข้าราชการพล เรือน โดยมี พรฎ.ฯ ■ มีการโอนนายทหารมารับ ราชการตำรวจทั้งในระดับ ล่างและระดับบน ■ ๒๕๗๖ ยุบ รร.นรต.(ห้วย จระเข้) ไปเรียนรวมกับ รร.นายร้อยทหารบก ■ มีความก้าวหน้าทาง วิทยาการตำรวจจาก ผู้สำเร็จการศึกษา ต่างประเทศ ■ พ.ศ.๒๕๐๐ มีกำลังพล ๕๑,๐๘๓ นาย ■ พ.ศ.๒๕๑๖ มีกำลังพล ๘๒,๓๑๖ นาย ■ ปี พ.ศ.๒๕๐๓ ได้รับ	■ ปัญหาการบริหารงาน บุคคล เงินเดือน ค่าตอบแทน ■ แยกออกจากข้าราชการ พลเรือนตาม พรบ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ ■ มี ก.ตร.เป็นองค์กรกลาง บริหารงานบุคคล ■ ปรับปรุงเงินเดือนตาม ข้าราชการฝ่ายอื่น ■ จำนวนข้าราชการตำรวจ เพิ่มขึ้น ปีละ ๔,๐๐๐- ๕,๐๐๐ นาย ■ งบประมาณตำรวจ ร้อย ละ ๔-๕ ของงบประมาณ ■ เน้นงานอาชญากรรมมาก ขึ้น ยังมีงานต่อสู้กับ	■ เปลี่ยนองค์ประกอบ ก.ตร.ลดอำนาจฝ่าย การเมือง ■ กระจายอำนาจการ บริหารงานบุคคล ■ จำกัดการใช้อำนาจของ ผู้ว่าราชการจังหวัดในการ บริหารงานบุคคล โดยให้มี อ.ก.ตร.จังหวัด ■ ปัญหาการเมืองแทรกแซง การแต่งตั้ง ■ เริ่มใช้แผนกรมตำรวจ แม่บท ฉบับที่ ๑ ■ จำนวนข้าราชการตำรวจ เพิ่มขึ้นในอัตราเดียวกับ ช่วงก่อนนี้ ■ สัดส่วนงบประมาณต้อง ประเทศลดลง (เฉลี่ยร้อยละ	■ รับแนวคิดการจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ การบริหาร จัดการบ้านเมืองที่ดี ■ กระจายอำนาจการบริหาร บุคคล งบประมาณ ฯลฯ ■ ตั้ง ก.ต.ช.เป็นองค์กร กำหนดนโยบาย ■ พัฒนางานสืบสวนสอบสวน กำหนดตำแหน่ง พงส. ตั้ง กองทุนเพื่อการสืบสวนและ สอบสวน ■ ถูกจำกัดขนาดกำลังพล ■ การฝึกอบรมไม่ครอบคลุม ต่อเนื่อง ■ ปรับการบริหารตาม ยุทธศาสตร์ ■ สัดส่วนงบประมาณ ใกล้เคียงกับช่วงที่แล้ว

ประเด็น	สร้างรัฐชาติ (๒๕๐๓-๒๕๓๕)	ต่อสู้เชิงอำนาจของ ชนชั้นนำ (๒๕๓๕-๒๕๖๖)	ชนชั้นกลาง (๒๕๖๖-๒๕๖๓)	ประชาธิปไตยกลับมา (๒๕๖๓-๒๕๖๕)	สร้างความมั่นคงไม่บรรลู่ วิกฤติความขัดแย้ง (๒๕๖๕-๒๕๖๖)
		งบประมาณ ร้อยละ ๗.๑๐ ของงบประมาณ	คอมมิวนิสต์ ■ ยังไม่พร้อมรับมือกับการ ชุมนุมขนาดใหญ่	ละ ๓.๙๔ ของงบประมาณ) ■ พยายามปรับปรุงงาน ควบคุมฝูงชน แต่ยังไม่ พร้อมรับมือการชุมนุม ขนาดใหญ่ (พ.ค.๖๕)	(เฉลี่ยร้อยละ ๔.๐๓) ■ มีการพัฒนาการบริหาร จัดการเหตุชุมนุมจาก บทเรียนในอดีต ■ เสนอกฎหมายชุมนุม
การบังคับใช้ กฎหมายและ อำนาจตามหลัก นิติธรรม	■ สิทธิสภาพนอกอาณาเขต เป็นปัญหาต่อการบังคับ ใช้กฎหมาย ■ จัดกองกำลังเพื่อให้เป็นไป ตามหลักนิติธรรม จาก แรงกดดันภายนอก ■ กฎหมายโปลิศ ๕๓ ข้อ ■ ในพระนคร งานป้องกัน ไต่สวนอยู่ในกรมกอง ตระเวน ในภูมิภาคงานไต่ สวนอยู่กับฝ่ายปกครอง	■ ๒๕๔๐ โอนการสอบสวน มาให้ฝ่ายตำรวจทั้งหมด ■ ๒๕๔๘ โอนการสอบสวน ในส่วนภูมิภาคไปให้ฝ่าย ปกครอง ■ ๒๕๖๓ โอนการสอบสวน ในส่วนภูมิภาคให้ตำรวจ โดยให้นายอำเภอ ผู้ว่า เป็นหัวหน้า พงส. ■ ๒๕๖๕ คดีวิสามัญไม่ต้อง ให้ศาลไต่สวน	■ ข้อบังคับ กระทรวงมหาดไทย จำกัด การใช้อำนาจออก หมายจับ หมายค้น ของ พนักงานฝ่ายปกครองหรือ ตำรวจชั้นผู้ใหญ่	■ เปลี่ยนการไต่สวนสำนวน ชั้นสูตรพลิกศพกรณีตาย จากกระทำของเจ้าหน้าที่ ต้องให้ศาลไต่สวน ■ เพิ่มการคุ้มครองสิทธิของ ผู้ต้องหา ผู้ถูกจับ	■ รัตน.ปี ๒๕๔๐ ส่งผลต่อการ ปฏิบัติหน้าที่จับ ค้น ควบคุมตัว ต้องให้ศาลออก หมาย ■ รับรองสิทธิผู้ต้องหาเพิ่มขึ้น ■ พรบ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ตำแหน่ง พงส. ตั้ง กองทุนสืบสวนสอบสวนฯ ■ ปัญหากระบวนการสอบสวน ■ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ในสถานการณ์ความขัดแย้ง
ความสัมพันธ์กับ ชุมชนท้องถิ่นและ การมีส่วนร่วม ของประชาชน	■ ปฏิบัติงานรับผิดชอบต่อ พระมหากษัตริย์ ■ ระยะแรก มีอุปสรรคใน การติดต่อระหว่างตำรวจ กับประชาชน ■ การตั้งกองกำลังตำรวจ โดยเฉพาะ ทำให้งาน รักษาความสงบแยกออก จากงานฝ่ายปกครอง	■ ขาดกลไกให้เกิดความ รับผิดชอบต่อประชาชน ■ ๒๕๓๗-๒๕๔๔ จัดตั้งกอง ตำรวจเทศบาล เพื่อช่วง เหลือท้องถิ่นรักษา กฎหมาย ข้อบัญญัติ รักษาความสงบเรียบร้อย	■ นิสิตนักศึกษา เข้าร่วม ปฏิบัติงานบนสถานี ■ ความสัมพันธ์กับตำรวจมี ปัญหาจากเหตุการณ์ ๑๔ ตุลา ๑๖, ๖ ต.ค.๑๙ ■ งานมวลชนสัมพันธ์ของ ตำรวจตระเวนชายแดนใน พื้นที่ทางไกล เพื่อต่อสู้กับ คอมมิวนิสต์	■ รวมงานตำรวจชุมชนและ มวลชนสัมพันธ์ไว้ด้วยกัน กำหนดในแผนกรมตำรวจ แม่บท ฉบับที่ ๑ (๒๕๓๐- ๒๕๓๔) ■ ยังอยู่ในระดับการสร้าง ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่าง ตำรวจกับประชาชน เท่านั้น	■ เริ่มรับแนวคิดตำรวจชุมชน (Community Policing) ■ มีกลไกให้ประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วมบริหารงานตำรวจ กต.ตร. ■ ให้ชุมชนท้องถิ่น มีส่วนร่วม ในกิจการตำรวจมากขึ้น ■ กำหนดให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับ กิจการตำรวจ

ประเด็น	สร้างรัฐชาติ (๒๕๐๓-๒๕๓๕)	ต่อสู้เชิงอำนาจของ ชนชั้นนำ (๒๕๓๕-๒๕๖๖)	ชนชั้นกลาง (๒๕๖๖-๒๕๖๓)	ประชาธิปไตยกลับมา (๒๕๖๓-๒๕๖๕)	สร้างความมั่นคงไม่บรรลุ วิกฤติความขัดแย้ง (๒๕๖๕-๒๕๖๖)
งานตำรวจ ระหว่างประเทศ	▪ หาชาวต่างชาติมาเป็นผู้บริหารองค์กร ▪ ตำรวจนครบาล มีบทบาทในการรักษาความสงบเรียบร้อยที่กระทำโดยชาวต่างชาติหรือเป็นผู้เสียหาย ▪ ตำรวจภูธรปราบปรามโจรผู้ร้ายข้ามแดน	▪ ช่วงสงครามโลก แก้ปัญหาคนต่างด้าว ▪ ช่วงต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ ได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา ▪ ๒๕๔๔ ไทยเป็นสมาชิก INTERPOL	▪ การสนับสนุนจากต่างประเทศในการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ ▪ การต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ถูกนำเสนอขึ้นโดยองค์การสหประชาชาติที่ว่าด้วยเรื่องอาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรม (United Nations Crime and Criminal Justice Branch) ในปี พ.ศ.๒๕๑๗	▪ ปัญหายาเสพติด ผิ่นเฮโรอีน ทำให้ต่างประเทศให้การสนับสนุนงานป้องกันปราบปรามยาเสพติดของไทย ▪ บทบาทในองค์การตำรวจสากล (INTERPOL)	▪ กระแสโลกาภิวัตน์ การแพร่ของลัทธิเสรีประชาธิปไตย ส่งผลต่ออาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้าย ▪ ความร่วมมือระหว่างประเทศ ๓ ระดับ ระดับโลก ระดับภูมิภาค ระดับระหว่างประเทศ ▪ ข้อตกลง กฎหมายระหว่างประเทศส่งผลต่อระบบกฎหมาย การบังคับใช้ภายใน และการปฏิบัติงานของตำรวจ ▪ มีความร่วมมือจัดกองกำลังตำรวจเพื่อไปปฏิบัติการรักษามองบเรียบร้อยในประเทศเกิดใหม่ ร่วม UN

บทที่ ๘

การปรับตัวของสถาบันตำรวจสู่การตำรวจแบบประชาธิปไตยของไทย

๘.๑ ความเป็นมาของแนวคิดการปฏิรูปกิจการตำรวจไทย

งานรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ซึ่งเป็นความรับผิดชอบขององค์กรตำรวจในยุคปัจจุบัน ได้รับการปฏิรูปครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ ๔ โดยการจัดตั้งกองกำลัง “กองโปลิศคอนสเตเบิล” และในยุคต่อมา ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ขยายกิจการตำรวจทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงนครบาล และกระทรวงมหาดไทย ตามลำดับ ส่วนการปรับเปลี่ยนด้านโครงสร้าง องค์กรตำรวจในสมัยรัชกาลที่ ๖ ได้มีการรวมหน่วยงานที่รับผิดชอบกิจการตำรวจในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค เข้าเป็นหน่วยงานเดียวกัน คือ “กรมตำรวจภูธรและกรมกองตระเวน” การปฏิรูปกิจการตำรวจในสมัย สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดำเนินไปในลักษณะการจัดตั้งกองกำลังตำรวจ ในห้วงเวลาของการแพร่กระจายกระแส ความทันสมัยจากประเทศตะวันตก และการสร้างความเข้มแข็งให้องค์กร พร้อมกับการขยายหน่วยงานให้ ครอบคลุมการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในให้มีทั่วทุกพื้นที่ของประเทศ

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.๒๔๗๕ เมื่อสิ้นสุดอำนาจแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ องค์กรตำรวจได้อยู่ภายใต้การควบคุมของผู้มีอำนาจทางการเมือง ในช่วงเวลาของการต่อสู้เชิงอำนาจของชน ชั้นนำและการครองอำนาจของทหาร (พ.ศ.๒๔๗๕-๒๕๑๖) ต่อเนื่องถึงห้วงเวลาแห่งเสรีภาพของขบวนการนิสิต นักศึกษาและชนชั้นกลาง (พ.ศ.๒๕๑๖-๒๕๒๓) องค์กรตำรวจมิได้เกิดการปฏิรูปในเชิงโครงสร้างและระบบงาน อย่างชัดเจน แต่ก็มีมีการออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ เพื่อแยกการบริหารงาน บุคคลของกรมตำรวจ ออกจากกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญ และการจัดตั้งองค์กรกลางบริหารงานตำรวจ คือ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) จนกระทั่งในยุคการกลับมาของกระบวนการเป็นประชาธิปไตย (พ.ศ.๒๕๒๓-๒๕๓๕) ซึ่งสถาบันพรรคการเมืองและรัฐสภามีความเข้มแข็งมากขึ้น จึงเริ่มมีการนำเสนอแนวคิด ในการปฏิรูปองค์กรตำรวจ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างและระบบงาน

๘.๑.๑ แนวคิดการปฏิรูปในยุคของการกลับมาเป็นประชาธิปไตย ของฝ่ายนิติบัญญัติ

เมื่อกระบวนการเป็นประชาธิปไตยเริ่มต้นอีกครั้ง หลังจากใช้รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.๒๕๒๑ รัฐบาลของ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี ได้มีแนวคิดต้องการจะปรับปรุงการบริหารงานตำรวจ โดยแต่งตั้ง คณะทำงานเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารของกรมตำรวจ แต่เรื่องดังกล่าวก็ยังไม่เสร็จสิ้นเนื่องจาก มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล^๑ ในรัฐบาลของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งมีดุลอำนาจทางการเมืองมากขึ้น องค์กร ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ กรรมาธิการการปกครอง สมาชิกผู้แทนราษฎร ได้ศึกษาเรื่องเกี่ยวกับกิจการตำรวจ เพื่อเสนอ ต่อสภาผู้แทนราษฎร สรุปผลการศึกษาได้ดังนี้^๒

^๑ วรเดช จันทรรคร, “การปฏิรูปงานตำรวจ,” *สามมิติของการตำรวจไทยในทศวรรษใหม่*, ประชัย เปี่ยม สมบูรณ์, บรรณาธิการ, เอกสารประกอบการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ อันดับปีที่ ๕๐, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๒๘, หน้า ๒๙๖-๗.

^๒ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ) ครั้งที่ ๑ ถึงครั้งที่ ๗ พ.ศ.๒๕๒๔ เล่ม ๑, หน้า ๘๔๑-๘๕๔. (ครั้งที่ ๖/๒๕๒๔ เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๒๔)

๑) **ความเป็นมาและสภาพปัญหา** คณะกรรมการธิการ เห็นว่าแม้ว่าเงื่อนไขด้านตัวบุคคลจะมีความสำคัญต่อการปฏิบัติงาน เช่น ความรู้ความสามารถ ความรับผิดชอบ การไม่ประพฤติทุจริต แต่ “พฤติกรรมหรือการทำงานของบุคคลจะมีคุณภาพดีเลิศอย่างไร ก็ขึ้นอยู่กับระบบการทำงาน โครงสร้างขององค์กร ประเพณีของสังคมและวัฒนธรรมของชาติตามลำดับ” คณะกรรมการธิการเห็นว่าสภาพปัญหาของกรมตำรวจ คือ “ถูกดูหมิ่นเกลียดชังจากบุคคลภายนอกโดยทั่วไป แม้ว่าสิ่งที่ปรากฏต่อบุคคลภายนอกจะมีได้เป็นความจริงทั้งหมดก็ตาม แต่เป็นเรื่องที่ต้องยอมรับว่าความจริงนั้นมีมากกว่า ความเสียหายของบ้านเมืองก็มีเหตุมาจากความบกพร่องของกรมตำรวจด้วยและเป็นเหตุที่สำคัญยิ่ง”

๒) **สาเหตุแห่งปัญหา** มีการวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาไว้ ได้แก่

- อำนาจหน้าที่ของตำรวจ เนื่องจากตำรวจมีอำนาจตั้งแต่การสืบสวน สอบสวน จับกุม โดยอิสระแต่ผู้เดียวภายใต้อำนาจแบบรวมศูนย์ของอธิบดีกรมตำรวจ

- ความสามารถของมนุษย์ถูกจำกัดโดยธรรมชาติ ลักษณะของหน้าที่ความรับผิดชอบภารกิจใดที่มีลักษณะพิเศษจะต้องปฏิบัติโดยผู้มีความสามารถพิเศษ หน้าที่ใดที่ต้องการการควบคุมดูแลโดยใกล้ชิดจะต้องกำหนดให้ปริมาณซึ่งไม่เกินความสามารถที่จะควบคุมดูแลได้ แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องรับผิดชอบภารกิจที่ต้องใช้ความสามารถพิเศษหลายประการในขณะเดียวกัน

- ความสับสนระหว่างความรับผิดชอบกับอำนาจหน้าที่ เนื่องจากการปราบปรามอาชญากรรมให้เกิดความสงบเรียบร้อย เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของการปกครอง เป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อบรรลุถึงความผาสุกของประชาชน แต่องค์การผู้รับผิดชอบงานด้านการปกครอง ไม่มีอำนาจโดยตรง ในการควบคุมดูแลกรมตำรวจ ซึ่งมีอำนาจในการปราบปราม ทำให้องค์การด้านการปกครองขาดเครื่องมือสำคัญ ตำรวจเองก็ปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ ปราศจากผู้ดูแลจนให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

- อำนาจการควบคุมบังคับบัญชา องค์การขนาดใหญ่ทำให้อำนาจของ อธิบดีกรมตำรวจ มิได้มีการปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด มีการบิดเบือนเบี่ยงเบนในทางปฏิบัติอยู่เสมอ

- การขาดความรู้ความสามารถ ตำรวจขาดความรู้ความชำนาญในกิจการเฉพาะ

- ระบบการบริหารงานบุคคล ไม่มีการกำหนดคุณสมบัติวิชาความรู้ที่จะใช้ในสายงาน โดยถือหลักการจำแนกตำแหน่งที่ทำได้ดีและถูกต้องในฝ่ายราชการทหาร (แต่กำลังเสื่อมในราชการพลเรือนโดย ก.พ.) เป็นเหตุให้ขาดวิชาความรู้เฉพาะงานในตำแหน่ง ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชน

๓) **ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ** จากสาเหตุของปัญหาดังกล่าว จึงมีข้อเสนอ ดังนี้

- สร้างระบบการควบคุมตรวจสอบอำนาจของกรมตำรวจ โดยจัดให้ระบบการสอบสวนกลางเป็นส่วนราชการระดับกรม ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี

- กำหนดอำนาจให้ผู้รับผิดชอบ (Responsibility with Authority) โดยให้หน่วยตำรวจท้องที่ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายปกครองทุกระดับ ตั้งแต่กรุงเทพมหานคร บังคับบัญชาตำรวจนครบาล จังหวัดบังคับบัญชากองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัด จนถึงระดับเขต อำเภอตามลำดับ เพื่อให้ผู้รับผิดชอบความผาสุกของประชาชนได้ใช้มาตรการปราบปรามเป็นเครื่องมือในการปกครอง

- กำหนดให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบกิจการใดโดยเฉพาะตามกฎหมาย เป็นผู้ปราบปรามผู้กระทำความผิดด้วยตนเองตามหลักความรู้ความชำนาญ (Specialization) เช่น กรมป่าไม้ กรมการขนส่งทางบก การรถไฟ ตำรวจดับเพลิง เป็นต้น

- ใช้ระบบการเลื่อนขั้นไปตามสายงาน เช่น เจ้าหน้าที่การแพทย์ หรือฝ่ายปราบปราม ชูการ และฝ่ายสนับสนุน ฯลฯ ก็อยู่ในสายงานของตนเท่านั้น

- ให้ยกเลิกระบบยศเหมือนทางทหาร แต่ให้คงมีเครื่องแบบแสดงตำแหน่ง การบังคับบัญชาไว้ เพื่อความปลอดภัยในการปฏิบัติหน้าที่และขวัญของพนักงาน เช่น ตำแหน่งผู้บังคับหมู่ ผู้บังคับหมวด ผู้บังคับกอง ผู้กำกับ

จะเห็นได้ว่าการเสนอแนวคิดปฏิรูปตำรวจในปี พ.ศ.๒๕๒๓ โดยฝ่ายการเมือง คือ คณะกรรมการการปกครอง สภาผู้แทนราษฎร มีฐานความคิดที่เห็นว่าโครงสร้าง (structure) เป็นส่วนสำคัญที่จะสามารถกำหนดพฤติกรรมของบุคคล (actor) ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อต้องการแก้ปัญหาอย่างรวดเร็วจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างมากกว่าการมุ่งปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคล มุมมองของฝ่ายการเมืองเห็นว่าปัญหาของตำรวจมีที่มาจากภารกิจอันกว้างขวางของตำรวจ และอภิตกกรมตำรวจมีอำนาจรวมศูนย์ ปริมาณงานของตำรวจที่มากและหลากหลายเกินขีดความสามารถ นอกจากนี้ ฝ่ายการเมืองเห็นว่าการปกครองเพื่อสร้างความผาสุกของประชาชนจะต้องอาศัยการบังคับใช้กฎหมายอันเป็นอำนาจของตำรวจเป็นเครื่องมือสำคัญ ดังนั้น จึงต้องการให้มีระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ กำหนดให้หน่วยงานตำรวจขึ้นอยู่กับฝ่ายปกครองในระดับ รวมทั้งการปฏิรูปงานโดยการโอนภารกิจที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญเฉพาะทางให้หน่วยงานอื่นรับผิดชอบ และปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลโดยกำหนดการเติบโตตามสายงานเฉพาะและยกเลิกระบบยศที่มีลักษณะเหมือนทหาร

๘.๑.๒ การศึกษาและข้อเสนอของฝ่ายบริหาร

ภายหลังจากสภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการการปกครอง แล้ว จึงส่งเรื่องให้รัฐบาล และมีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ พร้อมกับแต่งตั้งคณะอนุกรรมการย่อย ๓ คณะ ได้แก่ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปัญหาโครงสร้างของกรมตำรวจ และคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปัญหาความร่วมมือระหว่างตำรวจกับประชาชน^๓ ผลการศึกษาของคณะอนุกรรมการทั้ง ๓ ด้าน ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับปัญหาของระบบงานตำรวจ ๗ ประการ คือ^๔

๑) การกำหนดหน้าที่ของกรมตำรวจ ยังมีลักษณะไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสม ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องถูกใช้ไปปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ที่มีใช้เป็นหน้าที่หลักในการป้องกันและปราบปราม

๒) การบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจ ยังไม่ได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมกับขนาดและปริมาณงาน

๓) ระบบข้อมูลข่าวสารของกรมตำรวจยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

๔) การให้บริการประชาชนยังไม่ได้ผลเป็นที่น่าพอใจเนื่องจากความไม่เหมาะสมในการจัดองค์การ ความสับสนในระเบียบและขั้นตอนในการปฏิบัติงาน รวมตลอดถึงความประพฤติในทางที่เสื่อมเสีย

^๓ รายงานการปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารงานกรมตำรวจ โดย คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ (กรุงเทพฯ : [กรมฯ, ๒๕๒๖]), หน้า ๑๒๙-๑๓๖.

^๔ วรเดช จันทรรณ, “การปฏิรูปงานตำรวจ,” สามมิติของการตำรวจไทยในทศวรรษใหม่, ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, บรรณาธิการ, เอกสารประกอบการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ อันดับปีที่ ๕๐, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๒๘, หน้า ๒๘๗-๘.

- ๕) ปัญหาความร่วมมือ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานจากประชาชน
- ๖) ปัญหาการจัดองค์กรในระดับกองบัญชาการและกองบังคับการที่ขัดต่อเอกภาพในการให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- ๗) ปัญหาด้านค่าตอบแทนและสวัสดิการตำรวจที่อยู่ในระดับต่ำเกินไปและไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรมในการพิจารณาค่าตอบแทน

คณะอนุกรรมการทั้ง ๓ คณะ ได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในด้านต่างๆ ได้แก่ ให้มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมตำรวจโดยเฉพาะ การกำหนดสายงานในกระบวนการบริหารงานบุคคลใหม่โดยใช้หลักการแบ่งงานออกเป็นงานหลัก (line) งานช่วยอำนวยความสะดวก (staff) และงานสนับสนุน (auxiliary) แยกประเภทข้าราชการตำรวจออกเป็นประเภทมียศและไม่มียศ จัดระบบข้อมูลข่าวสารโดยให้มีหน่วยงานรับผิดชอบเฉพาะทางด้านข่าวสารอาชญากรรม ด้านความมั่นคงและด้านการบริหาร สำหรับด้านโครงสร้าง มีข้อเสนอการปรับปรุงโครงสร้าง ๒ รูปแบบ คือ

รูปแบบที่หนึ่ง กรมตำรวจยังเป็นกรม ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย แต่ปรับปรุงใน ๔ ประเด็นดังนี้

๑) ปรับปรุงโครงสร้างส่วนบน ยุบเลิกหน่วยงานระดับกองบัญชาการ แล้วจัดตั้งสำนักงานผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ๑๓ ฝ่าย รองรับงานจากกองกำกับการตำรวจท้องที่ เปลี่ยนแปลงหน้าที่ของกองบังคับการตำรวจภูธรเขต โดยให้ทำหน้าที่เหมือนกองปราบปราม แต่ปฏิบัติงานเฉพาะในเขตพื้นที่

๒) จัดตั้งและขยายหน่วยงานใหม่ในระดับกองบังคับการขึ้น ประมาณ ๑๓ หน่วย เพื่อเป็นการเน้นการแบ่งหน่วยงานและสายงานตามความชำนาญและความจำเป็นเฉพาะด้าน เช่น กองบังคับการธุรกิจอาชญากรรม กองบังคับการสอบสวนคดีทุจริตในส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ กองบังคับการอารักขาและติดตาม ฯลฯ

๓) จัดให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานจากกองบังคับการสืบสวนสอบสวน และกองบังคับการสายตรวจ ไปประจำอยู่ตามสถานีตำรวจ โดยมีการบังคับบัญชาขึ้นตรงกับกองบังคับการต้นสังกัด เป็นการแบ่งงานตามสายงานเฉพาะด้านเพื่อมุ่งหวังให้งานแต่ละด้านเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๔) จัดโครงสร้างของกองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัด ให้มีฝ่ายอำนวยความสะดวกและปรับปรุงโครงสร้างของสถานีตำรวจ ให้มี ๔ รูปแบบตามลักษณะและสภาพปัญหา จัดงานหลักของสถานีตำรวจภูธรอำเภอและนครบาล ออกเป็น ๔ ด้าน ได้แก่ งานสายตรวจ งานสืบสวนสอบสวน งานเด็กเยาวชนและอาสาสมัครตำรวจ และงานอำนวยความสะดวก

รูปแบบที่สอง การบริหารงานตำรวจอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีการจัดตั้งหน่วยงานในระดับสำนักงานผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจฝ่ายต่างๆ ลงไปถึงระดับสถานีตำรวจเหมือนกับ การจัดโครงสร้างในรูปแบบแรก แต่นำระบบบริหารงานตำรวจในรูปแบบของคณะกรรมการเข้ามาเสริม โดยในส่วนกลางจัดให้มีคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ มีผู้อำนวยการตำรวจแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (เทียบเท่าปลัดกระทรวง) และทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ อีกตำแหน่งหนึ่ง ในส่วนภูมิภาคจัดให้มีคณะอนุกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยประจำจังหวัดขึ้นทุกจังหวัด โดยมีหัวหน้าตำรวจประจำจังหวัด เป็นเลขานุการคณะอนุกรรมการรับผิดชอบเป็นหัวหน้าส่วนราชการตำรวจประจำจังหวัด และมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะอนุกรรมการฯ มีสายงานขึ้นตรงกับคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เหตุผลก็

เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารและกำหนดนโยบายในกิจการตำรวจ และการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบของคณะกรรมการระดับจังหวัด ทำให้ประชาชนสามารถช่วยกำหนดนโยบายแผนงานและโครงการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น การตัดสินใจแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างรอบคอบ ควบคุมการดำเนินงานของตำรวจให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างตำรวจกับประชาชน^๕

ข้อเสนอของคณะกรรมการเฉพาะกิจดังกล่าว ถือเป็นความพยายามปฏิรูปรองการตำรวจทั้งระบบ ในลักษณะที่มีข้อเสนอหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เด่นชัดอย่างไม่เคยมีมาก่อน แต่อย่างไรก็ตาม แนวทางในการปฏิรูปรองการตำรวจดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการริเริ่มที่เกิดขึ้นภายนอกกรมตำรวจ ความริเริ่มจะประสบความสำเร็จหรือมีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับสภาพปัญหา ความต้องการ ความร่วมมือ การยอมรับ ความพร้อมที่จะรับการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาในส่วนของการตำรวจ และข้าราชการตำรวจทั้งหลายเองอีกด้วย^๖

๔.๑.๓ การศึกษาและข้อเสนอของกรมตำรวจ

กรมตำรวจ ได้มีการพิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการเฉพาะกิจดังกล่าว โดยวิเคราะห์ถึงผลดีผลเสียของการปฏิรูปรองการตำรวจตามรูปแบบดังกล่าว มีความเห็นและข้อเสนอสรุปได้ดังนี้^๗

๑) การกำหนดรูปแบบองค์กรตำรวจ ภายใต้การควบคุมของ คณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ แม้ว่าจะมีผลดีในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และความประพฤติของข้าราชการตำรวจ แต่กรมตำรวจ ก็ยังเห็นว่าไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ด้วยเหตุผลหลายประการ ได้แก่

- ด้านการเมือง คณะกรรมการฯ ระดับชาติอาจได้รับการแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจและเหตุผลทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ตำรวจซึ่งเป็นองค์กรแรกของกระบวนการยุติธรรมต้องตกอยู่ภายใต้ผู้มีอิทธิพลที่มุ่งถึงผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม ส่วนในระดับท้องถิ่น อาจกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในท้องถิ่น

- ด้านนโยบาย การกำหนดนโยบายของคณะกรรมการระดับชาติ และระดับท้องถิ่นในแต่ละแห่ง นอกจากจะไม่เหมือนกันแล้วยังอาจขัดแย้งกันเอง ทำให้นโยบายไม่สอดคล้องกัน

- ด้านการบริหาร การตัดสินใจสั่งการในรูปลักษณะของกรรมการมักจะล่าช้า ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันต่อเหตุการณ์ เพราะงานตำรวจต้องเผชิญกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างไม่คาดคิด ซึ่งต้องมีการแก้ไขเหตุการณ์อย่างฉับพลัน การระดมสรรพกำลังจากหน่วยกำลังตำรวจจังหวัดต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเร่งด่วนซึ่งมีผลกระทบหลายจังหวัดย่อมจะกระทำได้ยาก ไม่ทันเหตุการณ์ เพราะขาดผู้บริหารระดับกลางที่สั่งการและประสานการปฏิบัติระหว่างจังหวัด

- ระบบการบริหารงานบุคคล การเน้นคณะกรรมการระดับจังหวัด จะทำให้การแต่งตั้งโยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง จำกัดอยู่แต่ในระดับท้องถิ่นหรือจังหวัดเท่านั้น ทำให้ข้าราชการตำรวจที่มีความรู้ความสามารถ ขาดโอกาสเจริญก้าวหน้าทั้งในแนวสูงและแนวราบ

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๐๒-๓.

^๖ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๐๓.

^๗ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๐๔.

๒) การกำหนดรูปแบบสำนักงานผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ๑๓ ฝ่าย แม้จะมีข้อดีด้านลดขั้นตอนการบังคับบัญชา เน้นแบ่งหน่วยงานและสายงานตามความชำนาญเฉพาะด้าน แต่กรมตำรวจ ก็ยังเห็นว่าไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้ เนื่องจากเหตุผลหลายประการ ได้แก่

- การแบ่งงานบริหารระดับสูงให้เป็นสำนักงานผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจฝ่ายต่างๆ ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติการที่คุมพื้นที่รวม ๑๓ สำนักงาน การประสานงานระหว่างสำนักงานอาจเกิดความยุ่งยาก นโยบายและอำนาจหน้าที่ในการสั่งการบางเรื่องจะซ้ำซ้อนและคาบเกี่ยวกัน

- โครงสร้างในรูปสำนักงานผู้ช่วยอธิบดี แม้จะลดสายการบังคับบัญชาโดยตัดหน่วยงานระดับกองบัญชาการ กองบังคับการ แต่ในแง่กลับกัน การไม่มีหน่วยงานระดับกองบัญชาการ และกองบังคับการ ทำให้การกลั่นกรองและสั่งงานที่เสนอมาจากกองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัด ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากขาดการกลั่นกรองและสั่งการตามลำดับชั้น

- สถานีตำรวจนครบาล ตามแนวคิดใหม่มีโครงสร้างไม่ชัดเจน มีผู้ปฏิบัติงานในสถานีตำรวจที่ไม่ได้สังกัดสถานีตำรวจ จะทำให้เกิดผลเสีย ขาดความรับผิดชอบและผูกพันต่อหน่วยงานโดยตรง ทำให้ประสิทธิภาพลดลง การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าหน่วยงานระดับสถานีตำรวจ โดยกำหนดให้เป็นเพียงผู้ประสานงาน มิได้เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของเจ้าหน้าที่ตำรวจแต่ละฝ่าย ทำให้ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา

ดังนั้น ภายใต้การศึกษาของกรมตำรวจ รูปแบบดังกล่าวนี้ ก่อให้เกิดความยุ่งยากสับสนในการปฏิบัติ ก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี นอกจากนี้ กรมตำรวจ ก็ยังไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการยกฐานะของกรมตำรวจ ขึ้นเป็นทบวง เพราะการยกฐานะดังกล่าวเป็นการปรับโครงสร้างเพื่อขยายตำแหน่งในระดับสูงเท่านั้น การพิจารณาของกรมตำรวจ ได้มีข้อเสนอแนะการปรับปรุงตามความต้องการของกรมตำรวจ ๑๐ แนวทาง ได้แก่^๘

๑) การกำหนดให้มีกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของตำรวจไว้โดยเฉพาะ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของตำรวจมีการกำหนดไว้อย่างกระจัดกระจาย

๒) การพิจารณาโอนงานที่ซ้ำซ้อนไปให้ส่วนราชการอื่น เพื่อมุ่งให้กรมตำรวจนำกำลังและทรัพยากรมาใช้ในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมให้มากยิ่งขึ้น งานที่สมควรโอน ได้แก่ งานด้านป่าไม้ รถไฟ งานสืบสวนและสอบสวนการหลีกเลี่ยงภาษีอากร การจัดเก็บภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน เป็นต้น

๓) การเพิ่มคุณภาพงานสอบสวนและงานสืบสวน มีวัตถุประสงค์ให้พนักงานสอบสวนผู้มีความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ และมีความชำนาญงานด้านการสอบสวนหลังจากที่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นได้เป็นผู้ลงมือปฏิบัติงานทำการสืบสวนสอบสวนคดีที่สำคัญด้วยตนเองอย่างจริงจัง โดยการกำหนดตำแหน่งผู้ชำนาญการสอบสวนขึ้นควบคุมคุณภาพและปริมาณงาน

๔) การปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานของสถานีตำรวจ โดยแบ่งสายงานของสถานีตำรวจ จากเดิมซึ่งมี ๒ ฝ่าย คือ สืบสวนสอบสวน ปกครองป้องกัน (และจราจรในบางแห่ง) มาเป็นงาน ๔ สายงาน ได้แก่ งานอำนวยการ งานป้องกัน งานสืบสวนสอบสวน งานบริการประชาชน (รวมงานชุมชนสัมพันธ์และงานจราจร) เป็นการจัดระบบบริหารงานในสถานีตำรวจให้ครบถ้วนชัดเจน

^๘ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๐๘-๓๑๖.

๕) การพิจารณาแบ่งข้าราชการตำรวจออกเป็นประเภทมียศและไม่มียศ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ใช้กำลังพลของข้าราชการตำรวจ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามพื้นฐานความรู้ความชำนาญ เกิดความชัดเจนในการกิจระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายปฏิบัติ ฝ่ายเทคนิค ตลอดจนฝ่ายธุรการ

๖) การปรับปรุงฝ่ายอำนวยการ เนื่องจากกรมตำรวจประสบปัญหาการพิจารณากลับกรองงาน และการรวบรวมข้อมูลข่าวสารเพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งการของผู้บังคับบัญชา จำเป็นต้องปรับปรุงฝ่ายอำนวยการกรมตำรวจ ให้มีหน่วยงานย่อยรับผิดชอบอย่างเพียงพอ

๗) การจัดตั้งวิทยาลัยตำรวจ เนื่องจาก กรมตำรวจ ยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการพัฒนาและฝึกอบรมข้าราชการตำรวจผู้ทำหน้าที่บริหารงานในระดับกลางและระดับสูง

๘) การพัฒนาข้าราชการตำรวจต่ำกว่าสัญญาบัตร เนื่องจากปัญหาด้านคุณภาพของข้าราชการตำรวจชั้นประทวนและพลตำรวจ เมื่อรับบุคคลภายนอกผู้มีความรู้มัธยมศึกษาปีที่ ๖ หรือ ม.ศ.๓ (เดิม) ทำการอบรมในระยะเวลาอันสั้น กรมตำรวจ มิได้จัดหลักสูตรอบรมเพิ่มเติมตามขั้นตอนอย่างต่อเนื่อง จึงต้องปรับปรุงการพัฒนา ทั้งการรับสมัครจากผู้มีความรู้สูงขึ้น การเพิ่มระยะเวลาการฝึกอบรม ปรับหลักสูตรให้เหมาะสม กำหนดระบบการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องและครอบคลุม

๙) การจัดตั้งหน่วยวิทยาการประจำจังหวัดต่างๆ ในส่วนภูมิภาค เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติของพนักงานสืบสวนสอบสวนประจำสถานีตำรวจภูธรในจังหวัดต่างๆ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๑๐) การปรับปรุงค่าตอบแทนและสวัสดิการของข้าราชการตำรวจชั้นผู้น้อย มุ่งสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจชั้นผู้น้อยให้ดีขึ้น

เมื่อเปรียบเทียบข้อเสนอของฝ่ายการเมืองกับข้อเสนอของฝ่ายตำรวจ จะพบว่ามีบางส่วนที่สอดคล้องกัน แต่หลายส่วนมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ทั้งสองฝ่ายเห็นสอดคล้องกันในประเด็นที่ตำรวจมีภารกิจอันกว้างขวาง มีงานที่ไม่ใช่ภารกิจหลักในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม อยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจจำนวนมาก ซึ่งควรโอนไปให้หน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงดำเนินการ นอกจากนี้ ทั้งสองฝ่ายก็เห็นถึงปัญหาของงานสอบสวนเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม แนวทางการแก้ไขปัญหายังมีข้อแตกต่างกันหลายประการ โดยฝ่ายการเมืองเสนอให้แยกงานสอบสวนออกจากสถานีตำรวจ ในขณะที่ กรมตำรวจ มีข้อเสนอให้ปรับปรุงการบริหารจัดการ ในภาพรวมของข้อเสนอดังกล่าว จะเห็นได้ว่าฝ่ายการเมือง ต้องการให้มีการปรับเปลี่ยนในระดับโครงสร้างใหญ่ขององค์กรตำรวจ สร้างระบบตรวจสอบ ควบคุมและกำกับการใช้อำนาจของตำรวจ เช่น การให้ฝ่ายปกครองเข้ามาควบคุมการปฏิบัติงานของตำรวจ ให้มีคณะกรรมการบริหารงานตำรวจ เป็นต้น แต่สำหรับฝ่ายตำรวจ มีการเสนอให้ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการ ได้แก่ การกำหนดตำแหน่งผู้ชำนาญการสอบสวน การปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานสถานีตำรวจ การแบ่งข้าราชการตำรวจออกเป็นตำรวจประเทศ มียศ ไม่มียศ การพัฒนาข้าราชการตำรวจ การจัดตั้งหน่วยวิทยาการประจำจังหวัด และการปรับปรุงค่าตอบแทนและสวัสดิการของตำรวจ เป็นต้น โดยในช่วงเวลาดังกล่าว กรมตำรวจ ยังไม่มีข้อเสนอด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและกำหนดนโยบายแต่อย่างใด โดยมีความเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นหรือฝ่ายการเมือง เข้ามามีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ

๘.๑.๔ แนวคิดการจัดตั้งทบวงตำรวจ

รัฐบาลของ พลเอกชาติ ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ซึ่งมี พลเอกประमाण อติเรกสาร เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้มีนโยบายให้ปรับปรุงกรมตำรวจขึ้นใหม่ โดยจัดตั้งเป็น ทบวงตำรวจ

ประเด็นข้อกฎหมายตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ได้กำหนดการจัดระเบียบราชการใน ทบวง ไว้ว่า “ราชการส่วนใดซึ่งโดยสภาพและปริมาณของงานไม่เหมาะสมที่จะตั้งเป็นกระทรวง จะจัดตั้งเป็น ทบวงสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง เพื่อให้มีรัฐมนตรีว่าการทบวงเป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของทบวงก็ได้” ดังนั้น หากมีการจัดตั้งเป็นทบวงตำรวจ อาจเป็น หน่วยงานที่ขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรี หรือขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย หรือไม่ก็ได้ และทบวงตำรวจ จะมี รัฐมนตรีว่าการทบวงคนหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการตำรวจและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของทบวง และจะมีรัฐมนตรีช่วยว่าการทบวงเป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการทบวงก็ได้ ในกรณีที่ เป็น ทบวงสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง ให้รัฐมนตรีว่าการทบวงปฏิบัติราชการภายใต้การกำกับของ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแล้วแต่กรณี

รัฐบาลได้มอบหมายให้กรมตำรวจพิจารณากรณีการจัดตั้งทบวงตำรวจ อธิบดีกรมตำรวจ ในขณะนั้น คือ พลตำรวจเอก เกา สารสิน ได้แต่งตั้งคณะทำงานศึกษาปัญหาโครงสร้างกรมตำรวจ โดยมี พลตำรวจตรี ไผ่ตรี ขวลิตรดำรง เป็นหัวหน้าคณะทำงาน เพื่อศึกษาเกี่ยวกับภารกิจของตำรวจและการจัดระบบงานตำรวจให้ สอดคล้องกับปัญหา^๙ การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาโดยพิจารณาจัดงานตำรวจขึ้นใหม่ตามความเหมาะสม ผล การศึกษาสรุปได้ดังนี้

ส่วนที่ ๑ ภารกิจ เมื่อพิจารณางานตำรวจโดยเทียบเคียงกับอารยประเทศ ในทุกประเทศจะมีงานอยู่ ๒ ประเภท คือ งานรักษากฎหมายที่มีโทษทางอาญา และงานบริการประชาชน

งานรักษากฎหมายที่มีโทษทางอาญาน่าจะถือได้ว่าเป็นงานตำรวจที่แท้จริง ทุกประเทศจะมีงานรักษากฎหมายอันเป็นกฎหมายพื้นฐานของสังคมในลักษณะเดียวกับกฎหมายอาญาของไทย เป็นความผิดประเภทที่เป็นความผิดในตัวเอง นอกจากนี้ในแต่ละประเทศก็จะมีงานรักษากฎหมายเฉพาะเรื่อง แตกต่างกันไปตามเหตุผล ความจำเป็นของแต่ละประเทศ ความผิดประเภทยี่เป็นการกระทำที่รัฐกำหนดว่าเป็นความผิด โดยมีใช้เป็นการกระทำที่เป็นความผิดในตัวเอง กฎหมายลักษณะนี้จะเกิดขึ้น เปลี่ยนแปลงและยกเลิกไปตามเหตุผลความจำเป็น ผู้ใดจะรู้ว่าการกระทำใดจะเป็นความผิดตามกฎหมายหรือไม่ โดยปกติจะไม่สามารถทราบได้ด้วยการดำรงชีวิตตามปกติฐานอันเป็นพื้นฐานของสังคมทั่วไป และเป็นความผิดที่ไม่สามารถทำให้เกิดการยอมรับร่วมกันได้ของบุคคลทุกคนในสังคม คณะทำงานเห็นว่า “งานตำรวจ” ที่แท้จริงนั้น ได้แก่ การรักษาประมวลกฎหมายอาญา เท่านั้น ส่วนการรักษากฎหมายที่มีโทษทางอาญาอื่นๆ เป็นงานที่แต่ละประเทศจะพิจารณาผนวกเข้ามาเป็นงานตำรวจ หรือมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติตามความเหมาะสมจำเป็น^{๑๐}

ส่วนที่ ๒ เป้าหมายการปฏิบัติงาน ความสำเร็จของงานตำรวจที่พึงประสงค์มีความแตกต่างจากงานอื่น เนื่องจากธรรมชาติของงานตำรวจมีความแตกต่างจากงานอื่นทั่วไปในสังคมในหลายลักษณะ เช่น

- ๑) ไม่สามารถกำหนดความสำเร็จของงานที่เป็นที่ยอมรับของบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้

^๙ คณะทำงานศึกษาปัญหาโครงสร้างกรมตำรวจ, *ปัญหาโครงสร้างกรมตำรวจ*, (กรุงเทพฯ : กรมตำรวจ, ๒๕๓๒), หน้า ๑.

^{๑๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖.

๒) ความต้องการของบุคคลที่มีต่องานตำรวจมีความหลากหลาย และแม้ในบุคคลเดียวกัน ความต้องการก็เปลี่ยนแปลงไปอย่างหาข้อยุติได้ยาก และการตอบสนองความต้องการบางประการก็ไม่สามารถกระทำให้อีกต้องตามกฎหมายได้

๓) ไม่สามารถกำหนดวิธีการปฏิบัติงานให้แน่ชัดได้ การปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับความตั้งใจที่จะเลือกปฏิบัติของตัวเจ้าหน้าที่ระดับล่างแต่ละคน ภายใต้สถานการณ์ที่บีบคั้นและควบคุมไม่ได้

๔) เป็นงานที่ความสำเร็จหรือล้มเหลวของงานขึ้นอยู่กับผู้ปฏิบัติงานระดับต่ำสุด โดยผู้บังคับบัญชาสามารถเข้าไปมีส่วนควบคุมได้น้อยมาก ส่วนใหญ่จะเป็นการใช้อำนาจหลังจากที่ได้ปฏิบัติงานเสร็จสิ้นไปแล้ว เช่น การสอบสวน ลงทัณฑ์ การแต่งตั้งโยกย้าย หรือการปูนบำเหน็จความชอบ

ความสำเร็จของงานตำรวจเป็นสิ่งที่กำหนดเป้าหมายได้ยาก เนื่องจากงานด้านการป้องกันปราบปรามของตำรวจเป็นไปไม่ได้ที่ตำรวจจะป้องกันไม่ให้เกิดคดีเกิดขึ้นได้เลย และเป็นไปไม่ได้ที่เมื่อคดีเกิดขึ้นแล้วเจ้าหน้าที่ตำรวจจะจับกุมได้ทุกคดี ดังนั้น การกำหนดเป้าหมายเพื่อให้เป็นที่พึงพอใจของประชาชนจึงเป็นเรื่องยาก การศึกษาของคณะทำงานเห็นว่าเป้าหมายของงานตำรวจ คือ การป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำความผิดเกิดขึ้นในระดับหนึ่งและให้ถือเรื่องการป้องกันเป็นเป้าหมายหลัก และเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ต้องสามารถระงับและจับกุมผู้กระทำความผิดมารับโทษให้ได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การกำหนดเป้าหมายและทำให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจ คณะทำงานเห็นว่าประชาชนและรัฐต้องเข้ามามีส่วนร่วมกันในการดำเนินการดังนี้

๑) จัดองค์การตำรวจและพัฒนาองค์การตำรวจ

๒) ควบคุมดูแลกิจการตำรวจ โดยมีส่วนร่วมในการบริหารงานภายในขององค์การตำรวจตามความเหมาะสม

๓) มีส่วนร่วมในการสร้างเจ้าหน้าที่ตำรวจและควบคุมมาตรฐานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

๔) มีส่วนร่วมในชีวิตของตำรวจด้วยการกำหนดฐานะ ศักดิ์ศรี ความมั่นคง ค่าตอบแทน ขวัญกำลังใจ ชั่วโมงการทำงาน ฯลฯ ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

๕) มีส่วนร่วมในการทำงานของตำรวจด้วยการกำหนด แก้ไข เปลี่ยนแปลงกฎหมาย กฎระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับงานตำรวจและส่งผลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือประชาชน

ส่วนที่ ๓ การจัดการบริหารงานตำรวจ คณะทำงานได้ศึกษาลักษณะการจัดการบริหารงานตำรวจของประเทศต่างๆ ได้แก่ อังกฤษ ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา แล้วนำมาเทียบเคียงกับการจัดการบริหารงานตำรวจของไทย สรุปเป็นข้อพิจารณาสำหรับการจัดการบริหารงานตำรวจของไทยได้ดังนี้^{๑๑}

๑) ไม่ควรจัดตั้งองค์การตำรวจที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานตำรวจครอบคลุมทั่วประเทศ

๒) ควรจัดตั้งองค์การตำรวจที่แบ่งกันรับผิดชอบตามเขตพื้นที่ที่กำหนดขึ้นอย่างเหมาะสม มีข้อพิจารณาเช่นในกรุงเทพมหานครคือเขต ในส่วนภูมิภาค รัฐบาลยังไม่ได้กระจายอำนาจการปกครองไปสู่ประชาชนอย่างแท้จริง แต่เขตจังหวัดก็พอที่จะถือเป็นเขตปกครองเพื่อพิจารณาจัดตั้งองค์การตำรวจได้

๓) องค์การตำรวจที่จัดตั้งขึ้นนี้ โดยความหมายขององค์การในเรื่องอำนาจหน้าที่ ถ้าหากจะเปรียบเทียบกับวิธีการจัดส่วนราชการในระบบราชการไทยในปัจจุบันก็เทียบได้กับกรม แต่การจัดงานตำรวจไม่ควรใช้คำว่ากรม และหัวหน้าองค์การตำรวจก็ไม่ควรใช้คำว่าอธิบดี ดังนั้น การจัดระเบียบบริหารจึงควรแยกออกมาจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน

^{๑๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๙-๓๗.

๔) องค์การประชาชนที่จะให้เข้ามามีส่วนร่วมในงานตำรวจ องค์การประชาชนควรเป็นองค์กรจัดตั้งที่ประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนและตัวแทนรัฐบาล ซึ่งอาจมีทั้งตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งในกิจการส่วนอื่นที่มีอยู่แล้ว และตัวแทนที่มาจากประชาชนกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆ

๕) การกำหนดบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การประชาชนที่มีต่อกิจการตำรวจต้องพิจารณาให้เหมาะสม และจะต้องได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ให้พัฒนาอยู่เสมอ

๖) การจัดส่วนราชการภายในองค์กรตำรวจต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของงานตำรวจเป็นสำคัญ ผู้รับผิดชอบหรือหัวหน้าองค์กรตำรวจต้องอยู่ใกล้ชิดกับผู้ปฏิบัติงานระดับล่างให้มากที่สุด สายการบังคับบัญชาต้องสั้น

๗) ให้มีผู้รับผิดชอบในกิจการตำรวจในระดับรวมของประเทศ โดยกำหนดที่มาของตัวบุคคลให้เหมาะสมกับสำคัญของงานตำรวจ เช่น ให้รัฐบาลเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกเสนอขอรับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร แล้วเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

๘) ควรใช้รัฐสภาเป็นองค์กรประชาชนมาควบคุมดูแลการปฏิบัติงานตำรวจในระดับประเทศ แต่อาจจะกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แตกต่างจากปกติ เช่น ให้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับกิจการตำรวจ และให้คณะกรรมการนี้มีอำนาจเชิญผู้รับผิดชอบงานตำรวจในระดับประเทศไปตอบข้อซักถามเกี่ยวกับกิจการตำรวจได้

๙) จัดให้มีองค์กรประชาชนเพื่อเข้ามาช่วยเหลือผู้รับผิดชอบกิจการตำรวจในระดับประเทศตามความเหมาะสม

๑๐) จัดให้มีส่วนราชการรับผิดชอบภารกิจตำรวจ ที่จำเป็นต้องดำเนินการเป็นส่วนรวมของประเทศ ภายใต้การรับผิดชอบของบุคคลตามข้อ ๗) โดยเฉพาะในส่วนกิจการที่สำคัญอันได้แก่ การผลิตและพัฒนาคุณภาพเจ้าหน้าที่ตำรวจ ควรจัดให้มีองค์กรประชาชนเข้ามาควบคุมดูแลด้วย

๑๑) การจัดการบริหารงานบุคคล ต้องจัดให้เหมาะสมกับงานตำรวจโดยเฉพาะ เนื่องจากความสำเร็จหรือล้มเหลวของงานตำรวจขึ้นอยู่กับตัวเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นสำคัญ ความพร้อมของแต่ละคนในด้านความรู้ความสามารถ ขวัญและกำลังใจเป็นสิ่งสำคัญสูงสุด เพราะตำรวจที่ไม่พร้อมเพียงคนเดียวจะสามารถก่อให้เกิดความเสียหายอย่างประเมินค่ามิได้

๑๒) จัดให้มีปัจจัยที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของข้าราชการตำรวจ เช่น กำหนดวิธีการปฏิบัติงานให้แน่นอนตายตัว วัสดุอุปกรณ์และค่าใช้จ่ายในการทำงาน วิทยาการที่ทันสมัย เป็นต้น

ส่วนที่ ๔ ปัญหาและแนวทางแก้ไข แบ่งออกเป็นด้านต่างๆ ดังนี้

๑) ด้านภารกิจ ยังมีภารกิจที่ต้องพิจารณาออกเหนือจากภารกิจหลักของตำรวจ ดังนี้

(๑) งานการรักษาความผิดตามพระราชบัญญัติต่างๆ เนื่องจากเฉพาะงานตำรวจแท้ๆ ก็ยังไม่สามารถทำให้บรรลุผลสำเร็จสูงสุดได้อยู่แล้ว จึงไม่มีเวลาพอกับการทำงานอื่น ประชาชนทั่วไปก็ทราบดีอยู่แล้วว่าการกระทำใดเป็นความผิดและโดยปกติจะยอมรับบรรทัดฐานของกฎหมายที่บัญญัติขึ้น เช่น ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ เป็นต้น ความเป็นปฏิกิริยาจึงอยู่ในขอบเขตจำกัด การเพิ่มภารกิจการรักษาพระราชบัญญัติ การเป็นปฏิกิริยาระหว่างตำรวจกับประชาชนจะมีมากขึ้น เพราะความผิดลักษณะนี้ไม่เป็นความผิดในตัวเอง แต่เพราะกฎหมายกำหนดให้เป็นความผิด ประชาชนไม่ได้เกิดการยอมรับร่วมกันว่าสิ่งนั้นเป็นความผิด นอกจากนี้เป้าหมายหรือความสำเร็จของงานและวิธีการทำงานในการบังคับใช้

กฎหมายในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา กับพระราชบัญญัติต่างๆ มีความแตกต่างกัน เนื่องจากความผิดตามพระราชบัญญัติต่างๆ จำเป็นต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการป้องกันและปราบปราม เช่น ความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค การค้าการพาณิชย์ เป็นต้น “การเพิ่มความรู้เหล่านี้เข้าไปในตัวตำรวจอีกจึงเป็นสิ่งที่น่าจะได้เกิดความสามารถปกติของมนุษย์”^{๑๒} อีกทั้งพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญา มีการแก้ไข ยกเลิก บัญญัติเพิ่มใหม่อยู่เสมอ แตกต่างจากความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงน้อย และการออกกฎหมายใหม่ ตำรวจไม่ได้มีส่วนร่วมพิจารณาเพื่อเตรียมการในด้านความพร้อมที่จะรับสภาพใหม่ที่จะเกิดขึ้น จึงต้องปฏิบัติงานที่เพิ่มขึ้นด้วยปัจจัยต่างๆ ที่มีอยู่เท่าเดิม

(๒) งานสอบสวน การพิจารณาว่างานสอบสวนยังควรอยู่กับตำรวจหรือไม่ จำเป็นต้องมีการศึกษากระบวนการยุติธรรมใหม่ทั้งหมดทั้งกระบวนการ ในขั้นนี้จึงควรให้ตำรวจดำเนินการไปก่อน เพราะการเปลี่ยนแปลงอำนาจการสอบสวนแม้จะไปกระทำภายหลัง ก็จะไม่ทำให้การจัดงานตำรวจตามแนวทางการศึกษานี้ต้องเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญแต่อย่างใด อีกทั้งการจัดให้มีองค์กรประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานตำรวจจะส่งผลให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพขึ้น และอาจจะจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมและพัฒนาความรู้ความสามารถพนักงานสอบสวนขึ้นได้ โดยให้มีประชาชนและตัวแทนกระบวนการยุติธรรมต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วม

(๓) งานบริการ เนื่องจากงานตำรวจเป็นงานที่ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าการตำรวจเป็นปฏิปักษ์หรือเป็นงานด้านลบ ดังนั้น ในทุกประเทศจึงได้มอบหมายให้ตำรวจทำหน้าที่ทางด้านการบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นงานด้านบวกด้วย โดยกระทำควบคู่ไปกับการทำงานตามปกติ เช่น การช่วยเหลือเด็ก ผู้หญิง คนชราข้ามถนน การช่วยสัตว์ จับงูเข้าบ้าน ช่วยเหลือเด็กพลัดหลง บอกเส้นทางแก่ประชาชน เป็นต้น รวมทั้งงานจราจร ซึ่งถือเป็นงานบริการอย่างหนึ่ง

(๔) งานตำรวจที่มีลักษณะพิเศษ เช่น การรักษาความปลอดภัยบนรถไฟ ท่าเรือ การตรวจคนเข้าเมืองและการทะเบียนคนต่างด้าว เป็นต้น งานเหล่านี้สามารถทำได้โดยจัดตั้งองค์การตำรวจขึ้นมารับผิดชอบต่างหาก แล้วให้ขึ้นกับกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับงานนั้นๆ หรือจะให้ขึ้นกับองค์การระดับประเทศที่รับผิดชอบองค์การตำรวจก็ได้

๒) ด้านอัตรากำลัง ในภาพรวมของการจัดงานตำรวจตามแนวทางนี้ ไม่น่าจะทำให้ต้องใช้ อัตรากำลังเพิ่มขึ้น แต่จะทำให้สามารถกระจายกำลังจากส่วนราชการที่ถูกยุบเลิกหรือเปลี่ยนแปลงไปปฏิบัติงานระดับสถานีตำรวจได้เพิ่มมากขึ้น

๓) ด้านงบประมาณ การปรับลดส่วนราชการที่ไม่จำเป็นลง จะทำให้ประหยัดงบประมาณได้ส่วนหนึ่ง การแยกงานต่างๆ ออกจากกันให้ชัดเจนจะทำให้เกิดการใช้วัสดุอุปกรณ์และงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยวัสดุอุปกรณ์และงบประมาณที่มีอยู่เท่าเดิม

๔) ด้านกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับทุกส่วนของการแก้ไข

คณะทำงาน มีข้อสรุปว่าการจัดงานตำรวจที่เหมาะสมจำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบันในสาระสำคัญทุกด้าน ตั้งแต่การกำหนดภารกิจ การจัดองค์การที่จะให้มารับผิดชอบงานตำรวจทั้งในระดับองค์การใหญ่และองค์การย่อย การจัดให้องค์กรบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ ตลอดจนถึงการ

^{๑๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๙.

บริหารงานภายในขององค์การตำรวจในทุกด้าน และมีข้อเสนอแนะให้มีการจัดตั้งคณะบุคคลที่ประกอบด้วยบุคคลฝ่ายต่างๆ ทั้งประชาชน เจ้าหน้าที่ตำรวจ และรัฐบาล ขึ้นมาทำการศึกษาเพื่อพิจารณาจัดงานตำรวจที่เหมาะสมให้เสร็จโดยเร็ว โดยคณะบุคคลนี้ควรมีเวลาทำงานเรื่องนี้เต็มเวลา โดยมีรายได้และค่าใช้จ่ายที่เพียงพอ^{๑๓}

๘.๑.๕ การปฏิรูปตำรวจตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

กระแสการปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) กับการมีผู้นำทางการเมืองที่ประสบการณ์ในการบริหารงานในภาคธุรกิจ ส่งผลให้เกิดการปรับปรุงการบริหารงานตำรวจให้สอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าว มีผลลัพธ์เป็นการปรับปรุงการบริหารงานบุคคลและการจัดโครงสร้างส่วนราชการตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ ซึ่งนอกจากจะเป็นการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานตำรวจในภาพรวมแล้ว ยังต้องการปรับปรุงการบริหารงานตำรวจให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงการบริหารงานตำรวจ ให้มีการกระจายอำนาจการบริหารทั้งการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการบริหารงานทุกด้าน การพัฒนางานอำนวยความสะดวกทางอาญาในหน้าที่ของตำรวจ โดยการพัฒนาระบบตำแหน่งพนักงานสอบสวน จัดตั้งกองทุนเพื่อการสืบสวนและสอบสวนคดีอาญา รวมทั้งส่งเสริมให้มีการมีส่วนร่วมจากประชาชน การจัดโครงสร้างองค์กรภายในให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการปรับโครงสร้างหน่วยงานภายในและปรับปรุงกระบวนการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายดังกล่าว ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งโยกย้าย การแทรกแซงจากอำนาจภายนอกองค์กรก็ยังไม่หมดไป^{๑๔}

๘.๑.๖ ข้อเสนอการพัฒนาระบบงานตำรวจภายใต้บริบทความขัดแย้งทางการเมืองหลัง ๒๕๔๙

ในช่วงวิกฤติความขัดแย้งทางการเมือง การปฏิรูปองค์กรตำรวจ ถูกยกเป็นนโยบายสำคัญภายหลังการรัฐประหารในปี พ.ศ.๒๕๔๙ รัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๒๓๐/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ โดยแต่งตั้งให้ พลตำรวจเอกวิเชียร เดชกุลบุตร เป็นประธานกรรมการ และมีนักวิชาการ ข้าราชการในกระบวนการยุติธรรมและข้าราชการตำรวจหลายท่าน ร่วมเป็นคณะกรรมการ กำหนดภารกิจสำคัญในการจัดทำแนวทาง ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงโครงสร้างระบบงานตำรวจ เพื่อให้สามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดย พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ระบุถึงวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงระบบงานตำรวจครั้งนี้ว่า “ต้องการให้สถาบันตำรวจเป็นองค์กรที่ประชาชนสามารถพึ่งพาได้ และมั่นใจว่าการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นภายในองค์กรตำรวจจะเกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลนี้”^{๑๕}

^{๑๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๒-๓.

^{๑๔} โปรดดูรายละเอียดได้ในบทที่ ๖

^{๑๕} คำกล่าวของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี เมื่อ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๐ ในเอกสารเรื่อง “จากใจถึงใจ ... มิติใหม่ ตำรวจไทยเพื่อประชาชน” จัดทำโดย คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ

คณะกรรมการดังกล่าว ได้ศึกษาและมีข้อเสนอการพัฒนาระบบงานตำรวจ ๑๐ ประเด็น ได้แก่^{๑๖}

- ๑) เรื่องการกระจายอำนาจการบริหารงานขององค์กรตำรวจ
- ๒) การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลการบริหารงานตำรวจ
- ๓) การสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของตำรวจ
- ๔) การถ่ายโอนภารกิจที่ไม่ใช่งานหลักของตำรวจ
- ๕) การปรับปรุงพัฒนาระบบงานสอบสวนให้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น
- ๖) การปรับปรุงการปฏิบัติงานของสถานีตำรวจซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชน
- ๗) การพัฒนากระบวนการในการสรรหา การผลิตและการพัฒนาบุคลากรตำรวจ
- ๘) การปรับปรุงเงินเดือน ค่าตอบแทนและสวัสดิการของข้าราชการตำรวจให้มีฐานะเท่าเทียมหรือใกล้เคียงกับพนักงานอัยการหรือศาล
- ๙) การส่งเสริมความก้าวหน้าของตำรวจชั้นประทวน
- ๑๐) การจัดตั้งหน่วยงานในการปรับปรุงพัฒนากระบวนการยุติธรรม

การปฏิรูปงานตำรวจของคณะกรรมการดังกล่าว ได้ดำเนินไปจนผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี แล้วนำบางประเด็นมาจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อแก้ไขกฎหมาย จนกระทั่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) มีมติในวาระที่ ๑ รับหลักการร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

นักวิชาการผู้ศึกษางานตำรวจอย่าง สังคีต พิริยะรังสรรค์ ได้กล่าวสนับสนุนร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้ โดยให้เหตุผลไว้ ดังนี้

๑. อยากเห็นการกระจายอำนาจของตำรวจ ๒.สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของตำรวจ ๓. ต้องการสร้างความก้าวหน้าเงินเดือนชั้นยศให้ตำรวจชั้นประทวน และ ๔. สร้างระบบรับเรื่องราวร้องทุกข์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ

ในร่าง พ.ร.บ.ฉบับใหม่มาตรา ๔-๘ ให้อำนาจตำรวจในระดับนครบาล ภูธร กองบัญชาการในเรื่องการบริหารงบประมาณ และบุคลากรมากขึ้น และการสร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารงานตำรวจ เพราะระบบของตำรวจในปัจจุบันไม่มีการใช้ความสามารถ คุณธรรม มีแต่การวิ่งเต้น ระบบนี้ต้องการให้บุคลากรจากกระบวนการยุติธรรมเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการให้ระบบงานตำรวจมากขึ้น ... เดิมนายกฯ เสนอชื่อ ผบ.ตร. ทำให้ ผบ.ตร. กลายเป็นเครื่องมือของนักการเมือง และร่าง พ.ร.บ.ตำรวจ ๔๗ ไม่ได้ทำให้ตำรวจหลุดพ้นอำนาจวงจรนักการเมืองเลย แต่กฎหมายฉบับนี้จะไม่ให้นักการเมืองมาแต่งตั้ง ผบ.ตร.ได้อีกต่อไป เพราะ ก.ตร.มีบุคลากรจากกระบวนการยุติธรรมมากขึ้น ในรูปคณะกรรมการในการวินิจฉัยได้ สิ่งที่ต้องการคือเห็นวงการตำรวจมีอิสระจากอำนาจการเมือง ร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้คือการให้คนในกระบวนการยุติธรรมดูแลกันเอง^{๑๗}

^{๑๖} โปรดดูรายละเอียดได้ใน กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, บรรณาธิการ, *เปิดประเด็นปฏิรูปตำรวจ : ๑๐ ประเด็นพัฒนาระบบงานตำรวจและร่างกฎหมายที่ผ่านคณะรัฐมนตรี* (กรุงเทพฯ : มูลนิธิพัฒนากระบวนการยุติธรรม, ๒๕๕๐)

^{๑๗} 'สนช.รับหลักการพ.ร.บ.ตำรวจ ๗๕:๓๐ ท่ามกลางเสียงต้านเพียบ, กรุงเทพธุรกิจ, วันศุกร์ที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐.

การเสนอแนวคิดให้เกิดการปฏิรูปในครั้งนี้ เป็นการชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องของกระบวนการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ และปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นกับองค์กรตำรวจ คือ การแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปตำรวจตามแนวคิดนี้ มีทั้งกระแสต่อต้านและไม่เห็นด้วยกับรายละเอียดประเด็นของการปฏิรูป รวมทั้งการตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการปฏิรูปตำรวจว่าอาจเป็นไปด้วยเหตุผลทางการเมืองมากกว่าเหตุผลในเชิงการบริหารที่ต้องการปรับปรุงงานตำรวจอย่างแท้จริง นิธิ เอียวศรีวงศ์ ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการปฏิรูปงานตำรวจครั้งนี้ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังการรัฐประหารไว้ว่า

นี่ไม่ใช่ครั้งแรกที่ตำรวจกำลังจะถูก “ผ่าโครงสร้าง” แต่ครั้งนี้อาจแตกต่างจากครั้งอื่นๆ ที่ผ่านมามากมาย นิดหน่อย เพราะครั้งนี้มีแรงสนับสนุนทางการเมืองจากคนชั้นกลางในเมืองมากขึ้น เพราะคนชั้นกลางซึ่งมีเสียงทางการเมืองดังที่สุด รู้สึกไม่พอใจกับการทำงานของตำรวจที่ผ่านมา

อะไรที่เลวร้ายหลายต่อหลายอย่างภายใต้นายกฯ ทักษิณ ชินวัตร นั้นล้วนเป็นความรับผิดชอบของตำรวจโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นคดีคุณสมชาย นีละไพจิตร, อัมฆ่าในภาคใต้ จน “โจรกระจอก” กลายเป็นสงครามกลางเมือง, กว่า ๒,๖๐๐ ศพ ในการปราบปรามยาเสพติด, การทำคดีผู้ประท้วงต่อต้านนายกฯ ทักษิณ และเพิกเฉยต่อการฟ้องร้องกล่าวโทษ คุณทักษิณและพวก, ว่ามาเถิด เรื่องไหนก็เรื่องนั้น ไม่โดยตรงก็โดยอ้อม และเหมือนเรื่องอื่นๆ ในเมืองไทยนะครับ เมื่อไรก็ตามที่กลไกของรัฐไม่ทำงาน หรือทำงานบิดเบี้ยวไป คนที่ตกเป็นเหยื่อคือคนเล็กๆ ที่ไร้อำนาจมากกว่าจะเป็นคนชั้นกลาง ฉะนั้น ผมจึงไม่แน่ใจว่าที่คนชั้นกลางไม่พอใจตำรวจนั้น เกิดขึ้นเพราะมีการละเมิดกฎหมายอย่างออกอวดโดยตำรวจเสียเอง หรือเห็นแก่เหยื่อซึ่งเป็นคนเล็กคนน้อย หรือเพียงเพราะโกรธคุณทักษิณ เลยพาลโกรธเครื่องมือของคุณทักษิณไปด้วย^{๑๘}

ในการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้ ร้อยตำรวจเอกปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้กล่าวไว้ว่า

ความพยายามในการปฏิรูป ยิ่งทำให้ห่างไกลการให้บริการแก่ประชาชน ยิ่งกลับกลายมีนัยมากขึ้น ไม่มีคนทำงาน กลายเป็นคนหัวโต แขนขาสิบ ร่างกฎหมายนี้ไม่ได้เน้นในจุดที่มีความสำคัญในการให้บริการกับประชาชน คือโรงพัก ที่ยังคงถูกทอดทิ้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างกฎหมายใหม่หลายมาตราที่ขัดต่อหลักการบริหารหลายประการ เช่น การให้ผู้ใต้บังคับบัญชา แต่งตั้งผู้บังคับบัญชา ซึ่งโครงสร้างเช่นนี้ จะทำให้มีปัญหาในการบริหารผู้ใต้บังคับบัญชา หรือกรณีที่มีคณะกรรมการติดตามและสนับสนุนการปฏิบัติราชการของกองบัญชาการ (ก.ต.ส.) ที่ให้อำนาจหน้าที่อย่างครบวงจรทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย การปฏิบัติและการประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งถือเป็นการขงเอง ขมเอง กฎหมายสำคัญควรหรือที่จะเร่งรีบพิจารณาภายใน ๔ สัปดาห์ เพื่อให้ทันสมัยการประชุมนี้^{๑๙}

^{๑๘} นิธิ เอียวศรีวงศ์, “ผ่าโครงสร้างตำรวจ,” ใน มติชนรายวัน วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๙ ปีที่ ๒๙ ฉบับที่ ๑๐๔๘๘ (<http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2006q4/2006november27p8.htm>)

^{๑๙} 'สนช.รับหลักการพ.ร.บ.ตำรวจ ๗๕:๓๐ ท่ามกลางเสียงต้านเพียบ, กรุงเทพธุรกิจ วันศุกร์ที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐.

แม้ว่าประเด็นของการปฏิรูปตำรวจครั้งนี้ จะมีหลายประเด็นที่ฝ่ายผู้ไม่เห็นด้วยก็ยอมรับถึงปัญหาที่ดำรงอยู่และมีเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง แต่การปฏิรูปตำรวจตามข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ ไม่อาจบังเกิดผลในทางปฏิบัติได้ แม้ว่าจะเป็น การดำเนินการโดยรัฐบาลที่มาจาก การรัฐประหารซึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จก็ตาม มีข้อสังเกตก็คือ ความพยายามปฏิรูปตำรวจเกิดขึ้นภายหลังจากการยึดอำนาจล้มรัฐบาลของ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ซึ่งถูกมองว่าเป็นผู้ใช้อำนาจตำรวจในการเสริมสร้างอำนาจทางการเมือง การปฏิรูปจึงเสมือนเป็นการทำลายเครือข่ายอำนาจทางการเมืองของฝ่ายตรงข้าม แทนที่การปฏิรูประบบงานตำรวจจะดำเนินไปด้วยเหตุด้วยผลของการปฏิบัติงานตำรวจอย่างแท้จริง การมีวาระแฝงเร่งทางการเมืองดังกล่าว จึงอาจทำให้ผลการศึกษาเพื่อการปฏิรูปตำรวจไม่สามารถปลอดจากอคติและยอมทำให้เกิดการต่อต้านจากฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยอย่างชัดเจน

๘.๑.๗ การปฏิรูปตำรวจในฐานะส่วนหนึ่งของการปฏิรูปประเทศใน พ.ศ.๒๕๕๗

ข้อเสนอให้มีการปฏิรูปองค์กรตำรวจ เกิดขึ้นอีกครั้งภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ได้มีกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปองค์กรตำรวจจากหลายฝ่าย และในการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ครั้งที่ ๘/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสมานิติบัญญัติแห่งชาติ นโยบายข้อ ๑๑. นโยบายการปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม มีประเด็นที่สำคัญคือ จะจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่ปราศจากการแทรกแซงของรัฐ นำเทคโนโลยีที่ทันสมัยและความรู้ทางนิติวิทยาศาสตร์มาใช้เพื่อเร่งรัดการดำเนินคดีทุกขั้นตอนให้รวดเร็วเกิดความ เป็นธรรม^{๒๐}

การศึกษาและพิจารณาแนวทางการปฏิรูปกิจการตำรวจ มีการดำเนินการโดยฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

๑) **สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.)** ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๒๗ กำหนดให้มีสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) มีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ จำนวน ๑๑ ด้าน โดยมีประเด็นการปฏิรูปด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมอยู่ด้วย สปช.ได้แต่งตั้งคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เพื่อศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูป และคณะกรรมการการปฏิรูปโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และกระบวนการทำงานตำรวจเพื่อประโยชน์ของประชาชน เมื่อจัดทำรายงานการปฏิรูป วาระ ๖ กิจการตำรวจเสร็จสิ้น ได้เสนอรายงานต่อที่ประชุมคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว จึงมีมติเห็นชอบให้เสนอรายงานผลการพิจารณาให้ สปช. ทราบในการประชุม สปช. ครั้งที่ ๓๒/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้มีการพิจารณาประเด็นการปฏิรูปกิจการตำรวจตามที่เสนอ แต่ผลการประชุมยังไม่อาจหาข้อยุติได้ ที่ประชุม สปช. จึงมีมติให้เลื่อนการพิจารณารายงานการปฏิรูปกิจการตำรวจ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม วาระปฏิรูปที่ ๖ ในเวลาต่อมาคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๔ เมื่อวันที่ ๒๙

^{๒๐} ประยุทธ์” นำ กรม.แถลงนโยบาย ๑๑ ด้าน เน้นยุทธศาสตร์ “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” ของในหลวง (<http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9570000104782>)

เมษายน ๒๕๕๘ รับทราบมติที่ประชุม สปช. ครั้งที่ ๓๒/๒๕๕๘ และเห็นชอบให้ประธาน สปช. ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อศึกษาและจัดทำแผนการปฏิรูปกิจการตำรวจ^{๒๑}

ผลการพิจารณาแนวทางการปฏิรูปกิจการตำรวจของ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม สปช. มีผู้ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอในหลายประเด็นเนื่องจากเป็นข้อเสนอที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและระบบงานที่แตกต่างจากเดิมหลายประการ ได้แก่ แยกระบบงานสอบสวนให้เป็นองค์กรอิสระไม่ขึ้นตรงต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือเป็นหน่วยงานอิสระแยกจากสถานีตำรวจ แบ่งโครงสร้างองค์กรเป็นระดับชาติ และระดับจังหวัด เป็นต้น

๒) การบรรจุเรื่องการปฏิรูปตำรวจไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.๒๕๕๗ มาตรา ๓๒ กำหนดให้มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ การร่างรัฐธรรมนูญให้มีความเห็นหรือข้อเสนอแนะของสภาปฏิรูปแห่งชาติ มาประกอบการพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญด้วย คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมี ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ ในร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้น ส่วนที่ ๒ การปฏิรูปด้านต่างๆ มาตรา ๒๘๒ (๘) กำหนดให้มีการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ในส่วนของการปฏิรูปกิจการตำรวจ ปรากฏอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้

ปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีใช้ภารกิจหลักของตำรวจไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองในกระบวนการยุติธรรม กำหนดเกณฑ์มาตรฐานการแต่งตั้งหรือย้ายข้าราชการตำรวจให้เป็นไปตามหลักคุณธรรม กระจายอำนาจการบริหารงานตำรวจไปสู่ระดับจังหวัดและสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการตำรวจ ปรับระบบงานสอบสวนให้มีความเป็นอิสระ ให้พนักงานอัยการ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ มีอำนาจสอบสวนร่วมกับหน่วยงานด้านการสอบสวนในกรณีที่ประชาชนร้องขอความเป็นธรรม ปรับปรุงระบบงานด้านนิติวิทยาศาสตร์ในสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้มีความเป็นอิสระและมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีระบบบริหารงานบุคคลที่ยึดหลักความรู้ความชำนาญเฉพาะทาง รวมทั้งจัดสรรและกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณให้แก่หน่วยปฏิบัติงานในพื้นที่ให้เพียงพอและสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ^{๒๒}

อย่างไรก็ตาม ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ตกไป เนื่องจาก สปช. มีมติไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญในการประชุม สปช. ครั้งที่ ๖๗/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๘

^{๒๑} รายงานคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ สภาปฏิรูปแห่งชาติ พิจารณาศึกษาเรื่องการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ (เอกสารแจกจ่าย)

^{๒๒} คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ ตามมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง และส่งให้คณะรัฐมนตรี และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามมาตรา ๓๖ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.๒๕๕๗ (กรุงเทพฯ: ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕), หน้า ๑๐๙.

๓) **สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.)** สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการการกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมและกิจการตำรวจ มี พลเรือเอกศิษฐวัชร วงษ์สุวรรณ เป็นประธานกรรมการ และแต่งตั้งคณะอนุกรรมการกิจการตำรวจ มี พลตำรวจเอกวัชรพล ประสารราชกิจ เป็นประธานอนุกรรมการ เมื่อมีการศึกษาและพิจารณาเกี่ยวกับการปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีข้อเสนอเกี่ยวกับการปฏิรูปตำรวจตามประเด็นต่างๆ ได้แก่^{๒๓}

- (๑) การพัฒนาคุณภาพและศักยภาพข้าราชการตำรวจ
- (๒) การพัฒนาระบบงานสอบสวนและการอำนวยความยุติธรรมในชั้นตำรวจ
- (๓) การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการ
- (๔) การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ
- (๕) องค์การกำหนดนโยบายและการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

๔) **การพิจารณาปฏิรูปกิจการตำรวจ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ** ในส่วนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พลตำรวจเอกสมยศ พุ่มพันธุ์ม่วง ได้แต่งตั้งคณะทำงานกำหนดแนวทางการปฏิรูปองค์กรตำรวจตามคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๔๐/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๘ เพื่อศึกษาและดำเนินการเกี่ยวกับการปรับปรุงงานของตำรวจ มีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นหัวหน้าคณะทำงาน และผู้บังคับบัญชาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ร่วมเป็นคณะทำงาน มีคณะทำงานย่อย ๖ คณะ เพื่อพิจารณาแนวทางการปฏิรูปด้านต่างๆ ได้แก่

- (๑) คณะทำงานย่อยด้านแนวทางการกระจายอำนาจสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- (๒) คณะทำงานย่อยด้านการถ่ายโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไปให้หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง
- (๓) คณะทำงานย่อยด้านองค์การกำหนดนโยบาย ควบคุม กำกับดูแล และการบริหารงานบุคคลของ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- (๔) คณะทำงานย่อยด้านการให้ท้องถิ่นและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ
- (๕) คณะทำงานย่อยด้านกฎหมายระเบียบและข้อบังคับ
- (๖) คณะทำงานย่อยด้านการรับฟังความคิดเห็นและการประชาสัมพันธ์

การเสนอความเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูปกิจการตำรวจของแต่ละภาคส่วน มีรายละเอียดของข้อเสนอที่แตกต่างกันออกไป แต่มีประเด็นการพิจารณาที่ร่วมกัน โดยแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน คือ การลดการแทรกแซงจากการเมือง การกระจายอำนาจ และการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน สรุปข้อเสนอของแต่ละฝ่ายเกี่ยวกับการปฏิรูปตำรวจ เปรียบเทียบได้ตามตารางดังนี้

^{๒๓} สำนักกรรมการ ๒ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมและกิจการตำรวจ, *สรุปผลการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ของคณะอนุกรรมการกิจการตำรวจ, เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง “การปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติ” จัดโดยคณะกรรมการการกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมและกิจการตำรวจ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันจันทร์ที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๘ ณ สโมสรตำรวจ ถนนวิภาวดีรังสิต กรุงเทพฯ (เอกสารอัดสำเนา).*

ตารางที่ ๘.๑ เปรียบเทียบข้อเสนอการปฏิรูปตำรวจ โดย คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ สปช. สนช. และคณะทำงานของ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ประเด็นจากร่างรัฐธรรมนูญ ^{๒๔}	แนวทางปฏิรูปตำรวจ ของคณะอนุกรรมการตำรวจ สปช. ^{๒๕}	แนวทางปฏิรูปตำรวจ ของคณะอนุกรรมการฯ สนช. ^{๒๖}	แนวทางปฏิรูปตำรวจ ของคณะทำงาน ตร. ^{๒๗}
ลดการแทรกแซง ๑. กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองในกระบวนการยุติธรรม	ลดการแทรกแซง ๑. กำหนดมาตรการเพื่อไม่ให้เกิดการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ตัดอำนาจนายกฯ ในการสั่งย้ายประจำสำนักนายก ๒. กำหนดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร เช่น จัดการงบประมาณและการแต่งตั้งโยกย้าย	ลดการแทรกแซง ๑. ก.ต.ช. ทำหน้าที่เป็นองค์กรนโยบายและเห็นชอบงบประมาณก่อนเสนอสภา, ตั้ง ผบ.ตร. (ทำแทน ครม.) - องค์ประกอบมี นรม., รอง นรม., ปลัด กห., มท., ยธ., ผอ.สทป., ผบ.ตร., จตช., รอง ผบ.ตร.(บร.), ผู้ทรงคุณวุฒิที่วุฒิสภานัดเลือกมา ๒ คน (รวม ๑๑ คน) ๒. ก.ตร.ทำหน้าที่องค์กรพิทักษ์คุณธรรมด้านบริหารงานบุคคล (รับเรื่องร้องทุกข์/กำหนดคดีทางานบุคคล/ไม่ได้แต่งตั้ง) - องค์ประกอบมี ผบ.ตร., รอง ผบ.ตร. ๕ คน,	ลดการแทรกแซง ๑. ก.ต.ช. ๑.๑ ยุบ ก.ต.ช. (โดยอำนาจหน้าที่ ก.ต.ช. ให้เป็นของ ก.ตร.) หรือ ๑.๒ คง ก.ต.ช. แต่ปรับปรุงองค์ประกอบให้มีอิสระ และยกเลิกอำนาจหน้าที่แต่งตั้ง ผบ.ตร. ๒. ก.ตร. ๒.๑ เห็นควรคงไว้ ประธาน ก.ตร. ควรเป็น ผบ.ตร. ๒.๒ องค์ประกอบ ก.ตร. ต้องมีอิสระและอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตาม พ.ร.บ.

^{๒๔} แยกประเด็นจากมาตรา ๒๘๒ (๘) การปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ ตามมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง และส่งให้คณะรัฐมนตรี และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามมาตรา ๓๖ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๘

^{๒๕} เอกสารรายงานผลการศึกษาของ อนุกรรมการปฏิรูปโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และกระบวนการทำงานตำรวจเพื่อประโยชน์ของประชาชน ใน คณะกรรมาธิการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.)

^{๒๖} สำนักกรรมการ ๒ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมและกิจการตำรวจ, สรุปผลการพิจารณาการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ของคณะอนุกรรมการกิจการตำรวจ, เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง “การปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติ” จัดโดย คณะกรรมาธิการการกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมและกิจการตำรวจ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันจันทร์ที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๘ ณ สโมสรตำรวจ ถนนวิภาวดีรังสิต กรุงเทพฯ (เอกสารอัดสำเนา).

^{๒๗} รายงานการประชุมคณะทำงานกำหนดแนวทางปฏิรูปองค์กรตำรวจ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๘ เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๘

ประเด็นจากร่างรัฐธรรมนูญ ^{๒๔}	แนวทางปฏิรูปตำรวจ ของคณะอนุกรรมการตำรวจ สปช. ^{๒๕}	แนวทางปฏิรูปตำรวจ ของคณะอนุกรรมการฯ สนช. ^{๒๖}	แนวทางปฏิรูปตำรวจ ของคณะทำงาน ตร. ^{๒๗}
		จตช., หน.นรป., กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ๕ คน (อธิบดีเลือกตนเอง ๒/ตำรวจเกษียณ ๒/วุฒิสภาเลือก ๑) (รวม ๑๓ คน) ๓. ก.ตร. กรม ทำหน้าที่เช่นเดียวกับ ก.ตร. (แต่ดูแลในระดับกรม) - องค์ประกอบมี อธิบดีกรม..., รองอธิบดี กรม..., ผู้ทรงคุณวุฒิ ๓ คน (ตำรวจเกษียณ ๑ คน/ผู้ทรงคุณวุฒิ ๒ คน) ๔. อำนาจการแต่งตั้งกลับไปอยู่ที่ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นโดย ๔.๑ ผบ.ตร. และ รอง ผบ.ตร. แต่งตั้งทุกตำแหน่งใน สง.ผบ.ตร. และ ผบช.หรืออธิบดีขึ้นไป ๔.๒ อธิบดีกรม... และรองอธิบดีกรม... แต่งตั้งทุกตำแหน่งในกรม... ๕. ย้ายข้ามกรมต้องเป็นการโอน (โดยสมัครใจ)	ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ ก่อนแก้ไขเพิ่มเติมตามประกาศ ฉบับที่ ๘๘/๒๕๕๗ ลง ๑๐ ก.ค.๒๕๕๗ มาตรา ๓๐ ๒.๓ อำนาจหน้าที่เฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์แต่งตั้ง ไม่มีอำนาจแต่งตั้ง
๒. กำหนดเกณฑ์มาตรฐานการแต่งตั้งหรือย้ายข้าราชการตำรวจให้เป็นไปตามหลักคุณธรรม	๑. การแต่งตั้ง ๑.๑ ในแต่ละ บช. ตั้งแต่ ผบช. ลงไป ให้แต่งตั้งเฉพาะใน บช. นั้นๆ เท่านั้น ๑.๒ ผบก.ขึ้นไปใช้หลักอาวุโสประกอบความประพฤตินั้นเดียวกับศาล ๑.๓ รอง ผบก. ลงมา ใช้หลักอาวุโส ๕๐% ของตำแหน่งว่างที่จะใช้แต่งตั้งเลื่อนตำแหน่ง	๑. การแต่งตั้งโยกย้ายเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น โดยมี ก.ตร.กำหนดหลักเกณฑ์และรับเรื่องราวร้องทุกข์ ตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา	๑. การแต่งตั้ง เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ดำเนินการในรูปของคณะกรรมการที่ ยึดหลักเกณฑ์ที่ ก.ตร.กำหนดอย่างเคร่งครัด และ ก.ตร.ตรวจสอบการใช้อำนาจแต่งตั้งของผู้บังคับบัญชาอย่างจริงจัง ๒. ผบ.ตร. มาจากการเลือกตั้งโดยข้าราชการตำรวจ ๓. ปรับปรุงหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคล การแต่งตั้งให้โปร่งใสเป็นธรรม

ประเด็นจากร่างรัฐธรรมนูญ ^{๒๔}	แนวทางปฏิรูปตำรวจ ของคณะกรรมการการตำรวจ สปช. ^{๒๕}	แนวทางปฏิรูปตำรวจ ของคณะกรรมการฯ สนช. ^{๒๖}	แนวทางปฏิรูปตำรวจ ของคณะทำงาน ตร. ^{๒๗}
การกระจายอำนาจ ๓. กระจายอำนาจการบริหารงานตำรวจไปสู่ระดับจังหวัดและสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการตำรวจ	การกระจายอำนาจ ๑. ให้ ตร. เป็นหน่วยงานอิสระไม่ขึ้นกับส่วนราชการใดโดยแบ่งเป็น ๑.๑ สง.ผบ.ตร. ๑.๒ บช.ก. ๑.๓ บช.น. และ บช.ภ. ๗๖ จว. ๑.๔ บช.ส. ๑.๕ สง.จเร ๑.๖ สง.แผนงานตำรวจ ๑.๗ สง.ส่งกำลังบำรุง ๑.๘ สง.สพฐ.ตร. ๒. ตั้งคณะกรรมการบริหารกิจการตำรวจโดยแบ่งเป็น ๒.๑ คณะกรรมการบริหารกิจการตำรวจส่วนภูมิภาค ๗๖ จว. (แบ่งย่อยตามขนาดจังหวัด S/M/L) ๒.๒ คณะกรรมการบริหารกิจการตำรวจ กทม. ทำหน้าที่บริหารทั้งระบบ รวมทั้งแต่งตั้งโยกย้าย ประกอบด้วย ปราชญ์ชาวบ้าน/องค์กรเอกชน/สหกรณ์ เกษตร/สมาคมผู้ปกครอง/นักศึกษา/สภาหอการค้าสภาอุตสาหกรรมฯ/ตัวแทนแรงงาน/ผบก.ภ.จว./น.	การกระจายอำนาจ ๑. ให้ ตร. เป็นส่วนราชการระดับกระทรวงโดยยังคงใช้ชื่อ “สำนักงานตำรวจแห่งชาติ” และอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ๒. ปรับหน่วยงานหลัก คือ บช.น./ภ.๑-๙ (รวม ศชต.)/ตชด./สตร./สพฐ./ก. เป็นกรมและให้เป็นนิติบุคคล (หัวหน้าหน่วยเรียกว่า “อธิบดี” แต่ยังคง ยศ พล.ต.ท.) ๓. ส่วน บช. ที่เหลือ (ปส./ส./กมค./สกพ./สยศ./สงป. ฯลฯ) เป็นส่วนราชการอยู่ในสง.ผบ.ตร. (จัดตั้ง บช.ใหม่คือ บช.กิจการต่างประเทศ/บช.ตำรวจจราจรและท่องเที่ยว) ๔. กรมมีอำนาจเด็ดขาดในตัวเองทั้งทางด้านบริหารงานบุคคล/งบประมาณ/ส่งกำลังบำรุง/กฎหมาย/วินัย (อำนาจ ก.ตร. กรม...) ๕. ยุบตำแหน่ง ผู้ช่วย ผบ.ตร.	การกระจายอำนาจ ๑. คงโครงสร้างเดิมไว้แต่ให้อำนาจ บช. มากขึ้นตามระเบียบ ก.ต.ช. ที่ได้กำหนดไว้ (ให้เป็นเสมือนนิติบุคคล)/บช. ตั้งงบประมาณและบริหารงบประมาณ เอง แต่งตั้ง รอง ผบก. ลงมา / ย้ายข้าม บช. ต้องให้เจ้าตัวสมัครใจ ๒. การกระจายอำนาจ เริ่มต้นจากระดับสถานีตำรวจขึ้นไป โดยแยกภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของ สถานีตำรวจ ภ.จว./บก. บช./ภ. และ ตร. อย่างชัดเจน ๓. ปรับแก้ระเบียบ ก.ต.ช. เรื่องการแต่งตั้ง กต.ตร. โดยให้เพิ่ม กต.ตร.ทุกระดับ โดยให้ ก.ต.ช.เป็นผู้กำหนด
๔. โอนภารกิจของ ตร.ที่มีใช้ภารกิจหลักของตำรวจไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ	๑. การถ่ายโอนภารกิจ ๑.๑ งานจราจรให้ กทม. ๑.๒ งานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ		๑. หน่วยงานที่จะรับโอน ไม่มีความพร้อมรับ เห็นควรคงภารกิจไว้ และขอสนับสนุนอัตรากำลังเพิ่มเติม และเพิ่มงบประมาณให้เหมาะสม

ประเด็นจากร่างรัฐธรรมนูญ ^{๒๔}	แนวทางปฏิรูปตำรวจ ของคณะกรรมการการตำรวจ สปช. ^{๒๕}	แนวทางปฏิรูปตำรวจ ของคณะกรรมการการฯ สนช. ^{๒๖}	แนวทางปฏิรูปตำรวจ ของคณะทำงาน ตร. ^{๒๗}
	และสิ่งแวดล้อม ๑.๓ งานท่องเที่ยวให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ๑.๔ งานทางหลวงให้กระทรวงคมนาคม ๑.๕ งานรถไฟให้การรถไฟ		
<u>การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน</u> ๕. ปรับปรุงระบบงานสอบสวนให้มีความเป็นอิสระแยกออกจาก ตร. และให้พนักงานอัยการ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจสอบสวนร่วมกับหน่วยงานด้านการสอบสวนในกรณีที่ประชาชนร้องขอความเป็นธรรม	<u>การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน</u> ๑. การพัฒนาระบบงานสอบสวน ๑.๑ แยกระบบงานสอบสวนให้เป็นองค์กรอิสระไม่ขึ้นตรงต่อ ตร. หรือให้เป็นหน่วยงานอิสระแต่ยังขึ้นตรงกับ ตร. ๑.๒ แบ่งการปฏิรูปงานสอบสวน ๒ ส่วน คือ ๑.๒.๑ การจัดระบบงาน แบ่งขอบเขตความรับผิดชอบของงานแต่ละระดับ ๑) ระดับสถานี รับแจ้งเหตุเบื้องต้นไกล่เกลี่ยคดีอาญา สอบสวนความผิดที่อยู่ในอำนาจศาลแขวง ๒) ระดับ จว. สอบสวนความผิดที่อยู่ในอำนาจศาลจังหวัด ๓) ระดับภาคบูรณาการคดีที่เกิดขึ้นข้ามจังหวัด ทำฐานข้อมูลสืบสวนสอบสวน ศูนย์นิติวิทยาศาสตร์ ทว. ทำความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการ ๑.๒.๒ การพัฒนาคุณภาพ พงส.	<u>การพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน</u> ๑. การพัฒนาระบบงานสอบสวน ๑.๑ ให้รับแจ้งความ ๑๐๐% และไกล่เกลี่ยคดีอาญาได้ในชั้นสอบสวนตาม พ.ร.บ.ไกล่เกลี่ยฯ ๑.๒ จัดแท่งเจริญเติบโตของพนักงานสอบสวน ตั้งแต่ รอง สว. ถึง รอง ผบ.ตร. ๑.๓ ให้งานนิติวิทยาศาสตร์เป็นนิติบุคคลระดับกรมเพื่อความอิสระในการบริหารงาน ๒. ยกเลิกการแบ่งชั้นข้าราชการตำรวจ (สัญญาบัตร/ประทวน) ทุกนายมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตำรวจ เท่าเทียมกัน ๓. ชั้นประทวน(เดิม) ยกเลิกยศ ส.ต.ต. – ด.ต. แต่ให้เรียกเป็นนายตำรวจ (Junior_Officer) และนายตำรวจอาวุโส (Senior Officer) และให้ทุกนายอย่างน้อยต้องจบอนุปริญญาและให้ สามารถเลื่อนไหลได้ถึงระดับ สว.	<u>การพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน</u> ๑. จัดขนาดสถานีตำรวจเป็น S/M/L รวมงานสืบสวนและสอบสวนไว้ด้วยกันเป็นทีมรับแจ้งความ โดยใช้ชุดพนักงานสืบสวนสอบสวน จำนวนขึ้นอยู่กับปริมาณงาน มีหัวหน้างานสอบสวนรับผิดชอบ ๒. ปรับปรุงประสิทธิภาพของสถานีตำรวจ งานสอบสวนไม่สามารถแยกออกจากงานตำรวจได้ เนื่องจากงานสืบสวนสอบสวน และงานป้องกันปราบปราม คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมเป็นงานที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ๓. จัดโครงสร้างงานสอบสวนให้มีหน่วยงานรับผิดชอบ ทั้งในระดับสถานี ระดับ บก. และ ระดับ บช. ตามลำดับ ๔. การปรับปรุงเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินกองทุนสืบสวนสอบสวนคดีอาญา โดยยึดหลัก equal pay for equal work คำนึงถึงปริมาณงานและผลการปฏิบัติงานเป็นเกณฑ์ในการจ่ายเงิน

ประเด็นจากร่างรัฐธรรมนูญ ^{๒๔}	แนวทางปฏิรูปตำรวจ ของคณะอนุกรรมการตำรวจ สปช. ^{๒๕}	แนวทางปฏิรูปตำรวจ ของคณะอนุกรรมการฯ สนช. ^{๒๖}	แนวทางปฏิรูปตำรวจ ของคณะทำงาน ตร. ^{๒๗}
	๑) ตำแหน่ง พงส. มี แห่งเติบโตตั้งแต่ พงส.ผู้ช่วยเทียบเท่า รอง สว. จนถึง พงส. เทียบเท่า รอง ผบ.ตร. ๒) คุณสมบัติ พงส. เทียบเคียงอัยการคือนิติศาสตร์บัณฑิต/เนติ บัณฑิต/ประกาศนียบัตรวิชาชีพสอบสวน อัตราเงินเดือนค่าตอบแทน ต้องสูงขึ้น เทียบเคียงอัยการ		
๖. ปรับปรุงระบบงานด้านนิติ วิทยาศาสตร์ ใน ตร.ให้มีความเป็น อิสระและมีประสิทธิภาพมากขึ้น และมีระบบบริหารงานบุคคลที่ยึด หลักความรู้ความชำนาญเฉพาะ ทาง		- ให้งานนิติวิทยาศาสตร์เป็นนิติบุคคลระดับกรม เพื่อความเป็นอิสระ	
๗. จัดสรรและกระจายอำนาจการ บริหารงบประมาณให้แก่หน่วย ปฏิบัติงานในพื้นที่ให้เพียงพอและ สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมี ประสิทธิภาพ	๑. ปรากฏหมายว่าด้วยกองทุนให้ประชาชน เสียภาษีในเขตปกครองนำไปใช้ในกิจการ ตำรวจ ๑) จัดงบประมาณให้เพียงพอต่อภารกิจ หลักของ ตร. เช่น น้ำมัน เบี้ยเลี้ยง ๒) งบประมาณจากภาคส่วนประชาชน โดยการเสียภาษีเงินได้เป็นกรณีพิเศษ เช่นเดียวกับกฎหมายพรรคการเมืองให้ ประชาชนบริจาคแก่พรรคการเมือง โดยเพิ่ม ช่องทางจ่ายภาษีให้กิจการตำรวจในเขตนั้น ๓) งบจากคำสั่ง คสช.ที่ ๑๑๑/๒๕๕๗ ๔) งบจากงบกลาง		๑. กระจายอำนาจการจัดทำคำขอ งบประมาณและการบริหารงบประมาณ ให้หน่วยงานระดับ บช./ภาค เป็นเสมือน นิติบุคคล และหน่วยระดับ บก./ภ.จว. และสถานีตำรวจ ได้รับจัดสรรตามวงเงิน งบประมาณโดยตรง ๒. ขอรับการสนับสนุนงบประมาณจาก ท้องถิ่นตาม พรบ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ม.๗ แก้ไขตามประกาศ คสช.ฉบับ ที่ ๑๑๑/๒๕๕๗ ลง ๒๑ ก.ค.๕๗

ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปตำรวจ จากสภาพปฏิรูปแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และข้อเสนอของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีความแตกต่างกันในรายละเอียด ดังจะเห็นได้ว่าข้อเสนอของสภาพปฏิรูปแห่งชาติ มีความครอบคลุมในเชิงโครงสร้างองค์กร ระบบงานอำนวยความสะดวก การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และงานด้านต่างๆ ของตำรวจ โดยต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและระบบงาน ในขณะที่ข้อเสนอจากฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นข้อเสนอที่มุ่งเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรภายใน และระบบการบริหารงานบุคคลเป็นสำคัญ โดยวิธีการที่จะทำให้เกิดการปฏิรูปอยู่ที่การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ ซึ่งเป็นการทำหน้าที่ในบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม จะได้ศึกษาพิจารณา และมีข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปเสร็จสิ้น แต่เมื่อการพิจารณาของสภาพปฏิรูปแห่งชาติ ยังไม่สามารถมีข้อยุติได้ เนื่องจากยังมีหลายฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับแนวทางการปฏิรูปดังกล่าว จนทำให้การดำเนินการต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ ขึ้นมาอีกคณะหนึ่ง เพื่อศึกษา วิเคราะห์และจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ โดยคณะกรรมการชุดนี้ มีนายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์ เป็นประธาน มีผู้แทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ร่วมเป็นกรรมการ และมีข้าราชการตำรวจ อดีตข้าราชการตำรวจ เข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยจำนวนหนึ่ง ผลการพิจารณามีข้อเสนอ ดังนี้

๑) ความเป็นอิสระในการบริหารงานของหน่วยงานตำรวจจากการแทรกแซงทางการเมือง มีแนวทางการปฏิรูปให้ปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) เพื่อให้สามารถเป็นอิสระจากการถูกครอบงำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) เพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และปรับปรุงกระบวนการแต่งตั้ง ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้ปราศจากการครอบงำจากผู้มีอำนาจทางการเมืองหรืออิทธิพลภายนอกและภายใน สร้างความมั่นคงในตำแหน่งให้กับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

๒) การวางแนวทาง มาตรฐานการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่ง เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยการปรับปรุงหลักเกณฑ์การแต่งตั้งให้โปร่งใส ลดการใช้ดุลยพินิจที่ไม่เป็นธรรม

๓) ปฏิรูปงานสอบสวน ปรับระบบการประเมินเพื่อเลื่อนตำแหน่ง แก่ไขคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งหัวหน้าสถานีตำรวจ ผู้บังคับการ และผู้บัญชาการ ต้องมีความรู้ความสามารถประสบการณ์ทั้งงานสอบสวน และงานสืบสวนป้องกันปราบปราม เป็นต้น

๔) การถ่ายโอนภารกิจให้หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่โดยตรงไปดำเนินการ เพื่อแบ่งเบาภาระของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เช่น งานจราจร งานป้องกันปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การอำนวยความสะดวกและรักษาความปลอดภัยงานท่องเที่ยว การจัดจราจรในพื้นที่ทางหลวง การรักษาความปลอดภัยในงานรถไฟ เป็นต้น

๕) เรื่องอื่นๆ ได้แก่ การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกิจการของตำรวจ การจัดระบบนิติวิทยาศาสตร์ ระบบงบประมาณของตำรวจ สร้างกลไกการตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในกรณีร้องขอความเป็นธรรม

ผลการศึกษาของคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ ได้ผ่านความเห็นชอบของสภาพปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ และได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๘ ต่อมาคณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘ มอบหมายให้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นหน่วยงานหลัก ไปพิจารณาร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของ

ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตำรวจของ สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) หลังจากนั้น สภาปฏิรูปแห่งชาติ ก็สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และมีการตั้งสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ขึ้นแทนสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อดำเนินการให้เกิดการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ตามมาตรา ๓๔/๒ แห่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

สปท.ได้แต่งตั้งคณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านต่างๆ ขึ้น สำหรับคณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ จำนวน ๓ คณะ ได้แก่

๑) คณะอนุกรรมการปฏิรูปการดำเนินงานในองค์กรกระบวนการยุติธรรม มี นายประสิทธิ์ ปทุมรักษ์ เป็นประธานอนุกรรมการ

๒) คณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการตำรวจ มี พลตำรวจเอกวรพงษ์ ชิวปรีชา เป็นประธานอนุกรรมการ

๓) คณะอนุกรรมการปฏิรูปการเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกความยุติธรรมเพื่อประชาชน มี พลโททฤษฎะ บวรรัตนารักษ์ เป็นประธานอนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการตำรวจ ได้นำรายงานวาระปฏิรูปที่ ๖ การจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ ที่จัดทำโดยคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) แต่งตั้งขึ้น มาพิจารณาต่อ และจัดทำเป็นแผนการปฏิรูปกิจการตำรวจ โดยมีประเด็นการปฏิรูปที่สอดคล้องกับแนวทางของ สปช. แต่มีความแตกต่างกันรายละเอียดที่จะต้องดำเนินการ รวม ๙ ประเด็น^{๒๘} ได้แก่

- ๑) ระบบงานบริการประชาชนในการรับแจ้งความและสอบสวน
- ๒) ความเป็นอิสระในการบริหารงานของตำรวจจากการแทรกแซงทางการเมือง
- ๓) วางแนวมาตรฐานในการแต่งตั้งโยกย้าย
- ๔) การถ่ายโอนภารกิจให้หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่โดยตรง
- ๕) ระบบงบประมาณของตำรวจ
- ๖) การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน
- ๗) การจัดระบบนิติวิทยาศาสตร์
- ๘) การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน
- ๙) ระบบการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการตำรวจและระบบการฝึกอบรม

การพิจารณาแนวทางการปฏิรูปตำรวจของ สปท. ได้จัดทำแผนการปฏิรูปเพื่อให้สามารถขับเคลื่อนได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยจัดลำดับความเร่งด่วนของการดำเนินการที่ละเอียดเรื่อง ลำดับแรกคือ ระบบงานบริการประชาชนในการรับแจ้งความและสอบสวน เนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องที่กระทบต่อประชาชนโดยตรง เมื่อศึกษาพิจารณาและจัดทำแผนเสร็จสิ้น จึงได้ส่งให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป^{๒๙}

^{๒๘} แผนการปฏิรูปกิจการตำรวจ ผ่านความเห็นชอบจากมติที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๘

^{๒๙} สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, รายงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เรื่อง ระบบงานบริการประชาชนในการรับแจ้งความและสอบสวน (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, ๒๕๕๙)

จะเห็นได้ว่าแม้ว่าฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะมีความเห็นที่ค่อนข้างสอดคล้องว่าองค์กรตำรวจ มีปัญหาที่ส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ได้แก่ ปัญหาการถูกแทรกแซงจากอำนาจทางการเมืองผ่านกระบวนการบริหารงานบุคคล ระบบงานอำนวยความสะดวกที่เป็นปัญหาส่งผลกระทบต่อ การให้บริการประชาชนและการบังคับใช้กฎหมาย แต่ก็ยังมีความเห็นที่แตกต่างกันในวิธีการในการปฏิรูป รวมทั้งกระบวนการศึกษาพิจารณาปัญหาและแนวทางแก้ไข ยังไม่มีการประสานความคิดและร่วมกัน กำหนดแนวทางการปฏิรูป จนทำให้กระบวนการปฏิรูปยังไม่อาจบรรลุผลไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็น รูปธรรม

๘.๑.๘ การเปรียบเทียบการปฏิรูปตำรวจและการเปลี่ยนแปลงในช่วงเวลาต่างๆ

การปฏิรูปเปลี่ยนแปลงกิจการตำรวจครั้งสำคัญ เริ่มต้นด้วยการจัดโครงสร้างองค์กรสมัยใหม่ ใน สมัยรัชกาลที่ ๔ และพัฒนาต่อเนื่องในสมัยรัชกาลที่ ๕ หลังจากนั้นระบบงานตำรวจ ไม่มีการเปลี่ยนแปลง ในโครงสร้างหลัก เพียงแต่ขยายหน่วยงานเพิ่มเติม การปรับปรุงช่วงการควบคุม ช่วงการบังคับบัญชา เท่านั้น จนกระทั่งในทศวรรษ ๒๕๒๐ มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ เพื่อ จัดการบริหารงานบุคคลของตำรวจ ให้แยกออกจากระบบข้าราชการพลเรือนสามัญ จากนั้นจึงเริ่มมีแนวคิด การปฏิรูปองค์กรตำรวจในระดับโครงสร้าง โดยมีฐานความคิดว่าโครงสร้างดังกล่าวจะสามารถ เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจได้ แนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้บริบททางการเมืองที่ ทหารลดบทบาทในทางการเมืองลง และสถาบันรัฐสภาและพรรคการเมือง เริ่มมีบทบาทมากขึ้น

ครั้งแรกในการนำเสนอแนวคิดปฏิรูปองค์กรตำรวจ โดยฝ่ายการเมืองในปี พ.ศ.๒๕๒๓ มีประเด็นที่ นำเสนอ ได้แก่ การตั้งหน่วยงานสอบสวนขึ้นแยกจากกรมตำรวจ ให้ตำรวจอยู่ภายใต้ฝ่ายปกครอง การโอน การกึ่งที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของตำรวจไปให้หน่วยงานอื่นรับผิดชอบ การเลิกใช้ระบอบยศแบบทหาร เป็นต้น ในด้านองค์กรตำรวจ ก็มีการศึกษาแนวทางในการปฏิรูป โดยมีความเห็นไม่ตรงกับฝ่ายการเมืองและมี ข้อเสนอที่แตกต่างกันออกไป หลังจากนั้นประมาณปี พ.ศ.๒๕๓๐ เกิดแนวคิดในการจัดตั้งทบวงตำรวจ และ เริ่มมีข้อเสนอเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้นอีกครั้งเมื่อมีการใช้ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ และการเสนอแนวคิดการปฏิรูปในระยะต่อมา โดยหาก เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญๆ ในแต่ละช่วงเวลาอาจเห็นถึงความแตกต่างในปัจจัยและผลที่เกิดขึ้น ได้ดังนี้

ตารางที่ ๘.๒ เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงสำคัญที่เกิดขึ้นกับองค์กรตำรวจ

การเปลี่ยนแปลงสำคัญ	เนื้อหา	การเมือง/การดำเนินการ	องค์กรตำรวจ
การออกพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการ ตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑	-แยกจากข้าราชการพลเรือน -ตั้ง ก.ตร. -กำหนดระเบียบบริหารงาน บุคคล	-รัฐบาลค่อนข้างมีเสถียรภาพ -กฎหมายผ่านการพิจารณาของ สภาผู้แทนราษฎร	-ผู้บริหารองค์กร ตำรวจจัดทำร่าง กฎหมายเสนอ
การเสนอแนวคิดปฏิรูป ตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๒- ๒๕๒๔	-ปรับโครงสร้างองค์กรตำรวจ ใน ๒ รูปแบบ คือ ๑) ขึ้นกับ มท.และปรับปรุงงาน ๒) อยู่ ภายใต้คณะกรรมการขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี	-รัฐบาลมีเสถียรภาพ -ตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงาน ของกรมตำรวจ และมี คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ ๓ ด้าน	-มีข้าราชการตำรวจ ร่วมเป็นอนุกรรมการ เฉพาะกิจฯ หลายนาย -กรมตำรวจ ศึกษา ข้อเสนอของ คณะอนุกรรมการ มี ความเห็นแตกต่างกัน

การเปลี่ยนแปลงสำคัญ	เนื้อหา	การเมือง/การดำเนินการ	องค์กรตำรวจ
การออกพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗	-รวมกฎหมายตำรวจ -กระจายอำนาจบริหาร -พัฒนาระบบงานสอบสวน -การมีส่วนร่วมฯ	-รัฐบาลเลือกตั้งมีเสถียรภาพ -มียุทธศาสตร์การตำรวจดำรงตำแหน่งการเมือง	-ตำรวจร่วมกับรัฐบาลดำเนินการ
การพัฒนาระบบงานตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๐	-กระจายอำนาจ -การมีส่วนร่วม -หน่วยงานตรวจสอบ -โอนภารกิจ -พัฒนางานสอบสวน -ปรับปรุงระบบสถานีตำรวจ -ปรับปรุงค่าตอบแทน การบริหารงานบุคคล ฯลฯ	-รัฐบาลรัฐประหาร ระยะเวลา ๑ ปี -นายกรัฐมนตรี ตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ -ระดมความคิดเห็นจากตำรวจประชาชน ภาคส่วนต่างๆ	-มีข้าราชการตำรวจระดับบริหาร ร่วมเป็นกรรมการ
การพัฒนาระบบงานตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๒	-กำหนดแนวทางจากปี ๒๕๕๐ -เลือกดำเนินการบางอย่างที่ทำเร่งด่วนได้ เช่น ส่งเสริมความก้าวหน้าตำรวจประหวน	-รัฐบาลเลือกตั้ง -ฝ่ายบริหารตั้งคณะกรรมการเร่งรัดดำเนินการบางเรื่องที่ไม่ต้องแก้กฎหมาย -มีเหตุไม่สงบทางการเมือง	-มีข้าราชการตำรวจระดับบริหาร ร่วมเป็นกรรมการ
การปฏิรูปตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๗	-ปรับโครงสร้าง บข.เป็นนิติบุคคล -ลดการแทรกแซง -กระจายอำนาจ -แยกงานสอบสวน -โอนภารกิจ -ปรับการแต่งตั้ง	-รัฐบาลรัฐประหาร -การปฏิรูปตำรวจเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปประเทศ -สนช. ตั้งกรรมาธิการ -สพช. ตั้งกรรมาธิการ เสนอบรรจุในร่าง รธน. -คสช.มีคำสั่ง/ประกาศ แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับตำรวจ	-ตร.ตั้งคณะทำงานพิจารณาแนวทางการปฏิรูป -มีส่วนร่วมพิจารณาในระยะแรกน้อย

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาแล้ว จะพบว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดผลในทางปฏิบัติ คือ การออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ และพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยสาระของการเปลี่ยนแปลงคือระบบการบริหารงานบุคคล การจัดตั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคล การกระจายอำนาจการบริหาร โดยไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในเชิงโครงสร้าง เป็นเพียงการปรับปรุงโครงสร้างภายใน บริบททางการเมืองทั้งสองช่วง มีสถาบันรัฐสภาและรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ กระบวนการกำหนดนโยบายในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ผู้นำองค์กรตำรวจมีบทบาทในการจัดทำร่างกฎหมายและเสนอต่อรัฐบาล ส่วนในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ตำรวจร่วมกับรัฐบาล ที่มีอดีตรัฐมนตรี

สำหรับความพยายามปฏิรูปองค์กรตำรวจที่เกิดขึ้นโดยยังไม่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญได้ คือ การเสนอแนวคิดการปฏิรูปตำรวจในปี พ.ศ. ๒๕๒๒-๒๕๒๔ เป็นการริเริ่มโดยฝ่ายการเมือง ในบริบททางการเมืองที่สถาบันรัฐสภาและพรรคการเมือง เริ่มมีความเข้มแข็งมากกว่าในอดีต ข้อเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในภาพรวม จัดระบบการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของตำรวจ ในด้านองค์กรตำรวจได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการและนำข้อเสนอของฝ่ายการเมืองมาพิจารณา มีความเห็นที่ไม่สอดคล้องกัน ส่วนความพยายามในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นข้อเสนอที่เกิดจากคณะกรรมการ

พัฒนาระบบงานตำรวจ ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหาร มีประเด็นในการพัฒนางานตำรวจ ๑๐ ประเด็น รัฐบาลอยู่ในอำนาจเพียงระยะสั้น และมีการนำมาดำเนินการอีกครั้งในปี พ.ศ.๒๕๕๒ ในบริบททางการเมืองที่รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพและมีเหตุความไม่สงบเกิดขึ้น คณะกรรมการที่รัฐบาลแต่งตั้งทั้งสองช่วงเวลา มีข้าราชการตำรวจได้เข้าไปร่วมพิจารณาหลายท่าน แต่ทั้งการปฏิรูปในช่วง พ.ศ.๒๕๒๒-๒๕๒๔ ช่วง ๒๕๕๐ และ ๒๕๕๒ ก็ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ เช่นเดียวกัน

หากเปรียบเทียบกับความพยายามปฏิรูปตำรวจในปี พ.ศ.๒๕๕๗ หลังการรัฐประหาร มีการตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) และสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) การปฏิรูปกิจการตำรวจ เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิรูปประเทศ ภายหลังเหตุการณ์วิกฤติทางการเมือง ทั้ง สนช. และ สปช. มีการแต่งตั้งคณะกรรมการธิการเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการปฏิรูปองค์กรตำรวจ ได้แก่ คณะอนุกรรมการกิจการตำรวจ ในคณะกรรมการธิการการกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมและกิจการตำรวจ สนช. และคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม สปช. โดยกรรมการของ สปช. ได้มีการเสนอแนวทางการปฏิรูปตำรวจ เสนอเพื่อบรรจุไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ส่วนกรรมการ สนช. มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๗ เพื่อจัดโครงสร้างโครงสร้างองค์กรและปรับการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในส่วนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานกำหนดแนวทางการปฏิรูปองค์กรตำรวจ ตามคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๔๐/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๘ เพื่อศึกษาและดำเนินการเกี่ยวกับการปรับปรุงงานของตำรวจ

การเสนอแนวความคิดการปฏิรูปตำรวจ เกิดขึ้นโดยตลอดในช่วงเวลาของวิกฤติความขัดแย้งทางการเมืองในทศวรรษที่ ๒๕๕๐ ความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูปมีความแตกต่างหลากหลาย ยังไม่มีกระบวนการที่ให้แต่ละฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในเวทีเดียวกัน เพื่อร่วมคิด ร่วมทำ เกิดการอภิปรายเชิงเหตุเชิงผลเพื่อนำไปสู่ข้อตกลงในการปฏิรูปร่วมกันได้ ซึ่งแม้ว่าจะมีข้อเสนอด้านการปฏิรูปหลายประการจากแต่ละฝ่าย แต่แนวทางดังกล่าวก็ยังไม่สามารถนำไปสู่การขับเคลื่อนการปฏิรูปให้เกิดผลเป็นรูปธรรมได้

แต่หากพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหลังจากการยึดอำนาจเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ในขณะที่แต่ละฝ่ายกำลังพิจารณาและเสนอแนวทางการปฏิรูปกิจการตำรวจ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ก็ได้มีประกาศและคำสั่งแก้ไขปรับปรุงกฎหมายด้านการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จำนวน ๙ ฉบับ โดยมีสาระสำคัญ ได้แก่

๑) ประกาศ คสช. ฉบับที่ ๘๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาตามตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ และ พ.ร.บ.อาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ.๒๕๔๐ และให้นายกรัฐมนตรีรักษาตาม พ.ร.บ.จราจรทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ รวมทั้งปรับปรุงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวเพื่อเกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติ

๒) ประกาศ คสช. ฉบับที่ ๘๘/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ แก้ไขหลักเกณฑ์และกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ ได้แก่ แก้ไของค์ประกอบ ก.ต.ช. และ ก.ตร. แก้ไขกระบวนการแต่งตั้ง ผบ.ตร. และแก้ไขกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ

๓) ประกาศ คสช. ฉบับที่ ๘๙/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ปรับปรุงการกำหนดเกณฑ์การจัดอาวุโส โดยใช้ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเป็นหลัก

๔) ประกาศ คสช. ฉบับที่ ๑๑๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จัดระบบการบริหาร ปฏิบัติงานด้านป้องกันปราบปรามอาชญากรรม การรักษาความ

ปลอดภัยและที่เกี่ยวข้อง ให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่นและชุมชน และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับการสำรวจ เกี่ยวกับนโยบาย งบประมาณและอาสาสมัคร

๕) ประกาศ คสช. ฉบับที่ ๑๑๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗ กำหนดให้สำรวจไม่มียศ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการ

๖) ประกาศ คสช. ฉบับที่ ๑๑๕/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เปลี่ยนแปลงอำนาจการมีความเห็นแย้งพนักงานอัยการ กรณีมีคำสั่งไม่ฟ้อง อุทธรณ์ ฎีกา ถอนฟ้อง

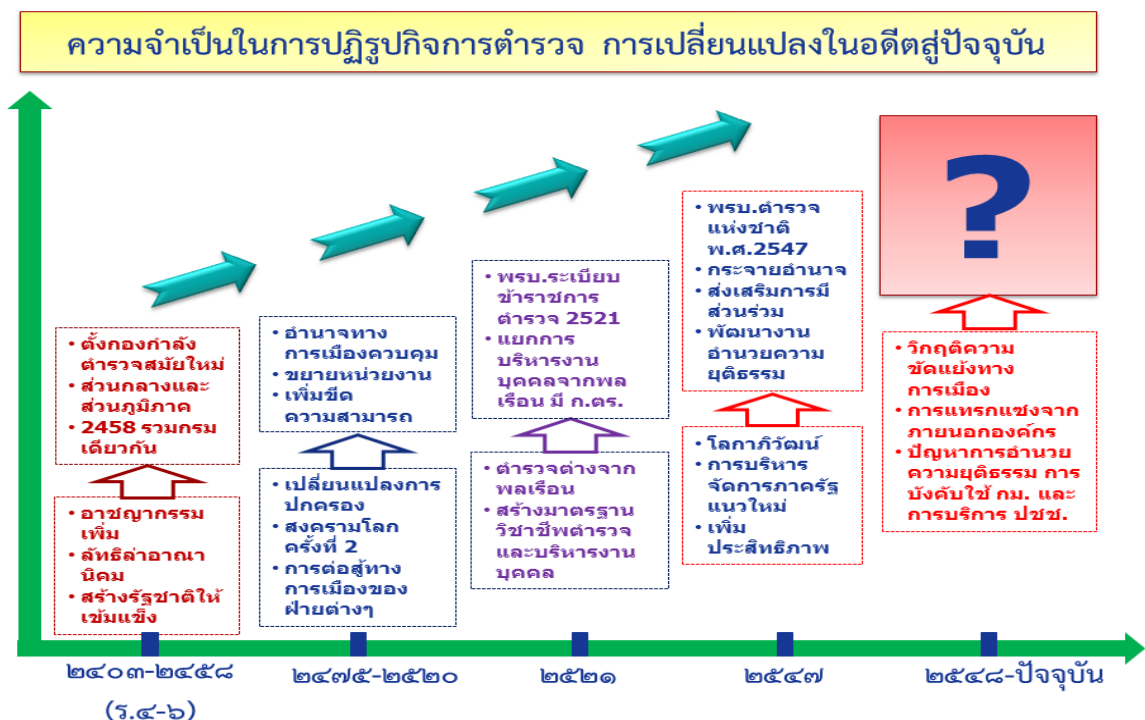
๗) คำสั่ง คสช. ฉบับที่ ๔๔/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๘ แก้ไขการบริหารบุคคล โดยกำหนดให้แต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับ ผู้กำกับ การ – รองผู้บังคับการ ไม่ต้องเสนอ ก.ตร. พิจารณา และให้ออกกฎ ก.ตร.เกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายให้เสร็จภายใน ๓๐ วัน

๘) คำสั่ง คสช. ฉบับที่ ๖/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ให้การคัดเลือกหรือการแต่งตั้งที่ดำเนินการ ตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

๙) คำสั่ง คสช. ฉบับที่ ๗/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๙ โดยยกเลิกตำแหน่งพนักงานสอบสวน ทุกระดับ และให้ ก.ตร. ตัดโอนตำแหน่งดังกล่าวไปให้ส่วนราชการต่างๆ และแต่งตั้งข้าราชการตำรวจที่ดำรงตำแหน่ง พงส. ไปดำรงตำแหน่งต่างๆ

จากการศึกษาเปรียบเทียบการปฏิรูปเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกิจการตำรวจตั้งแต่อดีต จะพบว่าในแต่ละยุคสมัย มีความเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจที่เกิดความจำเป็นในการปฏิรูปกิจการตำรวจที่แตกต่างกัน เช่น ความจำเป็นในการปฏิรูปกิจการตำรวจ ในช่วงที่เกิดกระแสความทันสมัยแบบตะวันตก การติดต่อค้าขายกับต่างชาติ ทำให้อาชญากรรมเพิ่มสูงขึ้น พร้อมกับการเข้ามาของลัทธิล่าอาณานิคม ในอดีต การเปลี่ยนแปลงการปกครองและเมื่อประเทศอยู่ในสภาวะสงคราม ความจำเป็นต้องปรับปรุงการบริหารงานเพื่อรับต่อกระแสโลกาภิวัตน์ เป็นต้น โดยสรุปความจำเป็นในการปฏิรูปกิจการตำรวจ การเปลี่ยนแปลงในในอดีตสู่ปัจจุบัน ปรากฏตามแผนภูมิ ดังนี้

แผนภูมิที่ ๘.๑ ความจำเป็นในการปฏิรูปกิจการตำรวจ การเปลี่ยนแปลงในอดีตสู่ปัจจุบัน



ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกิจการตำรวจ อยู่ในบริบททางการเมืองที่มีเสถียรภาพของอำนาจการเมือง ความสอดคล้องประสานระหว่างผู้นำทางการเมืองและผู้นำองค์กรตำรวจ กระบวนการร่วมคิดร่วมทำเพื่อนำไปสู่กระบวนการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจากข้อเท็จจริงในอดีต จะเห็นได้ว่าอำนาจสุดท้ายที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ คือ อำนาจสูงสุดของฝ่ายบริหาร และอำนาจนิติบัญญัติเพื่อการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย รวมทั้งองค์กรตำรวจในฐานะที่จะต้องขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงไปสู่การปฏิบัติภายในองค์กรต่อไป

๘.๒ การปรับตัวของสถาบันตำรวจสู่การตำรวจแบบประชาธิปไตยของไทย

สถาบันตำรวจ มีความสำคัญในกระบวนการเป็นประชาธิปไตย เนื่องจากตำรวจเป็นเครื่องมือของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในสังคม ให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมือง โดยตำรวจต้องทำหน้าที่ให้ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของพลเมือง บังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม (rule of law) ทุกคนมีความเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย ไม่ใช่อำนาจอย่างเด็ดขาดตามอำเภอใจ มีความเป็นอิสระเพื่อความเป็นกลางในการบังคับใช้กฎหมาย ไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง งานตำรวจแบบประชาธิปไตย ตำรวจต้องมุ่งปกป้องคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน มีความรับผิดชอบต่อกฎหมายมากกว่ารับผิดชอบต่อรัฐบาล และให้บริการแบบมืออาชีพและมีจรรยาบรรณ

วัตถุประสงค์ของการตำรวจแบบประชาธิปไตยนั้น องค์กรตำรวจ ถือเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐที่เห็นได้อย่างชัดเจนที่สุด โดยอำนาจหน้าที่หลักของตำรวจ ก็คือ การรักษาความสงบเรียบร้อย รักษากฎหมาย ปกป้องและเคารพสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ป้องกันและต่อสู้กับอาชญากรรม และให้ความช่วยเหลือประชาชน เจ้าหน้าที่ตำรวจในสังคมประชาธิปไตย จะช่วยยกระดับความชอบธรรมของรัฐได้ หากว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจได้แสดงให้เห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ประจำวันนั้น ตำรวจได้ตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชน และใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐต่อผลประโยชน์ของประชาชน^{๓๐}

๘.๒.๑ ปัญหาการปฏิบัติงานของตำรวจภายใต้กระบวนการเป็นประชาธิปไตยของไทย

แม้ว่าองค์กรตำรวจไทย จะมีการปรับตัวในเชิงสถาบันระหว่างกระบวนการเป็นประชาธิปไตยของไทยมาเป็นเวลานาน แต่ในขณะที่การเมืองการปกครองยังไม่สามารถเป็นประชาธิปไตยที่เข้มแข็งได้ การตำรวจของไทย ก็ยังมีปัญหาในการเป็นการตำรวจแบบประชาธิปไตยเช่นกัน การศึกษาครั้งนี้ ได้สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ ผู้บริหารระดับสูงและผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ นักการเมือง บุคคลในกระบวนการยุติธรรม นักเคลื่อนไหว นักวิชาการ จำนวนทั้งสิ้น ๓๒ ท่าน ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ความเห็นเกี่ยวกับประเด็นปัญหาการปฏิบัติงานของตำรวจ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของสถาบันตำรวจ รวมทั้งการประมวลจากผลการศึกษาอื่นที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

๑) ตำรวจเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ปัญหาของตำรวจก็คือปัญหาของสังคม แต่ปัญหาของตำรวจเป็นปัญหาใหญ่ของสังคม เป็นปัญหาที่ทำให้เกิดวิกฤติตามมา สังคมที่เป็นระบบอุปถัมภ์ทำให้ไม่

^{๓๐} The Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General, *Guidebook on Democratic Policing* (Vienna: The Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), 2008), p.9.

เป็นสังคมนิติรัฐ ตำรวจเป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่มีปัญหาเล่นพรรคเล่นพวก อย่างไรก็ตาม ตำรวจได้สร้างระบบที่ตกอยู่ในภาวะดังกล่าวและทำให้ภาวะนี้ดำรงต่อไป

๒) ตำรวจตกอยู่ในภายใต้อำนาจการเมือง ผู้มีอำนาจทางการเมือง สามารถใช้อำนาจในทางมิชอบ ใช้ตำรวจที่เป็นกลไกของรัฐกลั่นแกล้งฝ่ายตรงข้าม หรือละเว้นการบังคับใช้กฎหมายกับฝ่ายตนเองได้ องค์กรตำรวจถูกกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมือง ใช้องค์กรนี้รักษาอำนาจทางการเมือง ฝ่ายการเมืองให้ตำรวจทำในสิ่งที่ฝ่าฝืนกฎหมายเพื่อผลในทางการเมือง อำนาจการเมืองกดดันให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่เอื้อประโยชน์ต่อความนิยมของนักการเมืองในพื้นที่ รวมทั้งละเว้นการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้ทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง หรือใช้อิทธิพลข่มขู่ฝ่ายตรงข้าม

๓) สังคมมองตำรวจต้นเหตุ มีปัญหาการทุจริตประพตมิชอบ คนที่มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนทำให้คนดีมีภาพลักษณ์เสียหายไปด้วย ปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน มีสาเหตุประการหนึ่ง คือ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติขาดความเข้มแข็งภายในจิตใจและอุดมการณ์ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ตำรวจแม้เพียงบางส่วน ได้ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการปฏิบัติหน้าที่ในภาพรวม

การทุจริตคอร์รัปชันของตำรวจ (Police Corruption) เป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนซึ่งมีความแตกต่างจากการทุจริตในบรรดาข้าราชการอื่น เนื่องจากพฤติกรรมที่เบี่ยงเบน มีเจตนามุ่งแสวงหาผลประโยชน์โดยอำนาจหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตั้งแต่ขั้นการจับกุม สืบสวน และสอบสวน เช่น การเรียกรับสินบนของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร เจ้าหน้าที่สายตรวจเพื่อละเว้นการจับกุม ขอลาทำผิดกฎหมายจราจร และความผิดอื่นๆ การเรียกรับผลประโยชน์จากธุรกิจผิดกฎหมาย บ่อนการพนัน หวยใต้ดิน ตู้ม้า การเรียกรับสินบนจากธุรกิจถูกกฎหมายแต่ดำเนินการฝ่าฝืนกฎหมาย เช่น รถบรรทุก สถานบริการ สถานอาบอบนวด^{๓๑)}

๔) ปัญหาวิกฤติศรัทธา ความเชื่อมั่นต่อองค์กรตำรวจอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ เกิดสภาพที่ประชาชนไม่เชื่อถือตำรวจ เพราะอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้มีอำนาจหรือถูกแทรกแซงได้ “คนกลัวตำรวจมากกว่ากลัวกฎหมาย” การที่ประชาชนกลัวตำรวจมากกว่ากฎหมาย หมายถึงการกลัวการบังคับใช้กฎหมายที่อาจไม่มีความเสมอภาคและเป็นธรรม หรือมีอคติ ไม่มั่นใจต่อการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทำให้เกิดความไม่เชื่อมั่นต่อตำรวจ

สำหรับพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เป็นการประพตมิชอบ (Police Misconduct) มิใช่พฤติกรรมที่เรียกรับผลประโยชน์ แต่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายและทำให้เกิดความเสียหาย ได้แก่ การใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด จับกุมผู้กระทำความผิดเกินอำนาจหน้าที่ การซ้อม ทรมานเพื่อให้ผู้ต้องหาสารภาพหรือให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการสืบสวน การวิสามัญฆาตกรรม โดยการใช้กำลังที่เกินกว่าเหตุ ไม่รับคำร้องทุกข์ หรือ “เป่าคดี” การไม่แจ้งสิทธิของผู้ต้องหาให้ทราบเมื่อถูกจับกุม การควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยมาโดยไม่มีหมายจับ การตรวจค้นเคหสถานโดยไม่มีหมายค้น เป็นต้น^{๓๒)}

๕) การบังคับใช้กฎหมายไม่มีความเสมอภาคและความเป็นธรรมภายใต้หลักนิติธรรม (rule of law) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลือกปฏิบัติ เนื่องจากระบบเจ้าขุนมูลนาย ระบบอุปถัมภ์ ทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กรตำรวจ การเลือกปฏิบัติทำให้เกิดปัญหาความยุติธรรม ความเป็นธรรมในการ

^{๓๑)} เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์, ปรีดา สถาวร และประเสริฐ พัฒนาผลไพฑูรย์, *การศึกษามาตรการป้องกันเพื่อปรับปรุงกระบวนการใช้อำนาจเกินขอบเขต กรณีเจ้าพนักงานตำรวจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ*, รายงานการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, หน้า ๔๐-๕๒.

^{๓๒)} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๓-๕๔.

ดำเนินคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีที่มีผู้ได้ ผู้เสียประโยชน์ ความผิดที่มีผู้มีอิทธิพล นักการเมืองเกี่ยวข้อง ไม่สามารถทำได้โดยตรงไปตรงมา

๖) การไม่บังคับใช้กฎหมาย เจ้าหน้าที่ตำรวจปล่อยปละละเลยให้เกิดการกระทำผิดเล็กน้อย เมื่อประชาชนเคยชินกับการกระทำผิด จนปัญหาลุกลาม ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่สร้างความเดือดร้อนให้ประชาชนในวงกว้างได้ เช่น ปัญหาเด็กแว้นท์ สถานบริการเปิดเพลงเสียงดัง เป็นต้น

๗) ความเห็นห่างระหว่างตำรวจกับประชาชน เนื่องจากปัจจุบันมีประชากรเพิ่มมากขึ้น ขณะที่จำนวนเจ้าหน้าที่ตำรวจมีอยู่อย่างจำกัด ไม่สอดคล้องกับจำนวนประชากร ทำให้ตำรวจใกล้ชิดกับประชาชนได้น้อยกว่าอดีต รวมทั้งปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ส่งผลต่อคุณภาพการติดต่อสัมพันธ์กับประชาชน กระทบต่อการสร้างความเป็นหุ้นส่วนระหว่างตำรวจกับประชาชน ในการทำงานร่วมกันแก้ไขปัญหายาเสพติดและการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ชุมชน

๘) ภาพลักษณ์ของตำรวจ จากพฤติกรรมเบี่ยงเบนของเจ้าหน้าที่ตำรวจบางส่วน การทุจริตคอร์รัปชัน ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจบางคน ได้ถูกตอกย้ำโดยสื่อมวลชน ที่มีทั้งสื่อมวลชนกระแสหลัก และสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) ในโลกยุคปัจจุบัน ชาวในเชิงลบจึงได้รับความสนใจจากสื่อมวลชนและถูกนำเสนออย่างตอกย้ำและผลิตซ้ำอย่างต่อเนื่อง

จากการศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษามาตรการป้องกันเพื่อปรับปรุงกระบวนการใช้อำนาจเกินขอบเขตกรณีเจ้าพนักงานตำรวจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ”^{๓๓} ได้อธิบายปัจจัยปัญหาที่ก่อให้เกิดพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันและการประพฤติมิชอบของตำรวจ ไว้ ๔ ด้าน ได้แก่

๑) ปัจจัยแวดล้อมภายนอก ประกอบด้วยปัจจัยทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบอุปถัมภ์ของสังคมไทยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ประชาชนทั่วไปหรือเจ้าของธุรกิจ ผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย มีการเสนอเงินสินบน ในลักษณะเมื่อ “มีการเสนอ จึงมีการสนอง” นอกจากนี้แรงกดดันจากสังคม ที่กดดันให้ตำรวจต้องจับคนร้ายให้ได้ก็ส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องการผลสำเร็จโดยไม่คำนึงถึงวิธีการและกฎระเบียบ ในด้านปัจจัยทางการเมือง มาจากการครอบงำของการเมือง การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ ปัจจัยด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม จากกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง กฎหมายไม่สามารถบังคับใช้ได้จริงก็เป็นช่องโอกาสให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเรียกรับผลประโยชน์ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับสถานบริการ การค้าประเวณี การพนัน กฎหมายขนส่งทางบก เป็นต้น รวมถึงกระบวนการยุติธรรมที่ยุ่งยาก ล่าช้าทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจละเลยที่จะนำตัวผู้กระทำผิดเข้าสู่กระบวนการแต่ใช้อำนาจโดยมิชอบจัดการกับผู้กระทำผิดเอง ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจที่ทำให้ค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพอย่างมีศักดิ์ศรี

๒) ปัจจัยด้านกฎหมายที่ควบคุมเจ้าหน้าที่ตำรวจ กระบวนการตรวจสอบ ได้แก่ กลไกการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งจากภายนอกองค์กรตำรวจและภายในองค์กร ซึ่งไม่สามารถทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓) ปัจจัยด้านโครงสร้างและการบริหารงานภายในองค์กร เช่น ความคลุมเครือในบทบาทอำนาจหน้าที่ ตำรวจต้องรับผิดชอบภารกิจจำนวนมากและมีขอบข่ายที่กว้างขวาง โดยมีทรัพยากรการบริหารที่จำกัด ปัญหาด้านโครงสร้างองค์กร การรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจ การบริหารงานบุคคล การขาดแคลนงบประมาณสำหรับการปฏิบัติงาน ความกดดันต่อภารกิจ และปัจจัยด้านวัฒนธรรมตำรวจ

^{๓๓} เรื่องเดียวกัน.

๔) ปัจจัยด้านพฤติกรรมในระดับปัจเจกบุคคล ได้แก่ คุณลักษณะส่วนตัว ค่านิยมและทัศนคติส่วนบุคคล เป็นต้น

ปัญหาพฤติกรรมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เกิดขึ้น มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น โดยมีทั้งการทุจริตคอร์รัปชัน การประพฤติมิชอบ ความไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย อย่างไรก็ตามสาเหตุของปัญหาดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นจากภายในองค์กรหรือปัจจัยด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น แต่มีหลายปัจจัยที่เกี่ยวข้องและมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างซับซ้อน

๔.๒.๒ ค่านิยม ทัศนคติและวัฒนธรรมตำรวจ และกระบวนการกล่อมเกลாதองศาที่มีผลต่อพฤติกรรมของตำรวจ

ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เกิดขึ้น มีสาเหตุทั้งจากปัจจัยภายนอกองค์กร และภายในองค์กร ที่มีปฏิสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกัน องค์กรตำรวจในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคม ย่อมได้รับอิทธิพลจากปัจจัยภายนอกทั้งทางด้านสังคม การเมืองและเศรษฐกิจ โครงสร้างระบอบการเมืองที่ยังไม่ดำเนินไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง การต่อสู้เชิงอำนาจที่ยังไม่ลงตัว ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว นอกจากนี้ ปัจจัยที่เป็นพลังผลักดันต่อพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ยังเกิดขึ้นจากสิ่งที่อยู่ในตัวของแต่ละบุคคล อันได้แก่ค่านิยม ทัศนคติและวัฒนธรรมตำรวจ

๔.๒.๒.๑ ค่านิยม ทัศนคติและวัฒนธรรมตำรวจที่ส่งผลต่อพฤติกรรม

ค่านิยมและทัศนคติของบุคคลภายในองค์กร เป็นสิ่งที่อยู่ภายในจิตใจของปัจเจกบุคคล แต่เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลต่อพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ค่านิยมและทัศนคติบางประการส่งผลในเชิงบวกต่อพฤติกรรม แต่ค่านิยมและทัศนคติบางประการ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติหน้าที่เบี่ยงเบนออกไป หากค่านิยมและทัศนคติของบุคคลไม่สอดคล้องกับบทบาทและหน้าที่ของตำรวจที่ดี ก็จะมีส่วนทำให้พฤติกรรมการปฏิบัติหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ตำรวจก่อความเสียหายต่อรัฐ ค่านิยมและทัศนคติดังกล่าว ได้แก่ ค่านิยมและทัศนคติที่เป็นนายประชาชน การใช้วาจาไม่สุภาพ ยกตนข่มท่านหรือชอบการข่มขู่ การมีค่านิยมชอบความรุนแรง ใช้กำลังต่อผู้ต้องหา ค่านิยมแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ ค่านิยมของระบบอุปถัมภ์ การเข้ากับกลุ่มอิทธิพล เป็นต้น^{๓๔}

เนื่องจากตำรวจเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ดังนั้น ค่านิยมและทัศนคติของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จึงมีที่มาจากภายนอกองค์กรและภายในองค์กรเอง ค่านิยมของสังคมไทยหลายประการที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ได้แก่ วัตถุนิยม (materialism) ซึ่งทำให้ตำรวจบางคนถือจุดหมายปลายทางชีวิตหรือวิถีปฏิบัติที่เห็นเงินและอำนาจเป็นสิ่งสำคัญในชีวิตยิ่งกว่าการอุทิศตัวให้สังคมหรือการมีคุณธรรม ค่านิยมแบบน้ำขึ้นให้รีบตัก การถือประโยชน์ของตนเป็นสำคัญ การละเลยเพิกเฉยต่อศีลธรรม อำนาจนิยม นอกจากนี้ค่านิยมที่ประชาชนยึดถือก็อาจส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจด้วย เช่น ค่านิยมในการทำบุญพำเพ็ญ ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกาแจกของรางวัลต่างๆ เกี่ยวพันกับระบบอุปถัมภ์กับพ่อค้าหรือผู้กระทำความผิด เป็นต้น^{๓๕}

^{๓๔} พงษ์สันต์ คงตรีแก้ว, *กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางค่านิยมและทัศนคติของนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร*, วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๙, หน้า ๑.

^{๓๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๙.

เมื่อค่านิยมและทัศนคติของคนในองค์กรได้หล่อหลอมรวมกัน เกิดเป็นแบบแผนของพฤติกรรมและการปฏิบัติงานภายในองค์กร กลายเป็นสิ่งที่เรียกว่าวัฒนธรรมองค์กร องค์กรตำรวจก็เช่นเดียวกัน วัฒนธรรมในการทำงานของตำรวจ ก็เป็นวัฒนธรรมย่อยท่ามกลางวัฒนธรรมใหญ่ของสังคมที่ครอบคลุมอยู่ ตำรวจก็มีความเชื่อ ค่านิยมและทัศนคติบางส่วนที่เหมือนหรือร่วมกันกับวัฒนธรรมใหญ่ แต่ตำรวจก็มีส่วนของวัฒนธรรมการทำงานและพฤติกรรมบางส่วนที่ไม่เหมือนกับวัฒนธรรมใหญ่ และมีความแตกต่างจากอาชีพอื่นๆ สิ่งที่เกิดรูปให้เกิดวัฒนธรรมตำรวจ (police culture) ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางอาชีพ (occupational environment) และสภาพแวดล้อมขององค์กร (organizational environment) อาชีพตำรวจมีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น ความอันตราย การมีอำนาจในการใช้กำลังบังคับ การมีความกดดันสูงเนื่องจากต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับประชาชนที่มีความขัดแย้ง การมีภัยคุกคามต่อตัวเจ้าหน้าที่ตำรวจ การปฏิบัติงานของตำรวจมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและต้องใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจ นอกจากนี้ลักษณะการปฏิบัติงานในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งมีค่านิยมที่ต้องการบรรลุภารกิจให้สำเร็จอย่างจริงจัง ก็เป็นสภาพแวดล้อมทางอาชีพอย่างหนึ่งที่เกิดวัฒนธรรมตำรวจ ส่วนสภาพแวดล้อมขององค์กรตำรวจที่ต้องเผชิญ ได้แก่ การกำกับดูแลโดยผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการลงโทษกับบทบาทการทำงานที่คลุมเครือ เป็นต้น^{๓๖} ทั้งสภาพแวดล้อมทางอาชีพและสภาพแวดล้อมขององค์กรทำให้เกิดค่านิยมและทัศนคติแล้วหล่อหลอมเป็น “วัฒนธรรมตำรวจ” แสดงออกมาเป็นรูปแบบการดำรงชีวิตและการทำงานของตำรวจ

วัฒนธรรมตำรวจระดับปฏิบัติการที่พบ ได้แก่ วัฒนธรรมการรักษาความลับ เนื่องจากอาชีพตำรวจต้องเผชิญกับความเสี่ยงและอันตรายหลายด้าน เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงเชื่อว่าการรักษาความลับจะช่วยปกป้องตนเองและเพื่อนร่วมงาน รวมทั้งปกป้องชื่อเสียงของประชาชนผู้ได้รับความเสียหายและชื่อเสียงของตนเอง วัฒนธรรมการตั้งข้อสงสัย เนื่องจากการทำงานจะต้องเจอกับคนร้ายตลอดเวลา เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงมักจะมีข้อสงสัยต่อบุคคลต่างๆ หรือต่อสภาพแวดล้อมรอบตัว วัฒนธรรมการแยกตัวออกจากสังคม ลักษณะการทำงานที่มีความเสี่ยงและความกดดันทำให้ตำรวจต้องคบหาสมาคมกันเอง สร้างความเข้าใจซึ่งกันและกัน จึงเกิดการรวมตัวในกลุ่มของเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วยกันโดยแยกตัวออกจากสังคมนอกตัว วัฒนธรรมการละเลยกฎระเบียบและข้อบังคับสำหรับการทำงาน เนื่องจากตำรวจส่วนใหญ่เชื่อว่าเพื่อให้บรรลุความสำเร็จของงาน อาจจำเป็นต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดแม้ว่าจะต้องฝ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ วัฒนธรรมความไม่เชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีอยู่ เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมมีขั้นตอนมากจนอาจไม่สามารถจัดการกับอาชญากรได้ และวัฒนธรรมที่ยอมไม่ได้กับการกระทำของอาชญากรที่เบี่ยงเบนจากสังคม ตำรวจต้องทำทุกวิถีทางเพื่อขจัดอาชญากรออกจากสังคม^{๓๗}

นอกจากวัฒนธรรมที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจแล้ว ยังมีวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญขององค์กรตำรวจในปัจจุบัน ได้แก่ วัฒนธรรมเส้นสาย การที่สังคมไทยมีค่านิยมว่าข้าราชการเป็นเจ้าคนนายคน และเป็นสังคมของเจ้าขุนมูลนาย ข้าราชการหรือพนักงานต้องเชื่อฟังเจ้านายหรือผู้บังคับบัญชา การบริหารมักอยู่ในรูปของการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่โครงสร้างระดับบน นอกจากนี้ยังมีลักษณะของการยึดติดตัวบุคคลมากกว่าหลักการ ทำให้เกิดการประจบ

^{๓๖} เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์, ปรีดา สถาวร และประเสริฐ พัฒนาผลไพฑูรย์, *การศึกษามาตรการป้องกันเพื่อปรับปรุงกระบวนการใช้อำนาจเกินขอบเขต กรณีเจ้าพนักงานตำรวจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ*, หน้า ๒๖-๓๒.

^{๓๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๓-๓๖.

เอาใจเจ้านายและส่งเสริมระบบอุปถัมภ์ ระบบลูกพี่ลูกน้อง หรือระบบเส้นสายจึงฝังลึกอยู่ในวัฒนธรรมองค์กรราชการไทย^{๓๘} ปัญหาดังกล่าวก็เกิดขึ้นในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เช่นเดียวกัน “การวิ่งเต้นและระบบลูกพี่ลูกน้อง นับว่าเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมเส้นสาย ซึ่งเป็นที่กล่าวขานกันอย่างมากในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จะเป็นเรื่องที่ผู้วิ่งเต้น หรือผู้เป็นลูกน้องยอมรับได้ในวิธีการ ส่วนผู้รับการวิ่งเต้นหรือผู้เป็นลูกพี่ก็ยินดีที่จะรับ ซึ่งเป็นการสมใจหรือสมประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย”^{๓๙} วัฒนธรรมเส้นสาย โดยข้าราชการตำรวจใช้วิธีการวิ่งเต้นและระบบลูกพี่ลูกน้อง นั้น ก็เพื่อให้ตนเองได้รับการแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่งอันเป็นแหล่งอำนาจใน ๔ ลักษณะ คือ แหล่งอำนาจแบบทางการ แหล่งอำนาจจากการควบคุมทรัพยากร แหล่งอำนาจจากการใกล้ชิดผู้มีอำนาจ แหล่งอำนาจจากการควบคุมสถานที่สำคัญ และแหล่งอำนาจจากความน่าเชื่อถือของบุคคล^{๔๐} ปัญหาการใช้วัฒนธรรมเส้นสาย ไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะภายในองค์กร แต่มีการใช้วิธีการดังกล่าวไปยังผู้มีอำนาจนอกองค์กร เพื่อให้ตนเองเข้าสู่อำนาจในลักษณะต่างๆ ดังกล่าวด้วย

ค่านิยม ทศนคติและวัฒนธรรมตำรวจ มีทั้งวัฒนธรรมในเชิงบวกและเชิงลบ ค่านิยม ทศนคติและวัฒนธรรมที่ไม่สอดคล้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ย่อมส่งผลต่อพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม สิ่งเหล่านี้เป็นความคิด ความเชื่อที่อยู่ภายในของปัจเจกบุคคล แต่ก็ได้รับอิทธิพลจากปัจจัยภายนอกเช่นกัน การทำความเข้าใจกับพฤติกรรมดังกล่าวจึงไม่อาจแยกปัจจัยภายในและภายนอกออกจากกันได้แต่อย่างใด

๘.๒.๒.๒ กระบวนการกล่อมเกลாதงสังคมภายในองค์กรตำรวจ

การแก้ไขพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้น ส่วนหนึ่งกระทำได้โดยการแก้ไขเชิงโครงสร้าง กฎระเบียบและกระบวนการบริหารงาน อย่างไรก็ตาม หากไม่สามารถแก้ไขที่ทัศนคติหรือค่านิยมที่เป็นแรงผลักดันพฤติกรรมในส่วนลึก ย่อมไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างยั่งยืน ค่านิยมและทัศนคติของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกิดขึ้น โดยการก่อตัวตั้งแต่ในช่วงวัยเด็ก ช่วงวัยรุ่น และช่วงการรับราชการ การก่อตัวของค่านิยมและทัศนคติต่างๆ เกิดขึ้น ๒ ลักษณะ คือ การก่อตัวขึ้นมาใหม่จากการกล่อมเกลามาของปัจจัยอื่นหนึ่งอันใดขึ้นมาเป็นครั้งแรก และการปรับเปลี่ยนจากค่านิยมหรือทัศนคติเดิมที่มีอยู่แล้วกับสิ่งใหม่ที่ได้รับมาใหม่ อาจเป็นไปในแบบผสมผสาน การจัดลำดับความสำคัญใหม่ (reordering of priorities) หรือการปรับเพราะมีความขัดแย้ง^{๔๑}

กระบวนการกล่อมเกลาทงสังคมที่มีต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ อาจแบ่งได้ตามช่วงเวลาดังนี้

๑) ทัศนคติและค่านิยมที่มาจากครอบครัวและสถานศึกษา ก่อนที่จะเข้ามารับราชการ ในกระบวนการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ามาเป็นข้าราชการตำรวจมีการกำหนดคุณสมบัติ และมีวิธีการคัดเลือกจากคุณวุฒิการศึกษา การทดสอบความรู้ ทดสอบร่างกาย แม้ว่าจะมีการสอบสัมภาษณ์ แต่ก็ได้เป็นการวัดทัศนคติหรือค่านิยมอย่างชัดเจนแต่อย่างใด

^{๓๘} พงศ์สุข คงปัญญา, พันตำรวจโท, แหล่งอำนาจกับวัฒนธรรมเส้นสายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ, เอกสารวิจัยหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๖, หน้า ๙.

^{๓๙} เรื่องเดียวกัน.

^{๔๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๙-๓๐.

^{๔๑} พงษ์สันต์ คงตรีแก้ว, กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางค่านิยมและทัศนคติของนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร, หน้า ๓๔๙.

๒) ทศนคติและค่านิยมที่เกิดขึ้นจากกระบวนการผลิตบุคลากรและการฝึกอบรมก่อนปฏิบัติหน้าที่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีสถาบันการศึกษาและฝึกอบรมบุคคลที่จะเข้ารับราชการตำรวจแยกเป็น

- ระดับชั้นประทวน ผู้ที่ผ่านการคัดเลือกเพื่อบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นประทวน ในสายปฏิบัติการ จะต้องเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรนักเรียนนายสิบ (นสต.) เป็นระยะเวลา ๑ ปี ส่วนในสายอำนวยการ สนับสนุนและเทคนิค จะต้องผ่านหลักสูตร “การฝึกอบรมข้าราชการตำรวจและบุคคลที่บรรจุและโอนมาเป็นข้าราชการตำรวจชั้นประทวน” (กอป.) ระยะเวลา ๓ เดือน

- ระดับชั้นสัญญาบัตร แบ่งออกเป็น ผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนเตรียมทหาร หรือบุคคลพิเศษหญิงที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย หรือข้าราชการตำรวจชั้นประทวน ซึ่งผ่านการสอบคัดเลือกเป็นนักเรียนนายร้อยตำรวจ เข้ารับการศึกษาในโรงเรียนนายร้อยตำรวจ เป็นเวลา ๔ ปี หรือผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษา ผ่านการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร เข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตร “การฝึกอบรมข้าราชการตำรวจและบุคคลที่บรรจุและโอนมาเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร” (กอส.) ระยะเวลา ๔ เดือน

๓) ทศนคติและค่านิยมที่เกิดขึ้นระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ เป็นการกล่อมเกลாதองศาทางสังคมต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีผลต่อพฤติกรรมในการปฏิบัติหน้าที่มากที่สุด “ตำรวจใหม่ เหมือนผ้าขาว” สาเหตุพฤติกรรมต่างๆ เกิดจากการเลียนแบบรุ่นพี่ ไม่ใช่เรื่องการฝึกอบรมแต่เป็นกระบวนการกล่อมเกลามาที่เกิดจากเป้าหมายครั้งแรกเมื่อเริ่มปฏิบัติหน้าที่และประสบการณ์ที่สะสมต่อเนื่องเป็นเวลานาน^{๔๒} กระบวนการกล่อมเกลาทองศาทางสังคมของตำรวจระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ เกิดจากกลุ่มบุคคลต่างๆ ดังนี้

(๑) กลุ่มผู้บังคับบัญชา การกล่อมเกลามาจากผู้บังคับบัญชามีทั้งแบบที่ดีและไม่ดี อำนาจให้คุณให้โทษของผู้บังคับบัญชา ทั้งการแต่งตั้งโยกย้าย การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย รวมทั้งการเข้มงวดกวดขัน กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา ส่งผลต่อค่านิยมและทัศนคติของเจ้าหน้าที่ตำรวจ สำหรับผู้บังคับบัญชาที่มีค่านิยมซื่อสัตย์ ยึดมั่นต่อผลสำเร็จของงาน เข้มงวดกวดขันระเบียบวินัย ค่านิยมและทัศนคติดังกล่าว จะส่งผลในเชิงบวกต่อพฤติกรรมในการปฏิบัติหน้าที่ อย่างไรก็ตาม ลักษณะของค่านิยมและทัศนคติดังกล่าว ย่อมมีข้อจำกัดในการเข้าถึงกลุ่มคนในองค์กรได้ในวงจำกัด เพราะเป็นค่านิยมและทัศนคติที่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการขั้นพื้นฐานของคนโดยทั่วไปที่ต้องการความสะดวกสบายและผลประโยชน์ส่วนบุคคล

สำหรับผู้บังคับบัญชาบางนาย ซึ่งมีค่านิยมและทัศนคติที่มองผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นผู้แสวงหาผลประโยชน์และต้อง “ส่งส่วย” และผู้บังคับบัญชาจะทำหน้าที่เป็นเกราะหรือผู้พิทักษ์เมื่อมีเรื่องราวเกิดขึ้น หากผู้ใดปฏิบัติตามค่านิยมดังกล่าวก็ถือว่าเป็นผู้อยู่ในระบบที่ดี ค่านิยมของผู้บังคับบัญชาเช่นนี้ ส่งผลให้ผู้ใต้บังคับบัญชาชั้นล่างต้องมีพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนไปด้วยเพื่อสนองตอบความต้องการของผู้บังคับบัญชา^{๔๓} นอกจากนี้ จากลักษณะวัฒนธรรมตำรวจที่ยอมไม่ได้กับการกระทำที่เบี่ยงเบนจากปกติสุขของสังคม และจะต้องบรรลุผลสำเร็จให้ได้ในการต่อสู้กับอาชญากร ย่อมส่งผลต่อพฤติกรรมในการปฏิบัติ

^{๔๒} เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์, ปรีดา สถาวร และประเสริฐ พัฒนาผลไพฑูรย์, การศึกษามาตรการป้องกันเพื่อปรับปรุงกระบวนการใช้อำนาจเกินขอบเขต กรณีเจ้าพนักงานตำรวจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ, หน้า ๙๑.

^{๔๓} พงษ์สันต์ คงตรีแก้ว, กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางค่านิยมและทัศนคติของนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร, หน้า ๔๗.

หน้าที่โดยไม่คำนึงถึงกฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือแม้แต่การละเมิดกฎหมายเพื่อจัดการกับผู้กระทำผิด เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาหรือ “นาย” เกิดความพึงพอใจต่อผลงาน

(๒) กลุ่มเพื่อนร่วมงาน การกล่อมเกลากลุ่มเพื่อนร่วมงานไม่มีการใช้อำนาจบังคับในลักษณะเดียวกับกลุ่มผู้บังคับบัญชา การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมหรือความเชื่อจึงเกิดจากการยอมรับโดยเหตุผลหรือคล้อยตามด้วยตนเองโดยไม่มีแรงบังคับ เช่น ค่านิยมและทัศนคติ ใช้ความรุนแรงโดยการข่มผู้ต้องหา ตั้งอยู่ในความเชื่อว่าการข่มผู้ต้องหา เป็นการทำให้ช่วยสังคมส่วนรวมในการกำจัดคนเลวให้หมดไป และเป็นการการปราบผู้กระทำผิดให้เกรงกลัว ค่านิยมและทัศนคตินี้เป็นไปตามสภาพแวดล้อมในการทำงานอย่างหนึ่งของสังคมตำรวจฝ่ายปฏิบัติการ การยอมรับค่านิยมและทัศนคติอาจเกิดขึ้นโดยความคุ้นเคย การยอมรับในเหตุผล การเลียนแบบพฤติกรรมหรือถูกแรงกระตุ้นอย่างใดอย่างหนึ่งหรือประกอบกัน^{๔๔} การยอมรับค่านิยมและทัศนคติ ของกลุ่มเพื่อนร่วมงาน ก็เนื่องจากความต้องการการยอมรับจากกลุ่ม นอกจากนี้ ค่านิยมและทัศนคติของกลุ่มเพื่อนร่วมงาน มักจะมีความสอดคล้องกับความต้องการของตนเอง เช่น ค่านิยมที่ไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงาน ไม่อยากทำงานหนัก การเรียกร้องสิทธิสวัสดิการที่เพิ่มมากขึ้น เป็นต้น

(๓) กลุ่มผู้ใต้บังคับบัญชา สภาพการทำงานของตำรวจ ผู้ใต้บังคับบัญชา มีอิทธิพลต่อค่านิยมและทัศนคติของผู้บังคับบัญชาได้มากเช่นกัน ผู้ใต้บังคับบัญชาอาจกล่อมเกลากลุ่มผู้บังคับบัญชามีพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนได้ เช่น ทำให้ผู้บังคับบัญชาไม่กล้าทำงาน หรือเลือกทำงานเฉพาะโอกาส โดยการให้ข้อมูลที่บิดเบือน การที่ผู้ใต้บังคับบัญชามีค่านิยมหรือทัศนคติที่นิยมชมชอบผู้บังคับบัญชาที่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ และเมื่อได้รับผลประโยชน์มาแล้ว ก็มีการจัดสรรแบ่งปันอย่างเป็นธรรม ย่อมส่งอิทธิพลให้ผู้บังคับบัญชามีพฤติกรรมเช่นนั้น หากผู้บังคับบัญชาไม่ยอมรับผลประโยชน์ อาจถูกมองว่า “เป็นคนเห็นแก่ตัว และขี้ลาดเพราะโดยธรรมเนียมแล้วหัวหน้าหน่วยควรรับผิดชอบในเรื่องทรัพยากรการบริหารแก่งุ่น้อง เพื่อเป็นปัจจัยในการทำงานให้เพียงพอ”^{๔๕} ภาพลักษณ์ของผู้บังคับบัญชาที่ดี หรือนายที่ดีในสายตาของผู้ใต้บังคับบัญชาจึงส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและค่านิยมของตัวผู้บังคับบัญชา เช่น ผู้บังคับบัญชาที่ดีในทัศนะของเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายสืบสวน จะต้อง “ใจถึง ฟังได้” ผู้บังคับบัญชาที่มีภาพว่าซื่อสัตย์สุจริต ไม่เคยรับเงินจากใคร จึงไม่ใช่ภาพผู้บังคับบัญชาที่ดีของเจ้าหน้าที่ตำรวจสายสืบสวน หรือสายปฏิบัติการ^{๔๖}

(๔) กลุ่มบุคคลภายนอกองค์กร เช่น กลุ่มผู้ต้องหา ประชาชน กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น กลุ่มคนเหล่านี้ มีผลต่อการกล่อมเกลாதงสังคมของเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วย เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องสัมผัสกับบุคคลที่มีพฤติกรรมในเชิงลบ เช่น ผู้ต้องหา ก็อาจทำให้เกิดความเคยชินในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในลักษณะการใช้อำนาจเหนือบุคคลดังกล่าว มาปฏิบัติต่อประชาชนโดยทั่วไป ส่งผลให้เกิดพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม เช่น การใช้กิริยาจาไม่สุภาพ พฤติกรรมแบบอำนาจนิยม เป็นต้น

พงษ์สันต์ คงตรีแก้ว อธิบายถึงลักษณะการก่อตัวและการเปลี่ยนแปลงของค่านิยมและทัศนคติบางประการ ของข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร สรุปได้ว่าในแต่ละช่วงเวลา ในวัยเด็กมีการก่อตัว

^{๔๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๘-๕๑.

^{๔๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๒.

^{๔๖} เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์, ปรีดา สถาวร และประเสริฐ พัฒนาผลไพฑูรย์, การศึกษามาตรการป้องกันเพื่อปรับปรุงกระบวนการใช้อำนาจเกินขอบเขต กรณีเจ้าพนักงานตำรวจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ, หน้า ๙๒

ขึ้นของค่านิยมและทัศนคติแนวจริยธรรม ซึ่งยังไม่ผูกพันกับรัฐหรือส่วนรวม ส่วนใหญ่เป็นบรรทัดฐานที่ได้จากครอบครัว ในวัยหนุ่ม มีการเปลี่ยนแปลงไปจากลักษณะเฉพาะตัวเป็นค่านิยมและทัศนคติแบบผูกพันต่อรัฐหรือส่วนรวมด้วย โดยเฉพาะผู้ที่ถูกกล่อมเกลามาจากสถาบันการศึกษาทางทหารหรือตำรวจ จะพบลักษณะความผูกพันต่อรัฐหรือส่วนรวมอย่างสูง ในช่วงที่รับราชการ ปัจเจกบุคคลจะเปลี่ยนค่านิยมหรือทัศนคติที่เสียสละเพื่อส่วนรวมหรือรัฐ มาคำนึงถึงส่วนตัวมากขึ้น เช่น ลดอุดมการณ์ลงแต่คำนึงถึงความสำเร็จส่วนตัวมากขึ้น บางครั้งก็มีคำนึงถึงวิธีปฏิบัติเพื่อความสำเร็จ สภาพแวดล้อมของอาชีพตำรวจ มีอิทธิพลและสภาพบังคับอย่างสูงต่อค่านิยมและทัศนคติ^{๔๗} การเปลี่ยนแปลงค่านิยมและทัศนคติระหว่างการรับราชการ มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดพฤติกรรมของข้าราชการตำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและค่านิยมที่จะส่งผลให้เกิดความสำเร็จต่อการรับราชการ เพราะผู้ที่ประสบความสำเร็จคือผู้ที่ยึดถือค่านิยมทัศนคตินัยขององค์กร เช่น หลักกฎหมาย ระบบคุณธรรม ความขยันหมั่นเพียร และต้องใช้ค่านิยมและทัศนคติแบบอุปนิสัย เช่น การยอมรับธรรมเนียมพ่อค้า กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้บังคับบัญชา การใช้ระบบอุปถัมภ์กับกลุ่มต่างๆ การบริหารงานนอกแบบแผน เป็นต้น และรู้จักประสานค่านิยมและทัศนคติทั้งสองแบบอย่างเหมาะสมและมีการปรับตัวอยู่เสมอ^{๔๘}

ตำรวจ เป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย ค่านิยมและทัศนคติของตำรวจ จึงเป็นส่วนหนึ่งของค่านิยมและทัศนคติของสังคมไทย เมื่อบุคคลากรได้เข้ามาในองค์กรตำรวจ เจ้าหน้าที่ตำรวจก็มีค่านิยมและทัศนคติที่มีลักษณะเฉพาะ อันเกิดขึ้นจากการกล่อมเกลามาทางสังคมจากสถาบันการศึกษา และจากกลุ่มคนต่างๆ ในองค์กร เมื่อค่านิยมและทัศนคติหล่อหลอมรวมกัน จึงเกิดเป็นวัฒนธรรมตำรวจ ซึ่งเป็นแบบแผนของพฤติกรรมการปฏิบัติหน้าที่ และวิถีการดำรงชีวิตที่แตกต่างจากวัฒนธรรมของอาชีพอื่นๆ การเปลี่ยนแปลงค่านิยม ทัศนคติและวัฒนธรรมตำรวจในกระบวนการกล่อมเกลามาทางสังคมที่เกิดขึ้น มีความเชื่อมโยงกับเรื่องผลประโยชน์ที่ได้มาโดยมิชอบ ซึ่งมีปัจจัยส่วนหนึ่งเกิดขึ้นมาจากปัญหาความขาดแคลนทรัพยากรทางการบริหารขององค์กร ค่านิยมวัตถุนิยมของปัจเจกบุคคลบางคน รวมทั้งเชื่อมโยงกับผลประโยชน์ในการเจริญเติบโตในตำแหน่งหน้าที่ การจะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมให้ได้อย่างยั่งยืนโดยการปรับเปลี่ยนค่านิยมและทัศนคติ จึงจำเป็นต้องสร้างค่านิยมและทัศนคติใหม่ ที่หลุดออกจากผลประโยชน์ดังกล่าว หรือกล่าวในอีกแง่หนึ่งว่าการเปลี่ยนแปลงค่านิยมและทัศนคติดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ จำเป็นต้องปลูกฝังความคิด ความเชื่อและค่านิยมแบบใหม่ ไปพร้อมกับการขจัดเงื่อนไขที่ทำให้เกิดค่านิยมแบบเดิม

๘.๒.๓ ปัญหาการปรับตัวของสถาบันตำรวจ

ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจดังที่กล่าวมาแล้ว เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากปัญหาในเชิงโครงสร้างและการบริหารงานขององค์กรตำรวจ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ ผู้บริหารระดับสูงและผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ นักการเมือง บุคคลในกระบวนการยุติธรรม นักเคลื่อนไหว นักวิชาการ จำนวนทั้งสิ้น ๓๒ ท่าน ผู้วิจัยได้ประมวลและจำแนกความเห็นเป็นด้านต่างๆ ตามกรอบแนวความคิดของการศึกษาคั้งนี้รวมทั้งข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาในแต่ละด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้าง ด้านการบริหารจัดการ ด้านการบังคับใช้กฎหมาย ด้านความสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน และด้านตำรวจระหว่างประเทศ ปรากฏตามตารางดังต่อไปนี้

^{๔๗} พงษ์สันต์ คงตรีแก้ว, *กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางค่านิยมและทัศนคติของนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร*, หน้า ๓๕๐.

^{๔๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๕๒.

ตารางที่ ๘.๓ ประเด็นรายละเอียดและปัญหาการปรับตัวของสถาบันตำรวจสู่การตำรวจแบบประชาธิปไตย

รายละเอียด/ประเด็นปัญหา	ข้อเสนอแนะ
ด้านโครงสร้าง ๑. บทบาท อำนาจหน้าที่ของตำรวจไม่ชัดเจน มีขอบข่ายที่กว้างขวาง และตำรวจเป็นผู้รองรับความล้มเหลวของสังคม รับปัญหาที่ปลายเหตุ ๒. การพิจารณาโอนภารกิจของ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ บางภารกิจไปให้หน่วยงานอื่นรับผิดชอบ ควรพิจารณาว่าการบังคับใช้กฎหมายเป็นหน้าที่ของตำรวจ การโอนภารกิจให้หน่วยงานอื่นรับผิดชอบจะต้องคำนึงถึงงานทั้งระบบ ความคุ้มค่า ความพร้อมของหน่วยรับโอน รวมทั้งความทับซ้อนของงานในหน้าที่ภายในองค์กรตำรวจเอง ปัจจุบันมีการโอนงานจากตำรวจไปให้หน่วยงานอื่นรับผิดชอบหลายประการแล้ว งานที่เหลือเป็นงานด้านการบังคับใช้กฎหมายในบางเรื่อง ที่หน่วยอื่นไม่พร้อมรับโอน หรือจะรับเพียงบางส่วนไม่ต้องการรับไปทั้งระบบ ๓. โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน มีความทับซ้อนในพื้นที่ระหว่างหน่วยงานตำรวจ (ราชการบริหารส่วนกลาง) ซึ่งรับนโยบายจากนายกรัฐมนตรี, จังหวัด/อำเภอ (ราชการบริหารส่วนภูมิภาค) ซึ่งรับนโยบายจาก รมต.มท. และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น) ซึ่งกำหนดนโยบายตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่เขตเลือกตั้ง ๔. การบริหารงานรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ มีหน่วยงานต่างๆ รับผิดชอบ โดยมีจุดอ่อนจุดแข็งต่างกัน คือ ตำรวจมีนครกระจายทุกพื้นที่ แต่ขาดงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ส่วนภูมิภาค มีงบประมาณ แต่ขาดแคลนกำลังคน ๕. ตำรวจมีหน่วยงานกระจายอยู่ทั่วทุกพื้นที่ ต้องรับภาระงานมาก รัฐบาลมักใช้ตำรวจเพื่อเครื่องมือขับเคลื่อนนโยบายหลายด้าน รวมทั้งงานที่ไม่ใช่ภารกิจของตำรวจ โดยไม่มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างเพียงพอ และหน่วยงานอื่นดำเนินการไม่ได้ ๖. โครงสร้างองค์กรใหญ่ รวมศูนย์อำนาจ ขาดการกระจายอำนาจ บริหารงานบุคคลและการบริหารด้านงบประมาณ ๗. การมุ่งขยายหน่วยงาน ทำให้โครงสร้างตำแหน่งระดับบน ตั้งแต่ระดับกองบังคับการ/ตำรวจภูธรจังหวัด จนถึงระดับ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีขนาดใหญ่ “โตแต่หัว” ไม่ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานของสถานีตำรวจ ซึ่งอาจมีแค่ยกระดับหัวหน้าสถานีตำรวจ แต่ผู้ปฏิบัติเหมือนเดิม ๘. การจัดรูปแบบและอัตรากำลังของสถานีตำรวจไม่เหมาะสมกับขนาดพื้นที่ ประชาชน และสภาพปัญหาอาชญากรรมที่ต้องรับผิดชอบ ไม่มีความสมดุลในแต่ละสถานีตำรวจ ๙. บริบทในปัจจุบัน หากให้ตำรวจไปขึ้นกับการปกครองส่วนท้องถิ่น อาจเป็นปัญหาในการปฏิบัติ เนื่องจากความไม่พร้อมของท้องถิ่น ระบบอุปถัมภ์ของสังคมไทย ความรับผิดชอบของนักการเมืองท้องถิ่นบางคน ในบางท้องถิ่น อาจเกิดปัญหาแทรกแซงตำรวจ ตำรวจกับ	๑. ตัดโอนภารกิจที่ไม่เกี่ยวข้องและกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน โดยทำให้สังคมเห็นว่าการที่ไม่ใช่ภารกิจของตำรวจ หน่วยงานอื่นต้องรับผิดชอบ ๒. แยกตำรวจให้เป็นองค์กรอิสระ หรือมีความเป็นอิสระพอสมควร และยึดโยงกับสังคมมากขึ้น ๓. “ขึ้นต่อ แต่ไม่ขึ้นกับการเมือง” คือ ฝ่ายการเมืองยังกำหนดนโยบายบริหารงานได้ แต่ก็มีให้ตำรวจต้องขึ้นกับการสั่งการของฝ่ายการเมืองทุกประการ การให้องค์กรตำรวจเป็นอิสระไปเลยก็น่ากลัว เนื่องจากจะไม่มี การกำกับดูแล และไม่มี การตรวจสอบ ๔. ทำองค์กรให้มีความเข้มแข็ง ยากต่อการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ๕. จัดให้ตำรวจไปอยู่เป็นเหล่าทัพที่สี่ใน สภากลาโหม ๖. ปรับโครงสร้างที่จะทำให้ตำรวจใกล้ชิดประชาชนมากขึ้น ฟังประชาชนมากขึ้น ๗. ตำรวจกับนักการเมืองท้องถิ่น โดยบทบาทและหน้าที่ ไม่ควรขัดแย้งกัน และมีเป้าหมายเดียวกัน จึงควรเรียนรู้ซึ่งกันและกัน เพื่อทำงานร่วมกัน ๘. กระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น อาจดำเนินการเป็นลำดับ เช่น ลงไปในระดับภาค กลุ่มจังหวัดก่อน ไม่กระจายอย่างเด็ดขาด ไม่ต้องผูกกับ จังหวัด หรือท้องถิ่น โดยทันที (ผสมผสานระหว่างท้องถิ่น กับ ส่วนกลาง) ๙. สร้างกลไกเชื่อมโยงระหว่างตำรวจ ส่วนกลางและท้องถิ่น เช่น ระบบงบประมาณ การบริหารงานบุคคล ๑๐. สร้างความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับท้องถิ่น โดยไม่จำเป็นต้องให้ตำรวจ

รายละเอียด/ประเด็นปัญหา	ข้อเสนอแนะ
ท้องถิ่นจำเป็นต้องมีระยะห่าง รวมทั้งเส้นทางการเติบโตของตำรวจที่อาจถูกจำกัดอยู่เฉพาะในท้องถิ่นนั้น ๑๐. การปฏิรูปองค์กรตำรวจ ซึ่งดำเนินการโดยคนนอกองค์กรตำรวจ ไม่มีความเข้าใจองค์กรตำรวจ ระบบการบริหาร วัฒนธรรมองค์กร ๑๑. การเปลี่ยนแปลงผู้นำหรือโครงสร้างในส่วนกลาง ไม่ได้มีผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติในระดับพื้นที่	ไปขึ้นกับท้องถิ่น และแบ่งมอบภารกิจที่ตำรวจรับผิดชอบในปัจจุบันที่สามารถให้ท้องถิ่นดำเนินการได้ ให้ไปทำ
ด้านการบริหารจัดการ ๑. ปัญหาอาชญากรรมในปัจจุบันมีความหลากหลาย และซับซ้อนมากขึ้น เป็นอาชญากรรมองค์กร อาชญากรรมข้ามชาติ การกระทำผิดเกิดขึ้นอย่างไรขอบเขต ทั้งในแนวราบและแนวดิ่งซึ่งเป็นพื้นที่ในอาคารสูง ๒. ปริมาณงานของตำรวจ มีมากขึ้นกว่าในอดีต ทั้งงานคดีอาชญากรรม และงานอำนวยความยุติธรรม งานเอกสารที่มีมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานีตำรวจ ซึ่งต้องทำงานด้านธุรการและงานเอกสารมากขึ้น ๓. ลักษณะงานตำรวจ เป็นงานต้องใช้กำลัง ใช้อาวุธ มีการปกครองบังคับบัญชา ต้องมีระเบียบวินัย สังคมไทยยังเหมาะสมกับค่านิยมและประเพณีที่จำเป็นต้องมียศ มีเครื่องแบบ ยกเว้นงานบางประเภทผู้เชี่ยวชาญเฉพาะอาจใช้บุคลากรที่ไม่มียศได้ ๔. การแต่งตั้งโยกย้ายไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม (merit system) ฝ่ายการเมืองแทรกแซงการบริหารงานบุคคล โดยสามารถใช้อำนาจผ่านการแต่งตั้ง ผบ.ตร. และการแต่งตั้งตำแหน่งระดับรองลงไปองค์กรกลาง (ก.ตร., ก.ต.ช.) ไม่มีอิสระในการทำหน้าที่ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งไม่มีความมั่นคงในตำแหน่ง การแต่งตั้งโยกย้ายไม่ได้คำนึงถึงความพึงพอใจของประชาชนมาเป็นส่วนในการพิจารณา ๕. ตำรวจยอมให้การเมืองแทรกแซงเอง โดยเข้าไปอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์เพื่อให้ฝ่ายการเมืองใช้อำนาจเพื่อช่วยเหลือ ๖. การตัดอำนาจการแต่งตั้ง ผบ.ตร.ออกไปจากฝ่ายการเมือง ไม่น่าจะเป็นไปได้ เนื่องจากผู้ที่มีอำนาจไม่ยอมปล่อยอำนาจ และสังคมไทยก็ยังพัฒนาไปไม่ถึงที่จะให้อำนาจพ้นออกไป ๗. แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจยึดหลักเอาคนที่ไว้ใจ มาก่อน ความรู้ความสามารถ ดังนั้น ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจึงทำงานได้ในระดับหนึ่ง แต่จะไม่มีจิตวิญญาณทุ่มเทในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่มีคุณภาพเพียงพอสำหรับการพัฒนางาน ๘. ขาดแคลนเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นประทวน ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติในพื้นที่ อายุมากขึ้น ๙. การพัฒนาบุคลากร ขาดแคลนการฝึกอบรม ยังไม่กระจายการฝึกอบรมลงไปยังหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่ การฝึกอบรมพัฒนาขาดความจริงจัง ขาดการหล่อหลอมพัฒนาที่จะสร้างระบบการทำงานที่มีรูปแบบเดียวกันทั้งองค์กร (ในลักษณะเดียวกับโรงเรียนเสนาธิการของเหล่าทัพต่างๆ) ๑๐. ขาดแคลนวิทยากรที่มีความรู้ความสามารถตรงสำหรับการพัฒนาข้าราชการตำรวจแต่ละสายงานภายในหน่วยของตนเอง ๑๑. หน่วยงานระดับสถานีตำรวจมีงบประมาณไม่เพียงพอ ขาดแคลนวัสดุ	๑. เน้นงานป้องกันอาชญากรรม โดยใช้แนวทางที่หลากหลาย เช่น การป้องกันอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อม งานตำรวจชุมชน เป็นต้น ๒. ให้ ผบ.ตร.มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่ต้องมีการคานอำนาจให้เหมาะสม ๓. ปรับปรุงหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ มีกระบวนการพิจารณาโดยลดการใช้ดุลยพินิจ มีระบบการประเมินและจัดเก็บข้อมูลผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ๔. เพิ่มการฝึกอบรมภาคปฏิบัติ สำหรับหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ สถานีตำรวจ รวมทั้งความรู้ที่ต้องใช้ปฏิบัติงานประจำวัน ๕. ปรับปรุงค่าตอบแทน สวัสดิการ ทำให้ปากท้องอิ่ม รัฐต้องดูแลค่าตอบแทน ไม่มองตำรวจเหมือนข้าราชการทั่วไป เนื่องจากตำรวจเป็นเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม ปรับค่าตอบแทน เงินเดือน ค่าเสี่ยงภัยให้เพียงพอ ๖. ทำให้โรงพักมีอำนาจตัดสินใจ มีความสมบูรณ์ในตัวเอง มีอำนาจบริหารงบประมาณ ให้คุณให้โทษข้าราชการตำรวจในสังกัด ๗. สร้างระบบบริหารที่ดีภายในองค์กรตำรวจ มีระบบรับฟัง feedback จากประชาชน ระบบตรวจสอบการใช้อำนาจที่มีประสิทธิภาพ ๘. พัฒนาการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ สื่อสังคมออนไลน์ ช่วยงานป้องกันปราบปราม ติดต่อบริการระหว่างประชาชนในพื้นที่กับสถานีตำรวจ

รายละเอียด/ประเด็นปัญหา	ข้อเสนอแนะ
อุปกรณ์ที่เพียงพอสำหรับการปฏิบัติงาน หรือมีแต่ไม่มีคุณภาพ ขาดแคลนอุปกรณ์ที่คุ้มครองชีวิตตำรวจ เช่น เสื้อเกราะ อาวุธปืนที่มีประสิทธิภาพ ยานพาหนะที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น ๑๒. ความเสียหายต่อภาพลักษณ์ตำรวจอยู่บนท้องถนน บนโรงพัก เกิดขึ้นในโรงพักทั่วประเทศ ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาสถานีตำรวจ ๑๓. ขาดระบบข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร (IT) ที่มีประสิทธิภาพและสามารถเชื่อมโยงข้อมูลได้อย่างครอบคลุม เพื่อใช้ในการป้องกันปราบปรามและอำนวยความสะดวก ยุติธรรม เช่น ระบบข้อมูลหมายจับ ข้อมูลใบสั่งจราจร การประกันตัวผู้ต้องหา รถหาย ที่สามารถเชื่อมโยงและตรวจสอบได้อย่างรวดเร็ว เป็นต้น ๑๔. ผู้บังคับบัญชาระดับสูงมีการกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ ให้หน่วยระดับล่างดำเนินการมากเกินไป ต้องการสร้างผลงานให้สังคมเห็น แต่ไม่คำนึงถึงข้อจำกัดของทรัพยากรการบริหารของสถานีตำรวจ ๑๕. นโยบายของหน่วยงานไม่ต่อเนื่อง เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารบ่อย ทำให้งานไม่ต่อเนื่อง และไม่สอดคล้องกับระบบงบประมาณที่ต้องตั้งค่าของงบประมาณล่วงหน้า ๑๖. การบริหารจัดการการชุมนุม ในปัจจุบันการชุมนุมมีลักษณะต่างๆ ได้แก่ การเรียกร้องต่อรัฐให้แก่ไขปัญหาความเดือดร้อน การชุมนุมที่มีคู่มือเช่นการเรียกร้องต่อเจ้าของผู้ประกอบการ และการชุมนุมทางการเมือง รูปแบบการชุมนุมเปลี่ยนแปลงไปมาก มีการวางแผนจัดองค์กร บริหารจัดการ มีแหล่งทุน เทคนิคการขับเคลื่อนฝูงชน ใช้สื่อมวลชนและสื่อสังคมออนไลน์ มียุทธศาสตร์ปลุกระดมมวลชน โนมิน้าว ปฏิบัติการข่าวสาร (Information Operation-IO) บางครั้งมีการสร้างสถานการณ์ให้เกิดความวุ่นวาย ไม่เคารพกฎหมาย เพิ่มความรุนแรง เพื่อเป็นเงื่อนไขหรือบรรลุปเป้าหมายสุดท้าย มีการปลุกปั่นให้คนเกลียดตำรวจ มีองค์กรของรัฐบางองค์กรให้การสนับสนุนการชุมนุม มีกองกำลังติดอาวุธของผู้ชุมนุม ๑๗. การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในการชุมนุม ภาครัฐไม่มีหน่วยงานและกำลังพล ที่รับผิดชอบการควบคุมฝูงชนในภาพรวมโดยเฉพาะ แต่ใช้เจ้าหน้าที่ตำรวจจากหน่วยงานต่างๆ ประกอบกำลังเพื่อทำหน้าที่ควบคุมฝูงชน ขาดแคลนอุปกรณ์ที่จำเป็นในการปฏิบัติ ๑๘. การเจรจาระหว่างฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐกับผู้ชุมนุมเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จในการรักษาความสงบเรียบร้อยในการชุมนุม แต่ยังมีปัญหาความขัดแย้งในระดับนโยบายในการบริหารจัดการการชุมนุม ขาดกลไกร่วมกันระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการเจรจาและแก้ไขปัญหาการชุมนุมอย่างใกล้ชิด ๑๙. ปัญหาการปฏิบัติงานควบคุมฝูงชนของผู้ปฏิบัติ ภายในวิกฤติความขัดแย้งทางการเมือง คือ ความไว้วางใจระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกัน ฝ่ายการเมืองสั่งการในรายละเอียดของการปฏิบัติการ มีข้อกำหนดนโยบาย ปัญหาด้านเอกภาพการสั่งการ สายการบังคับบัญชาที่ไม่ชัดเจน และประชาชนไม่เชื่อฟังตำรวจ มีการฝ่าฝืนกฎหมาย	เช่น LINE โครงการฝากบ้านกับตำรวจ LINE กลุ่มร้านเซเว่นอิเลฟเว่น แจ้งข่าว การใช้สมาร์ทโฟนระบบบอกตำแหน่งในการแจ้งเหตุ ฯลฯ สร้างการติดต่อสื่อสารสองทางระหว่างประชาชนกับตำรวจ สร้างภาพลักษณ์ที่ดี ๙. จัดสรรงบประมาณสำหรับการปฏิบัติงานในพื้นที่ วัสดุ เครื่องมือ เครื่องใช้ อาวุธยุทโธปกรณ์ อย่างเพียงพอ และมีคุณภาพ ๑๐. ปรับเปลี่ยนค่านิยม และทัศนคติที่ให้ตำรวจไปขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากภาคเอกชน ๑๑. ผู้นำต้องมีอิสระในการทำสิ่งที่ถูกต้อง ต้องเข้มแข็ง ให้ความเป็นธรรมกับตำรวจและประชาชน ๑๒. ปรับบุคลิกตำรวจให้ประชาชนเกรงกลัว ไม่กล้าทำผิดกฎหมาย แต่ไม่ใช่ให้ประชาชนหวาดกลัว ให้เป็น fighter แต่ไม่ใช่ killer ๑๓. การปฏิบัติหน้าที่ควบคุมฝูงชน ยืนยันความเป็นกลไกของรัฐ หลักกฎหมาย สังคมยอมรับ อย่าเอาตัวเองไปเป็นส่วนหนึ่งของความขัดแย้ง เข้าใจให้ได้ว่าประชาชนไม่ใช่คู่ขัดแย้งกับตำรวจ ต้องควบคุมอารมณ์ ๑๔. พัฒนาหน่วยงาน จัดหาบุคลากรที่ทำหน้าที่ควบคุมฝูงชนโดยเฉพาะและพัฒนาทักษะ ความรู้ความสามารถในการควบคุมฝูงชน และเตรียมการด้านยุทธวิธีให้มีมาตรฐานและเป็นสากล ๑๕. ให้ความสำคัญกับการเจรจาในการควบคุมฝูงชน จิตวิทยามวลชน พัฒนาการเจรจา โดยการสร้างหลักสูตรเจ้าหน้าที่เจรจาในพื้นที่เชิญผู้นำ แกนนำการชุมนุมมาพูด แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ทำความเข้าใจกันก่อน ตั้งแต่ก่อนการจัดการชุมนุม รวมทั้งความรู้ด้านอื่นเช่น สิทธิเสรีภาพ ขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมือง เป็นต้น

รายละเอียด/ประเด็นปัญหา	ข้อเสนอแนะ
ด้านการบังคับใช้กฎหมายและการอำนวยความสะดวก ๑. การบังคับใช้กฎหมายถือหลักนิติรัฐ โดยไม่สนใจหลักนิติธรรม ๒. ในภาวะความขัดแย้งทางการเมือง การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการบังคับใช้กฎหมาย อยู่ภายใต้อิทธิพลจากฝ่ายการเมืองที่คุมอำนาจรัฐ ๓. ปัญหาการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในกรณีกฎหมายเปิดช่องให้ตำรวจใช้ดุลยพินิจ เป็นช่องโอกาสให้เจ้าหน้าที่ตำรวจแสวงหาผลประโยชน์ และส่งผลต่อภาพลักษณ์ของตำรวจ เช่น คดีจราจร คดีความผิดเกี่ยวกับลิขสิทธิ์ที่สามารถตกลงค่าเสียหายกันได้ เป็นต้น ๔. ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่น เริ่มมีปัญหาเกี่ยวกับขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน เช่น ป.ป.ช. กรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือกรณีขอบเขตบทบาทของอัยการกับตำรวจ เป็นต้น อาจเกิดข้อขัดข้องในการประสานงานระหว่างหน่วยงาน หรือแนวทางการดำเนินการหากมีความเห็นไม่ตรงกัน ๕. การเปลี่ยนแปลงอำนาจการทำความเข้าใจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๕/๑ ในต่างจังหวัดเดิมเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด แก้ไขให้เป็นอำนาจของ ผบช. เป็นการพัฒนาระบบงานสอบสวน สร้างระบบตรวจสอบคุณภาพพนักงานสอบสวนของตำรวจ ๖. ความเห็นต่อการแยกหน่วยงานสอบสวนออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มี ๒ ความเห็นที่แตกต่างกัน ■ ไม่เห็นด้วย เนื่องจากงานสอบสวนเป็นส่วนหนึ่งของงานรักษาความสงบเรียบร้อย มีความสัมพันธ์กับงานสืบสวน กระบวนการรวบรวมพยานหลักฐานที่ต้องการความเชื่อมโยงกับการแสวงหาพยานหลักฐาน ■ เห็นด้วย แต่ต้องโอนไปทั้งหมด เพื่อมิให้เป็นภาระกับตำรวจ จะได้ทำหน้าที่เฉพาะการป้องกันและให้บริการประชาชน (protect and serve) การจับกุมความผิดซึ่งหน้าหรือการจับตามหมายจับ ส่วนหน้าที่งานสอบสวนคือการนำคดีฟ้องศาล สามารถโอนไปได้ ๗. ระบบการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างตำรวจ อัยการ ศาล ปัจจุบันมีความเหมาะสม เพียงแต่พิจารณากระบวนการตรวจสอบภายในหน่วยงานเอง คือ งานสอบสวน ซึ่งอาจเป็นปัญหาในเชิงระบบ เช่น ระบบการเจริญเติบโตของพนักงานสอบสวนที่ไม่สามารถเจริญเติบโตไปในหน่วยงานระดับสูงได้ ทำให้ขาดขวัญและกำลังใจ ส่งผลต่อคุณภาพการปฏิบัติงาน ๘. ความเห็นต่อการให้หัวหน้างานสอบสวนสังกัดแทนผู้กำกับสถานีตำรวจ มีความเห็นแตกต่างออกเป็น ๒ ความเห็น ดังนี้ ■ เห็นด้วย เพื่อให้มีอิสระในการใช้ดุลยพินิจให้เกิดความเป็นธรรม ไม่ถูกแทรกแซงจากการใช้อำนาจบริหารจากหัวหน้าสถานีตำรวจ ■ ไม่เห็นด้วย เนื่องจากจะทำให้ หัวหน้าสถานีตำรวจไม่สามารถบริหารงานคดีและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมได้	๑. ปรับโครงสร้างหน่วยงานสอบสวน ระดับที่เหนือกว่าระดับสถานีตำรวจ ได้แก่ ระดับ กองบังคับการหรือตำรวจภูธรจังหวัด ระดับ กองบัญชาการหรือภาค ให้มีหน่วยงานสอบสวนรับผิดชอบคดีที่ยุ้งยากสลับซับซ้อนเกินความสามารถของสถานีตำรวจ ๒. พัฒนาระบบสนับสนุนงานสอบสวน วัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะ ผู้ช่วยพนักงานสอบสวน ๓. กฎหมายไม่ควรเปิดกว้างให้เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้ดุลยพินิจมากเกินไป ๔. จับกุมบังคับใช้กฎหมายไปตามข้อเท็จจริง ไม่ใช่ตั้งเป้าหมายการจับกุมเป็นตัวเลข ๕. การปฏิบัติงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ควรมีการสร้างความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ตั้งแต่ระดับสูง ระดับพื้นที่ ในจังหวัดต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการประสานงาน ๖. พัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและอำนวยความสะดวก ที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของตำรวจและสร้างการมีส่วนร่วมของสังคมในการรักษาความสงบเรียบร้อย และสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลง เช่น พรบ. โกล่เกลี่ยคดีอาญา พรบ. ธุรกิจรักษาความปลอดภัยเอกชน ฯลฯ ๗. พัฒนาระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจของตำรวจในการบังคับใช้กฎหมาย เช่น การออกปฏิบัติหน้าที่เป็นคู่ หรือให้อัยการมาตรวจสอบ เป็นต้น พัฒนากลไกการรับคำร้องทุกข์ร้องเรียนจากประชาชน เพื่อให้มีการคานอำนาจ ตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย

รายละเอียด/ประเด็นปัญหา	ข้อเสนอแนะ
อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่มีการควบคุม กำกับ ดูแลการสอบสวนให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และขาดเอกภาพในหน่วยงาน ๙. การตรวจค้นและจับกุมผู้ต้องหา โดยต้องขออนุมัติศาลออกหมายค้นหมายจับ โดยช้อยกเว้นตามกฎหมายไม่ครอบคลุมกรณี que ควรกำหนดให้สามารถจับกุมหรือตรวจค้นได้โดยไม่มีหมาย ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น พบผู้ต้องสงสัยที่ผู้เสียหายยืนยันและติดตามมาชี้ให้จับกุม ตามกฎหมายไม่สามารถจับกุมได้โดยไม่มีหมายจับ เป็นต้น	
ด้านความสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน ๑. ตำรวจมีการทำงานร่วมกับชุมชน ประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น มีพัฒนาการมากขึ้นกว่าในอดีต มีการร่วมประชุมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ แต่ยังเป็น การเน้นการมีส่วนร่วมแบบร่วมปฏิบัติงาน เช่น อาสาสมัครตำรวจบ้าน เป็นต้น ยังขาดการมีส่วนร่วมแบบร่วมคิด ให้ข้อเสนอแนะ ร่วมกำหนดนโยบายและตรวจสอบการปฏิบัติ ๒. ประชาชนไม่เข้าใจบทบาทของตนเองในการมีส่วนร่วมบริหารงานตำรวจ บางคนเข้ามาหาประโยชน์จากการเป็นคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ (กต.ตร.) เพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนตัว และตำรวจก็อาศัยประโยชน์จากภาคประชาชน ปัญหา “สังคมพรรคพวก” และระบบอุปถัมภ์ของสังคมไทย เป็นอุปสรรคกับการมีส่วนร่วม ๓. การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เช่น การเป็น กต.ตร. บางครั้งไม่ใช่ผู้แทนภาคประชาชนอย่างแท้จริง ไม่ใช่ชาวบ้าน แต่เป็นผู้นำท้องถิ่นผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ประชาชนที่อยู่ในระดับพื้นที่จริงๆ ไม่ได้เข้ามาร่วมหรือมีผู้ประกอบธุรกิจผิดกฎหมาย (ธุรกิจสีด้า สีเทา) เช่น ผู้รับเหมาที่มีรถบรรทุก เจ้าของสถานบริการ เป็นต้น เข้ามาเป็น กต.ตร. เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ ๔. ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับตำรวจ ยังมีลักษณะความเป็นระบบอุปถัมภ์แทรกอยู่ด้วย เช่น การสนับสนุนงบประมาณท้องถิ่นให้แก่สถานีตำรวจ ยังอาศัยความสัมพันธ์ส่วนบุคคล เป็นต้น ทำให้เกิดปัญหาความเป็นกลางในการบังคับใช้กฎหมาย และหากให้ตำรวจขึ้นกับท้องถิ่นจะกลายเป็นการเมืองแทรกแซงตำรวจได้ง่ายกว่าเดิม ๕. ตำรวจยังขาดความรับผิดชอบ (accountability) ต่อประชาชน เนื่องจากยังไม่มีระบบการนำความต้องการ ความพึงพอใจของประชาชนมาประกอบการบริหารงานบุคคล feedback ของประชาชนไม่มีผลต่อการให้ควมดีความชอบ การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ ๖. กต.ตร. ทำให้ตำรวจเริ่มฟังเสียงประชาชนมากขึ้นกว่าในอดีต แต่ปัญหาทางปฏิบัติยังมีการเลือก กต.ตร.จากคนที่เป็นพวกตำรวจเท่านั้น หาก กต.ตร. มีความเข้มแข็งจะช่วงปกป้องตำรวจได้เมื่อตำรวจไม่ได้รับความเป็นธรรมจากสังคม	๑. กำหนดสัดส่วนงบประมาณที่ อบท. ต้องสนับสนุนงานตำรวจอย่างชัดเจน เพื่อมิให้ตำรวจต้องใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวไปขอรับการสนับสนุน ๒. การมีส่วนร่วมกันทำงานเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน ควรร่วมกันทั้งในระดับคนและองค์กรร่วมกัน ระหว่าง ประชาชน ภาคเอกชน กับตำรวจในลักษณะเป็นหุ้นส่วนร่วมกันทำงาน ๓. สร้างแนวร่วมประชาชน ตั้งแต่เป็นเยาวชนเพื่อให้เติบโตเป็นพลเมืองที่ดี ๔. ตำรวจต้องมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนอย่างต่อเนื่อง ๕. ทบทวนการมี กต.ตร. ข้อดี ข้อเสีย ๖. ปรับปรุงวิธีการสรรหาบุคคลเป็น กต.ตร.ให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กำหนดสัดส่วนที่มาให้เหมาะสม ให้ได้ผู้แทนภาคประชาชน เช่น คนในชุมชน ฯลฯ ๗. กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ กต.ตร. ให้มีบทบาทมากขึ้น ให้อำนาจการกำกับดูแลจากประชาชน เพิ่มขีดความสามารถ กต.ตร.ให้เป็นช่องทางที่จะดึงให้ชุมชนกับตำรวจอยู่ร่วมกัน ๘. ปลายทางของกิจการตำรวจในพื้นที่ ต้องไปสู่การกระจายอำนาจ แต่ต้องทำเป็น road map มีแผนค่อยเป็นค่อยไป และทำให้ท้องถิ่นเข้มแข็ง ๙. ทำงานเป็นหุ้นส่วนร่วมกับส่วนราชการอื่นๆ ได้แก่ ฝ่ายปกครอง โรงเรียน อุตสาหกรรม แรงงาน ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้น

รายละเอียด/ประเด็นปัญหา	ข้อเสนอแนะ
๗. เมื่อตำรวจทำงานร่วมกับประชาชน จะทำให้ประชาชนลดความคาดหวังลงได้ เนื่องจากได้รับรู้และเห็นข้อจำกัดขององค์กรตำรวจ นอกจากนี้ งานที่ตำรวจทำงานร่วมกับชุมชน มีความใกล้ชิดกับประชาชน จะเกิดผลลัพธ์ที่ดีได้ เช่น งานด้านยาเสพติด เป็นต้น อย่างไรก็ตาม รัฐก็ต้องกลับมาพิจารณาถึงข้อจำกัดด้านทรัพยากรการบริหาร และช่วยแก้ไข เช่น ปัญหาด้านงบประมาณ กำลังพล เป็นต้น ๘. ตำรวจที่ปฏิบัติงานด้านการมีส่วนร่วมกับประชาชน งานด้านการป้องกันอาชญากรรม เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ (ตชส.) ไม่ได้ได้รับความสำคัญเมื่อเปรียบเทียบกับตำรวจหน้าที่อื่น	และจัดสรรงบประมาณให้ เช่น งานยาเสพติด งานควบคุมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น ๑๐. จัดรูปแบบตุ๋ยามชุมชน (KOBAN) แบบญี่ปุ่น มีตำรวจเป็นผู้นำ และมี กต.ตร.สถานีตำรวจ เป็นกลไกการมีส่วนร่วม หรือแบบศูนย์ประสานงานรักษาความปลอดภัยชุมชน มี อบต. เป็นแกนนำ อาศัยงบประมาณและสถานที่โดยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจไปช่วยบริหารจัดการ
ด้านงานตำรวจระหว่างประเทศ ๑. การป้องกันปราบปรามการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ หน่วยงานตำรวจเพียงหน่วยเดียวไม่สามารถป้องกันได้ หากไม่ได้ความร่วมมือจากหน่วยงานที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder) อาทิ เช่น ศาลการ ศรพรสามิต หน่วยงานความมั่นคง หน่วยข่าวกรอง ฝ่ายปกครอง เป็นต้น ๒. งานตำรวจระหว่างประเทศยังมีช่องว่างระหว่างระดับนโยบายกับระดับหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่ขาดความเชื่อมต่อ ยังมีปัญหาองค์กรที่จะขับเคลื่อนในระดับภาค และระดับหน่วยงานในพื้นที่ต่างๆ ๓. ผลลัพธ์จากการฝึกอบรมจากต่างประเทศ อาจไม่ได้ส่งผลกระทบได้ ในวงกว้างในระยะสั้น แต่ส่งผลในระยะยาวเมื่อผู้ผ่านการฝึกอบรมเติบโตไปดำรงตำแหน่งระดับสูงในองค์กร ในการเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์การปฏิบัติงานในองค์กรให้ทันสมัย ๔. การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน จำเป็นต้องมีการผนวกเรื่องกฎเกณฑ์รูปแบบการปฏิบัติงานบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศในอาเซียน ต้องปรับปรุงกฎหมาย หรือกฎระเบียบร่วมกัน มาตรฐานในการบังคับใช้กฎหมายต่อคนอาเซียน เตรียมรับภาระอาชญากรรมข้ามชาติที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น พร้อมกับการเคลื่อนย้ายคน และจำเป็นต้องมีการทำข้อตกลงในการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ๕. อุปสรรคด้านภาษาในการปฏิบัติงานในพื้นที่ บางครั้งต้องการสื่อสารที่ต้องอาศัยฐานความรู้ด้านกฎหมาย	๑. รัฐบาลและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรให้ความสำคัญกับงานตำรวจระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น ๒. สร้างเครือข่ายความร่วมมือป้องกันปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย สร้างความตระหนักและความรู้ให้แก่เด็ก เยาวชน และประชาชนทั่วไป ๓. ส่งเสริมให้ตำรวจมีบทบาทในงานตำรวจระหว่างประเทศ โดยการสนับสนุนการส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นกองกำลังรักษาสันติภาพขององค์การสหประชาชาติ ๔. ปรับปรุงพัฒนาองค์กร การบริหารจัดการภายใน เพื่อให้หน่วยปฏิบัติในพื้นที่ มีความสามารถในการงานด้านการต่างประเทศ ๕. พัฒนากลไกความร่วมมือในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกัน การเชื่อมโยงข้อมูล

ที่มา: ประมวลและสรุปจากข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ ผู้บริหารระดับสูงและผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ นักการเมือง บุคคลในกระบวนการยุติธรรม นักเคลื่อนไหว นักวิชาการ จำนวน ๓๒ ท่าน

ข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว ชี้ให้เห็นถึงปัญหาการปรับตัวของสถาบันตำรวจ ที่ทำให้สถาบันตำรวจยังไม่เป็นตำรวจแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ปัญหาด้านโครงสร้าง มีปัญหาจากบทบาทอำนาจหน้าที่ของตำรวจที่ไม่ชัดเจน มีขอบข่ายอันกว้างขวาง ความจำเป็นที่ต้องรับผิดชอบงานอันหลากหลายนี้ มีทั้งสาเหตุจากการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ความคาดหวังของสังคมและประชาชนที่ทำ

ให้ตำรวจต้องปฏิบัติงานช่วยเหลือและบริการประชาชน และนโยบายของรัฐบาลที่มอบหมายงานให้แก่องค์กรตำรวจรับผิดชอบ แม้ว่าจะเป็นงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมและการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยตรง นอกจากนี้ ก็เป็นปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กร ได้แก่ มีโครงสร้างองค์กรใหญ่ รวมศูนย์และขาดการกระจายอำนาจ ความทับซ้อนกับหน่วยงานท้องถิ่นและส่วนภูมิภาค การจัดรูปแบบและอัตรากำลังของสถานีตำรวจ ยังไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับปัญหาในแต่ละท้องที่ เป็นต้น

ปัญหาด้านการบริหารจัดการ เกิดจากบริบททางสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน ทำให้อาชญากรรมมีรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงไป ในขณะที่ปริมาณอาชญากรรมเพิ่มขึ้น งานด้านอื่นๆ ของสถานีตำรวจก็เพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน โดยมีทรัพยากรทางการบริหารอย่างจำกัด การแต่งตั้งโยกย้ายมีปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานเป็นอย่างมาก โดยมีความเชื่อมโยงกับปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองต่อองค์กรตำรวจ นอกจากนี้ องค์กรตำรวจก็ยังมีปัญหาด้านการพัฒนาบุคลากรโดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจในระดับปฏิบัติการ ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อภาพลักษณ์เมื่อเกิดข้อผิดพลาดในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ปัญหาด้านนโยบายของผู้บังคับบัญชาระดับสูง ที่มีการกำหนดนโยบายโดยไม่คำนึงถึงทรัพยากรการบริหารของหน่วยงานระดับสถานีตำรวจ ซึ่งจะต้องนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมายและการอำนวยความสะดวก การบังคับใช้กฎหมายให้เสมอภาคและยุติธรรมตามหลักนิติธรรม ยังเป็นปัญหาสำคัญและส่งผลกระทบต่อกระบวนการเป็นประชาธิปไตยของไทย การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับปฏิบัติการในพื้นที่ซึ่งสัมผัสกับประชาชนโดยตรง จำเป็นต้องได้รับการแก้ไข รวมทั้งกระบวนการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวน

ปัญหาด้านความสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน แม้ว่าจะมีการทำงานร่วมกันระหว่างตำรวจกับประชาชนดีขึ้น แต่ยังมีข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่จำเป็นต้องพัฒนาไปสู่การมีส่วนร่วมในการทำงานร่วมกัน ในลักษณะความเป็นหุ้นส่วนระหว่างตำรวจกับชุมชน และแก้ไของค์ประกอบและบทบาทหน้าที่ขององค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม คือ คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ (กต.ตร.) รวมทั้งการทำให้ตำรวจต้องมีความรับผิดชอบต่อชุมชน คำนึงถึงความต้องการของประชาชนในชุมชน

ปัญหาด้านงานตำรวจระหว่างประเทศ สำหรับการรับมือกับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และการก่อการร้าย จำเป็นต้องสร้างเครือข่ายระหว่างหน่วยงานผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในประเทศ แก้ไขปัญหาที่มีช่องว่างระหว่างระดับนโยบายซึ่งมีการทำข้อตกลงหรือประสานความร่วมมือกับต่างประเทศ กับระดับหน่วยปฏิบัติที่จะต้องนำข้อตกลงหรือการประสานงานไปสู่การปฏิบัติการในพื้นที่ รวมทั้งปัญหาขีดความสามารถของหน่วยระดับรองที่ต้องได้รับการพัฒนางานด้านการต่างประเทศ เพื่อรองรับงานต่างประเทศโดยทั่วไปและการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

บทที่ ๙

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

กระบวนการเป็นประชาธิปไตยของไทย ได้ผ่านเงื่อนไขพื้นฐานของกระบวนการ คือ การสร้างความ เป็นหนึ่งเดียวของชาติ (national unity) ภายในอาณาเขต ตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ ๔ และเป็นปีกแผ่นยิ่งขึ้น ในสมัยรัชกาลที่ ๕ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนผ่านหลังจากนั้น ก็ได้เป็นกระบวนการแบบเส้นตรง แต่ต้อง ย้อนกลับไปกลับมาหลายครั้ง โดยมีการต่อสู้ทางการเมืองที่ยังไม่ลงตัว (inconclusive political struggles) สำหรับสถาบันตำรวจแบบสมัยใหม่ ได้รับการสถาปนาขึ้น ตั้งแต่ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ กองกำลังตำรวจสมัยใหม่เกิดขึ้น เพื่อจัดการกับปัญหาอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้น และเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความเห็นหนึ่งเดียวของชาติ การกระชับอำนาจรัฐเข้าสู่ส่วนกลาง และการสร้างความทันสมัยให้เกิดการยอมรับจากชาติตะวันตกในยุค การล่าอาณานิคม เมื่อสถานการณ์การเมืองเปลี่ยนแปลงไปโดยการตกลงต่อสู้ทางการเมืองเพื่อเข้าสู่อำนาจ ยังไม่ยุติ และยังไม่สามารถบรรลุความเป็นประชาธิปไตยที่เข้มแข็งได้ สถาบันตำรวจจึงกลายเป็นเครื่องมือ ในทางการเมืองอย่างหนึ่ง เพื่อการแสวงหาและรักษาฐานอำนาจ ฝ่ายการเมืองสามารถควบคุมสถาบัน ตำรวจได้โดยการควบคุมผู้นำสูงสุดขององค์กรและมีอำนาจการบริหารงานบุคคล

ภายใต้กระบวนการเป็นประชาธิปไตยที่กลับไปกลับมาดังกล่าว สถาบันตำรวจก็พยายามปรับตัวใน ระยะการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย กล่าวคือ มีการปรับตัวเชิงโครงสร้างให้เป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญ เฉพาะในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน อย่างไรก็ตาม ตำรวจมีบทบาท อำนาจและหน้าที่ ผันแปรไป ตามยุคสมัย และการกำหนดบทบาทหน้าที่ ยังมีความคลุมเครือ สังคมและประชาชนมีความคาดหวังกับ บทบาทหน้าที่ของตำรวจอย่างกว้างขวาง ในด้านโครงสร้างองค์กร มีการขยายหน่วยงาน เพื่อรับผิดชอบ ภารกิจที่กว้างขวางของตำรวจ และปรับโครงสร้างองค์กรจนกระทั่งในปัจจุบัน “สำนักงานตำรวจแห่งชาติ” เป็นส่วนราชการที่ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี ในรูปแบบตำรวจแห่งชาติ (National Police) โดยมีโครงสร้าง ความสัมพันธ์แยกออกจากราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น การปรับตัวในการพัฒนาสู่ความเป็น วิชาชีพของตำรวจ กฎหมายполиศ ๕๓ ข้อ ในสมัยรัชกาลที่ ๕ เป็นกฎหมายการบริหารงานตำรวจฉบับแรก ซึ่งทำให้เกิดการปรับตัวเพื่อให้ตำรวจมีความเป็นวิชาชีพเป็นครั้งแรก ต่อมา มีการออกกฎหมายสำหรับการ บริหารงานตำรวจขึ้นโดยเฉพาะ แยกออกจากข้าราชการพลเรือน ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ ตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ และการปรับปรุงด้านโครงสร้างและการบริหารงานให้ทันสมัยขึ้น โดยพระราชบัญญัติ ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ การปรับตัวด้านการพัฒนาบุคลากร มีการตั้งสถานศึกษา เพื่อผลิตบุคลากรเข้า มารับราชการตั้งแต่ยุคแรกของการสถาปนากองกำลังตำรวจ ต่อมาจึงมีพัฒนาการจัดตั้งสถาบันฝึกอบรม และพัฒนาวิทยาการตำรวจสมัยใหม่ รวมทั้งการนำหลักการบริหารจัดการยุคใหม่ เข้ามาใช้บริหารงาน ตำรวจ การปรับตัวด้านการบังคับใช้กฎหมายและอำนวยความสะดวกให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม เกิดการ กัดดันจากต่างประเทศต่อกระบวนการยุติธรรมของไทย ทำให้รัฐต้องปรับตัวในด้านกระบวนการยุติธรรมให้ ทันสมัยทัดเทียมมาตรฐานตะวันตก สถาบันตำรวจก็เป็นกลไกหนึ่งของการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมของ ประเทศ แต่เมื่อเข้าสู่กระบวนการเป็นประชาธิปไตยที่การต่อสู้ทางการเมือง ยังไม่สามารถตกลงกันได้ อำนาจการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจ ได้กลายเป็นเครื่องมือในทางการเมืองเพื่อจัดการกับฝ่ายตรงข้าม ทางการเมือง เมื่อสถานการณ์คลี่คลายลงไป การปรับตัวด้านการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจ ดำเนินไป พร้อมกับการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา ที่เพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชน และผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการยุติธรรม การปรับตัวด้านความสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่นและ

การมีส่วนร่วมของประชาชน ในระยะแรกของการจัดตั้งกองกำลังตำรวจ ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กองกำลังตำรวจปฏิบัติงานโดยรับผิดชอบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ การใช้บุคลากรที่เป็นชาวต่างชาติ มาเป็นคนตระเวนในกองกำลังตำรวจ จึงเกิดปัญหาการติดต่อสื่อสารกับประชาชน รวมทั้งโครงสร้างและระบบการบริหารงานยังไม่เปิดให้มีช่องทางการติดต่อสื่อสารกับประชาชน แนวคิดการนำประชาชนมาเป็นแนวร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในรูปแบบของ “งานมวลชนสัมพันธ์” เริ่มก่อตัวในยุคที่จำเป็นต้องแย่งชิงมวลชนในการต่อสู้กับลัทธิคอมมิวนิสต์ และสร้างความมั่นคงภายใน และต่อมากรมตำรวจ ได้ผนวกแนวคิดการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างตำรวจกับประชาชน เพื่อสนับสนุนงานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในรูปแบบของ “งานตำรวจชุมชนสัมพันธ์” (Police-Community Relations) กับงานมวลชนสัมพันธ์ รวมเป็น “งานตำรวจชุมชนและมวลชนสัมพันธ์” บรรจุไว้ในแผนกรมตำรวจแม่บท ฉบับที่ ๑ (พ.ศ.๒๕๓๐-๒๕๓๔) และใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติมาโดยตลอด เมื่อได้ดำเนินการมาระยะหนึ่งแล้ว องค์กรตำรวจ ก็พยายามปรับตัวด้านการมีส่วนร่วม โดยรับแนวคิดการตำรวจชุมชน (Community Policing) เพื่อสร้างความเป็นหุ้นส่วนระหว่างตำรวจกับชุมชนท้องถิ่น ให้เกิดการทำงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม โดยกำหนดองค์กรที่ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานตำรวจ คือ คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ (กต.ตร.) รวมทั้งกำหนดแผนงานโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และการปรับตัวในงานตำรวจระหว่างประเทศ เริ่มจำเริญมากขึ้นในยุคโลกาภิวัตน์ และเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมีความก้าวหน้า กลไกความร่วมมือทั้งระดับนานาชาติ ระดับภูมิภาค และระดับทวีป มีความจำเป็นอย่างยิ่ง สำหรับจัดการกับอาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย ในยุคที่ภัยความมั่นคงเปลี่ยนแปลงรูปแบบ และไม่มีข้อจำกัดด้านพื้นที่ในการกระทำผิด

แม้ว่าอำนาจภายนอกองค์กรตำรวจจะพยายามทำให้เกิดการปฏิรูปกิจการตำรวจมาหลายครั้ง รวมทั้งการปรับตัวภายในองค์กรตำรวจเอง แต่กระบวนการปฏิรูปเพื่อเปลี่ยนแปลงตำรวจในอดีต มีทั้งเกิดผลและไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ โดยปัจจัยแห่งความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ ผู้นำทางการเมือง เสถียรภาพทางการเมือง ผู้นำองค์กรตำรวจ เนื้อหาสาระและกระบวนการที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นต้น และแม้ว่าจะเกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหน้าที่บางประการแล้วก็ตาม สถาบันตำรวจก็ยังมีปัญหาซึ่งยังไม่เป็นตำรวจแบบประชาธิปไตย ที่ประชาชนเกิดความพึงพอใจและเชื่อมั่นได้อย่างแท้จริง บริบททางสังคมและเศรษฐกิจ เป็นปัจจัยส่วนหนึ่งของปัญหา บริบททางการเมืองที่ยังมีวิกฤติความขัดแย้งก็เป็นสถานะแวดล้อมที่ส่งผลต่อองค์กรตำรวจ ปัญหาที่เกิดขึ้น ได้แก่ การแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง วิกฤติศรัทธาจากปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ความเสมอภาคและความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ความเห็นห่างระหว่างตำรวจกับประชาชน ปัญหาด้านภาพลักษณ์ของตำรวจที่ถูกสื่อมวลชนทั้งกระแสหลักและสื่อสังคมออนไลน์ ขยายความ และผลิตซ้ำภาพในทางลบที่เกิดจากพฤติกรรมเบี่ยงเบนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ปัญหาการปฏิบัติงานดังกล่าว นอกจากจะมีสาเหตุในด้านโครงสร้าง บทบาทอำนาจหน้าที่ และการบริหารจัดการขององค์กรตำรวจแล้ว ยังมีปัจจัยภายในจิตใจซึ่งส่งผลต่อพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ อีกด้วย ได้แก่ ค่านิยม ทัศนคติ และวัฒนธรรมตำรวจ เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่ได้รับอิทธิพลจากค่านิยม ความเชื่อของสังคม และเมื่อเข้ามาในองค์กรก็ได้รับการกล่อมเกลาทางสังคมจากกลุ่มบุคคลภายในองค์กร เกิดการเปลี่ยนแปลงของค่านิยมและทัศนคติ กลายเป็นแบบแผนของพฤติกรรมที่เป็นวัฒนธรรมตำรวจ ค่านิยม ทัศนคติและวัฒนธรรมตำรวจ ส่วนหนึ่งส่งผลให้เกิดพฤติกรรมในเชิงบวก แต่ก็มีอีกด้านหนึ่งที่ส่งผลในเชิงลบ กระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน

สรุปปฏิสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับสถาบันการเมือง และการปรับตัวของสถาบันตำรวจในช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของไทย เป็นแผนภูมิได้ ดังนี้

แผนภูมิที่ ๙.๑ สรุปปฏิสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับสถาบันการเมืองและการปรับตัวของตำรวจในระยะเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของไทย

ระยะการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย



ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งทำให้สถาบันตำรวจยังไม่สามารถบรรลุการเป็นตำรวจแบบประชาธิปไตยได้ เกิดขึ้นโดยได้รับผลกระทบจากปัญหาในเชิงโครงสร้าง รวมทั้งปัญหาการบริหารจัดการและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง สรุปประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะได้ ดังนี้

๑. ปัญหาด้านโครงสร้าง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของตำรวจ

จากการศึกษาเปรียบเทียบบทบาทหน้าที่ของตำรวจในแต่ละช่วงเวลา พบว่าบทบาทของตำรวจมีความผันแปรไปตามบริบททางการเมืองและสังคม ในยุคต้นเน้นบทบาทในการตรวจตราป้องกันเหตุ และการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของท้องถิ่น หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองซึ่งมีความขัดแย้งทางการเมืองรวมถึงภาวะสงคราม ตำรวจจึงมีบทบาทในด้านความมั่นคงและการควบคุมทางสังคมและที่เกี่ยวข้องเนื่องในทางเศรษฐกิจ จนกระทั่งในยุคปัจจุบัน มีแนวคิดที่ตำรวจควรมีบทบาทหน้าที่เฉพาะภารกิจหลักด้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม แม้ว่าปัจจุบันอำนาจหน้าที่ของตำรวจตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ มาตรา ๖ จะกำหนดไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติ สังคมยังมีความคาดหวังอย่างสูงต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ทำให้ตำรวจต้องแบกรับภารกิจที่หลากหลาย ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของตำรวจ คือ ตำรวจยังมีความไม่ชัดเจนในนโยบาย เป้าหมายและบาทของตัวเองที่เป็นเช่นนี้ ก็เนื่องจากสิ่งที่ประชาชนคาดหวังจากตำรวจมีมากมายนับไม่ถ้วน เป้าหมายเพื่อกำหนดนโยบายของตำรวจแบ่งเป็น ๓ ประเภท คือ หนึ่ง เน้นเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) สอง เน้นเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อย (order maintenance) หรือ สาม เน้นเรื่องการให้บริการต่างๆ แก่ประชาชน (services) มองอย่างผิวเผินก็ไม่น่ามีปัญหา แต่ในความเป็นจริงประชาชนต้องการทั้ง ๓ อย่าง และการตอบสนองทั้งสามอย่างในสภาพความจำกัดของทรัพยากรเป็นเรื่องที่ทำได้อย่างยาก^๑ ดังนั้น งานตำรวจจึงมีเป้าหมายที่คลุมเครือในทุกๆ ด้าน การสร้างตัวชี้วัดสำหรับงานตำรวจ กลับไม่สามารถวัดประสิทธิภาพงานตำรวจได้อย่างแท้จริง การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจภายใต้สภาวะความไม่ชัดเจนของนโยบายและเป้าหมายที่คลุมเครือ และกว้างขวาง ไม่ว่าจะปฏิบัติงานอย่างไรก็จะเป็นที่พอใจของประชาชนได้เสมอ รวมทั้งผู้บังคับบัญชาของตำรวจเองด้วย การจะรู้ว่าทำได้ดีตามเป้าหมายหรือไม่ ก็ไม่สามารถระบุได้ ตัวอย่างเช่น ตำรวจในสถานีตำรวจที่สามารถจับกุมคนร้ายได้ตามเป้าหมาย แต่อาจถูกโยกย้ายหรือถูกประเมินจากสังคมเมื่อมีตำรวจหน่วยอื่นเข้าจับกุมบ่อนการพนันในพื้นที่ เป็นต้น การกำหนดเป้าหมายให้ตำรวจโดยรัฐบาล ก็ไม่อาจได้ข้อยุติ เพราะหากมีรัฐบาล ที่กล้าตัดสินใจเลือกกำหนดเป้าหมายและนโยบายของตำรวจอย่างเปิดเผย และเป็นทางการ ก็หมายถึงการเลือกค่านิยมหนึ่ง เหนือค่านิยมอื่นๆ เมื่อเกิดปัญหขึ้นจะกลายเป็นความกดดันทางการเมืองที่นักการเมืองมักไม่ประสงค์ให้เกิดขึ้นแก่ตนเอง เพราะนั่นคือความเสี่ยงต่ออนาคตทางการเมือง ทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว คือ การสร้างกลไกให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและเป้าหมายร่วมกัน และสร้างความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ตามเป้าหมายดังกล่าว^๒ ซึ่งเมื่อตำรวจได้ปฏิบัติตามนโยบายและบรรลุเป้าหมายแล้ว สิ่งนอกเหนือนโยบายดังกล่าวจะต้องไม่ถูกแทรกแซงจากอำนาจภายนอก การกำหนดบทบาทหน้าที่ของตำรวจ จึงไม่ใช่เพียงการกำหนดขึ้นตามกฎหมาย แต่ต้องคำนึงถึงบทบาท หน้าที่ ที่สังคมหรือประชาชน คาดหวังให้ตำรวจต้องปฏิบัติ

นอกจากนี้ รัฐ ก็อาศัยองค์กรตำรวจเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนนโยบายในพื้นที่ แม้ว่าจะเป็น การปฏิบัติที่มีใช้ภารกิจในการด้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และการรักษาความสงบเรียบร้อยใน

^๑ สมเกียรติ อศวิษณุ, *ตำรวจของประชาชน เป็นไปได้หรือ*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๕๗), หน้า ๙๒.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙๗.

ความรับผิดชอบของตำรวจโดยตรง การที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นส่วนราชการที่ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี มีสถานีดำรวจกระจายอยู่ในทุกพื้นที่ จึงง่ายต่อการสั่งการและถ่ายทอดนโยบายลงสู่การปฏิบัติในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างระดับสถานีดำรวจ ยังจัดรูปแบบที่ไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับปริมาณงานในแต่ละพื้นที่ซึ่งมีความแตกต่างกัน ขาดแคลนทรัพยากรการบริหารที่จะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจากโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน ทำให้โครงสร้างส่วนราชการในระดับพื้นที่ มีความทับซ้อนกันระหว่างสถานีดำรวจ ที่ขึ้นกับราชการบริหารส่วนกลาง อำเภอ/จังหวัด ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาด้านโครงสร้างของ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ คือ การเป็นหน่วยงานขนาดใหญ่ มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ ขาดการกระจายอำนาจการบริหารลงไปยังหน่วยงานระดับพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจการบริหารงานบุคคลและด้านงบประมาณ การปรับปรุงโครงสร้างที่ผ่านมามุ่งขยายหน่วยงานฝ่ายอำนวยการ และหน่วยงานสนับสนุนการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ในขณะที่โครงสร้างของสถานีดำรวจ ไม่ได้รับการปรับปรุงให้ทันต่อสภาพปัญหาที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โครงสร้างองค์กรของสถานีดำรวจ ไม่คล่องตัวสำหรับการบริหารจัดการ

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาด้านโครงสร้าง บทบาทและอำนาจหน้าที่ เพื่อให้สถาบันตำรวจไทยสามารถปรับตัวไปสู่การเป็นตำรวจแบบประชาธิปไตย ดังนี้

๑.๑ ทบทวนและกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตำรวจให้ชัดเจน โดยให้ทบทวนการกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ของสถานีดำรวจ เป็นลำดับแรก เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง การกึ่งที่ควรโอนให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ได้แก่

- การกึ่งที่ไม่ใช่ภารกิจหลักในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น อาทิเช่น งานไปรับผู้ต้องขังจากเรือนจำไปส่งศาลและควบคุมผู้ต้องหาที่ศาลในพื้นที่ต่างจังหวัด งานทะเบียนคนต่างด้าว เป็นต้น

- การกึ่งด้านการบังคับใช้กฎหมายในความผิดที่รัฐกำหนด (Mala Prohibita) และเป็นความผิดเฉพาะด้านที่ไม่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมและการรักษาความสงบเรียบร้อย เช่น ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ความผิดเกี่ยวกับการค้าการพาณิชย์ ความผิดเกี่ยวกับภาพยนตร์ เป็นต้น^๓

การทบทวนและโอนภารกิจ เน้นการโอนภารกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของสถานีดำรวจเป็นลำดับแรก เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน ลดหรือโอนภารกิจที่มีใช้หน้าที่ของสถานีดำรวจไปให้หน่วยที่รับผิดชอบโดยตรงดำเนินการ ส่วนภารกิจที่อยู่ในหน่วยงานอื่นๆ อยู่ในลำดับความเร่งด่วนถัดไป

๑.๒ ทบทวนความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมทั้งภารกิจที่ไม่มีความชัดเจนว่าหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ เนื่องการขยายโครงสร้างองค์กรภายในที่ผ่านมา ทำให้เกิดหน่วยงานจำนวนมาก ในบางหน่วยงานอาจมีภารกิจที่ซ้ำซ้อนกัน เช่น ระหว่างภารกิจในความรับผิดชอบของสถานีดำรวจ กองบังคับการ/ตำรวจภูธรจังหวัด และกองบัญชาการ/ตำรวจภูธรภาค ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่ กับภารกิจของหน่วยเฉพาะทางที่สนับสนุนการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เช่น กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง

^๓ โปรตอคูล จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง ความเป็นไปได้ในการโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (นนทบุรี: คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ, ๒๕๕๐)

กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน เป็นต้น จะต้องแบ่งขอบเขตของภารกิจ อำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน เพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ลดความสับสนเปลืองทรัพยากร และไม่ให้ประชาชนเกิดความสับสน รวมทั้ง ควรมีการทบทวนภารกิจและแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงานฝ่ายอำนวยการตำรวจด้วย

๑.๓ จัดโครงสร้างองค์กรเพื่อลดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง และเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงาน โดยแบ่งอำนาจ (Deconcentration) การบริหารงานบุคคลและงบประมาณ ลงสู่หน่วยงานระดับ กองบัญชาการ กองบังคับการ/ตำรวจภูธรจังหวัด และ สถานีตำรวจ ให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

๑.๔ จัดองค์กรและระบบการบริหารงานเป็นระบบเปิด จัดโครงสร้างขององค์กรที่เปิดช่องทางและสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบในการบริหารงานตำรวจอย่างเหมาะสม เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถเข้าร่วมเสนอความต้องการ ร่วมกำหนดนโยบาย เป้าหมาย ให้ความเห็นต่อแผนงาน โครงการ และการปฏิบัติงาน เช่น การกำหนดแผนงานย่อยภายในสถานีตำรวจ เพื่อรับผิดชอบงานการมีส่วนร่วมจากประชาชน กำหนดระเบียบข้อบังคับด้านการมีส่วนร่วมในการบริหารงานตำรวจ กำหนดสัดส่วนงบประมาณของท้องถิ่นที่ต้องจัดสรรให้หน่วยงานตำรวจ รวมทั้งติดตามผลการปฏิบัติ เป็นต้น รวมทั้งให้หน่วยระดับล่างมีอิสระในการปฏิบัติงานและรับผิดชอบต่อประชาชนในชุมชนท้องถิ่น มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ อยู่ในหน่วยงานแต่ละระดับของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

๑.๕ ปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานของสถานีตำรวจ ปรับปรุงการจัดแบ่งภารกิจภายในสถานีตำรวจ ทบทวนปรับปรุงระบบงานการให้บริการประชาชน เพื่อให้เป็นหน่วยงานให้บริการประชาชนและบังคับใช้กฎหมายที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนและสังคม

๒. ปัญหาด้านการบริหารจัดการ

สภาพปัญหาอาชญากรรม และการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม มีการเปลี่ยนแปลงไป จากปัญหาอาชญากรรมพื้นฐานที่สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนโดยทั่วไป เป็นอาชญากรรมที่มีเครือข่ายการกระทำผิดร่วมกันเป็นองค์กรอาชญากรรมที่ไม่จำกัดเขตแดน การเพิ่มขึ้นของปริมาณคดีและความซับซ้อนของปัญหา จึงเป็นปัญหาสำหรับการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง

การสร้างความเป็นวิชาชีพสำหรับตำรวจ ต้องเริ่มตั้งแต่กระบวนการสรรหาบุคลากรเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติ ทักษะ สมรรถนะ มีค่านิยมและทัศนคติที่เหมาะสมกับงานตำรวจ ระบบการฝึกอบรมพัฒนาที่ต่อเนื่องและครอบคลุม การสร้างเส้นทางเจริญเติบโตที่ทำให้เกิดความเชี่ยวชาญงานที่รับผิดชอบ การสร้างองค์ความรู้อย่างต่อเนื่องและทันต่อสภาพปัญหาอาชญากรรมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งการบริหารองค์กรอย่างมีทิศทางที่ชัดเจน มีเอกภาพ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ข้าราชการตำรวจและผู้ที่เกี่ยวข้องเห็นว่า ปัญหาสำคัญของบริหารงานตำรวจ คือ ปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ตั้งแต่การแต่งตั้งผู้นำสูงสุด คือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และข้าราชการตำรวจระดับรองลงมา การแต่งตั้งโยกย้ายพิจารณาโดยยึดหลักคนที่ไว้วางใจได้ มากกว่าพิจารณาความรู้ความสามารถ ปัญหาดังกล่าวเชื่อมโยงกับปัญหาทางการเมือง โครงสร้างองค์กร และระบบอุปถัมภ์ของสังคม ทำให้มีอำนาจภายนอกที่อยู่เหนือองค์กรตำรวจเข้าแทรกแซงการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคล กระบวนการแต่งตั้งที่รวมอำนาจและผู้มีอำนาจสามารถใช้อำนาจได้อย่างเบ็ดเสร็จ ฝ่ายการเมืองจึงสามารถควบคุมองค์กรตำรวจได้อย่างเด็ดขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะทางการเมืองที่มีการต่อสู้ชิงอำนาจ อาศัยข้าราชการตำรวจปฏิบัติหน้าที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ตน แต่ในอีกด้านหนึ่ง ก็มีข้าราชการตำรวจบางคนยอมให้การเมืองเข้าแทรกแซงเพื่อ

ผลประโยชน์จากผู้มีอำนาจ การลดการแทรกแซงจากอำนาจภายนอกองค์กรจะกระทำได้ จำเป็นต้องลดอำนาจการบริหารงานบุคคลโดยฝ่ายการเมืองลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแต่งตั้งผู้นำสูงสุด คือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และข้าราชการตำรวจระดับสูง แล้วกระจายอำนาจการบริหารลงไปยังหน่วยงานระดับล่าง แต่อุปสรรคสำคัญของการเปลี่ยนแปลงเพื่อลดอำนาจดังกล่าว คือ บริบททางการเมืองที่ยังมีความขัดแย้ง และการต่อสู้ทางการเมืองที่ยังตกลงกันไม่ได้ ผู้มีอำนาจย่อมไม่ยอมปล่อยองค์กรตำรวจให้มีอิสระ เพราะหากควบคุมตำรวจไม่ได้ ย่อมส่งผลกระทบต่อสถานภาพอำนาจทางการเมืองของตนเองได้

อุปสรรคประการสำคัญของการปฏิบัติงานให้ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน คือ ปัญหาการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นประทวน ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการปฏิบัติงานในพื้นที่ รวมทั้งปัญหากำลังพลที่มีอยู่ มีสมรรถนะไม่เหมาะสม มีอายุเฉลี่ยสูงขึ้น ทำให้ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานลดลง นอกจากนี้ ลักษณะงานของตำรวจมีความแตกต่างจากองค์กรอื่น กล่าวคือ ในองค์กรทั่วไปผู้ที่อยู่ในตำแหน่งสูงสุดจะเป็นผู้ใช้วิจารณญาณสูงสุดที่มีผลต่อองค์กร แต่องค์กรตำรวจ ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งต่ำสุด คือ ตำรวจชั้นประทวน ซึ่งทำหน้าที่ตามท้องถนน มียศศักดิ์ศรี ค่าตอบแทนน้อยที่สุด เป็นส่วนที่สัมผัสประชาชนมากที่สุด เป็นผู้ใช้วิจารณญาณมากที่สุด และเป็นวิจารณญาณตัดสินใจที่มีผลต่อตัวผู้ปฏิบัติและองค์กร^๔ เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นประทวนขาดประสิทธิภาพ จึงส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง เพราะเป็นบุคลากรที่ต้องทำงานและติดต่อกับประชาชนตลอดเวลา การแก้ปัญหาจึงต้องพัฒนาความสามารถในการใช้วิจารณญาณของเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับล่าง กระจายอำนาจการตัดสินใจและเพิ่มอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติ มิใช่การกำหนดกฎเกณฑ์ที่บังคับควบคุม พร้อมกับการสร้างระบบตรวจสอบ ดูแลควบคุมโดยตรงจากประชาชน เพื่อให้การใช้วิจารณญาณดังกล่าวมีความเป็นกลาง มุ่งสู่การให้ประชาชนร่วมกับตำรวจสร้างความ “เป็นกลาง” จริงๆ ไม่ใช่รับใช้ฝ่ายการเมือง ให้ตำรวจรับนโยบายและบทบาทจากประชาชนโดยตรง จึงจะสามารถทำให้ตำรวจได้รับเกียรติและศักดิ์ศรีของวิชาชีพตำรวจได้อย่างแท้จริง^๕

การบริหารงานระดับสถานีตำรวจ เป็นปัญหาที่กระทบต่อประชาชนโดยตรง นอกเหนือจากปัญหาด้านบุคลากรแล้ว ยังมีปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่เชื่อมโยงและครอบคลุม และปัญหาการกำหนดนโยบายของผู้บริหารระดับสูงที่กลายเป็นการสร้างภาระงานให้แก่สถานีตำรวจ โดยมีได้เป็นนโยบายที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่หรือสามารถแก้ไขปัญหาในแต่ละพื้นที่ซึ่งมีความแตกต่างกันได้แต่อย่างใด

ภายใต้สังคมประชาธิปไตย การชุมนุมแสดงความคิดเห็นและการเรียกร้องของประชาชน เป็นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย ในขณะที่สภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไป การรับรู้ของประชาชนมีเพิ่มขึ้น พร้อมกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ทำให้รูปแบบของการชุมนุมเปลี่ยนแปลงไป ประชาชนสามารถติดต่อสื่อสารระดมคนเข้าร่วมชุมนุมเป็นจำนวนมาก มีการบริหารจัดการชุมนุมที่มีประสิทธิภาพ มีกลยุทธ์ในการเคลื่อนไหวมวลชน แสวงหาแนวร่วม แต่สำหรับการปฏิบัติงานของภาครัฐ ยังมีข้อจำกัดต่างๆ มากมาย มีปัญหาขาดแคลนกำลังพล และวัสดุอุปกรณ์ ปัญหาข้อกฎหมาย การบริหารจัดการในการควบคุมฝูงชน จึงมีข้อขัดข้องอย่างมากภายใต้บริบทแห่งเสรีภาพของการชุมนุม

จากปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะในด้านการบริหารจัดการเพื่อพัฒนาสู่ความเป็นวิชาชีพของตำรวจ ดังนี้

^๔ สมเกียรติ อัครวิญญู, ตำรวจของประชาชน เป็นไปได้หรือ, หน้า ๔๓.

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗๔.

๒.๑ ลดการแทรกแซงการบริหารงานบุคคลจากอำนาจภายนอกองค์กร โดยปรับปรุงกระบวนการแต่งตั้ง ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มิให้ฝ่ายการเมืองใช้อำนาจแต่งตั้งผู้นำสูงสุดขององค์กรตำรวจได้อย่างเบ็ดเสร็จ โดยออกกระบวนการและวิธีการแต่งตั้ง ให้มีการสรรหาอย่างโปร่งใส มีการถ่วงดุลการพิจารณาคัดเลือก ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยให้มีการถ่วงดุลกันระหว่าง ๓ ฝ่าย คือ (๑) อำนาจขององค์กรตำรวจเอง โดยให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ คนเดิม มีส่วนในการพิจารณาเสนอ (๒) อำนาจของฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารที่เป็นผู้บังคับบัญชาและต้องรับผิดชอบต่อนโยบาย และ (๓) อำนาจที่เป็นกลาง เป็นองค์กรหรือบุคคลที่มีความเป็นกลางในทางการเมือง เพื่อทำหน้าที่ถ่วงดุลการใช้อำนาจ โดยออกแบบขั้นตอนและวิธีการสรรหา และคัดเลือกอย่างเหมาะสม ไม่ให้เกิดการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จโดยบุคคลคนเดียว รวมทั้งการสร้างความมั่นคงในตำแหน่งผู้นำองค์กร การปลดหรือโยกย้ายออกจากตำแหน่ง หรือการมีคำสั่งให้พ้นจากหน้าที่ ให้มีกระบวนการตรวจและถ่วงดุลในลักษณะเช่นเดียวกัน

๒.๒ ปรับปรุงการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับรองลงมา เพื่อให้เป็นไปตามหลักคุณธรรมความสามารถ (Merit system) และมีเอกภาพ โดยผู้บังคับบัญชาสามารถให้คุณให้โทษบุคลากรภายในองค์กรได้ โดยการกระจายอำนาจการแต่งตั้งโยกย้ายลงสู่หน่วยปฏิบัติจนถึงระดับสถานีตำรวจ ปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งโยกย้ายโดยลดการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาและให้มืองค์ประกอบของเกณฑ์การพิจารณาผลการปฏิบัติงานและวิธีการวัดผลอย่างชัดเจน รวมทั้งการจัดระบบการจัดเก็บข้อมูลผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

๒.๓ พัฒนาระบบตรวจสอบการใช้อำนาจการบริหารภายในองค์กรตำรวจ การกระจายอำนาจการบริหารงานด้านต่างๆ ต้องดำเนินไปพร้อมกับการพัฒนาระบบตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บริหารระดับต่างๆ ซึ่งได้รับมอบอำนาจ ดังนั้น จึงควรปรับบทบาทขององค์กรกลางด้านการบริหารของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจ โดยให้ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) มีบทบาทในการกำกับดูแลการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคล และ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) มีบทบาทในการกำกับดูแล ตรวจสอบการบริหารตามนโยบายและการบริหารงบประมาณ นอกจากนี้ จำเป็นต้องพัฒนาระบบงานตรวจสอบภายใน (Internal Auditing) ของหน่วยงานทุกระดับ เพื่อให้สามารถควบคุมกำกับดูแลการบริหารงานตำรวจได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งพัฒนาระบบการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับปฏิบัติในสายงานต่างๆ เพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และให้การตรวจสอบนำไปสู่การพัฒนาบุคลากร และการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วย

๒.๔ พัฒนาความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้วิจรณ์ญาณที่เหมาะสม โดยเฉพาะข้าราชการตำรวจระดับปฏิบัติการซึ่งเป็นผู้ที่ต้องเผชิญกับเหตุเฉพาะหน้าตลอดเวลา โดยการปรับปรุงระบบการสรรหาเพื่อให้ได้บุคลากรที่มีค่านิยมและทัศนคติที่สอดคล้องกับการเป็นเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย และให้มีระบบการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาที่ปฏิบัติหน้าที่ ปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนาทักษะการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการปฏิบัติงานประจำวัน ทักษะการตัดสินใจ แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ซึ่งสามารถนำไปใช้ปฏิบัติงานได้จริง เช่น ฝึกในเหตุการณ์สมมุติ เป็นต้น

๒.๕ จัดระบบการพัฒนาบุคลากรให้ครอบคลุมทั้งองค์กรและต่อเนื่อง การพัฒนาบุคลากรจำเป็นต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและครอบคลุมข้าราชการตำรวจทั้งหมด และมุ่งเน้นการปรับค่านิยมและทัศนคติที่ส่งผลในเชิงบวกต่อพฤติกรรมกรปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งการใช้วิธีการพัฒนาทรัพยากร

บุคคลด้วยวิธีการสมัยใหม่ หลากหลาย นอกเหนือจากวิธีการฝึกอบรมเพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ รัฐจะต้องให้การสนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอ

๒.๖ จัดงบประมาณค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานด้านการสืบสวนสอบสวน รวมทั้งด้านปฏิบัติการอื่นๆ อย่างเพียงพอ การปฏิบัติหน้าที่ด้านการสืบสวนสอบสวน การแสวงหาพยานหลักฐานและการติดตามตัวผู้กระทำผิด รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ในฝ่ายปฏิบัติอื่นๆ เช่น เจ้าหน้าที่สายตรวจ เจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร เป็นต้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่นอกที่ทำการ และมีค่าใช้จ่ายแตกต่างจากการไปปฏิบัติราชการโดยทั่วไป ค่าใช้จ่ายหลายประเภทไม่สามารถใช้ระเบียบทางราชการตามปกติเบิกจ่ายให้ได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหา รัฐจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้แก่หน่วยปฏิบัติในพื้นที่อย่างเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสถานีตำรวจ และปรับปรุงระเบียบขั้นตอนการเบิกจ่ายให้สอดคล้องกับความเป็นจริง

๒.๗ เพิ่มเงินเดือน ค่าตอบแทน ให้เพียงพอต่อการดำรงชีพอย่างมีศักดิ์ศรี เมื่อเปรียบเทียบกับเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมอื่นๆ เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายและต้องปฏิบัติงานโดยตรงกับประชาชนในพื้นที่ กลับมีรายได้ต่ำที่สุด ข้าราชการตำรวจระดับปฏิบัติการที่มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมายและใช้ดุลยพินิจขั้นแรกของกระบวนการยุติธรรม มีเงินเดือน ค่าตอบแทน ที่ไม่สามารถดำรงชีพและดูแลครอบครัวได้อย่างมีศักดิ์ศรี ปัจจัยเรื่องเงินเดือนค่าตอบแทน ไม่ใช่ปัจจัยเดียวที่ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน แต่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจะไม่สามารถแก้ไขได้ หากปัญหาเรื่องเงินเดือนและค่าตอบแทนยังไม่ได้รับการแก้ไข ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเพิ่มเงินเดือนค่าตอบแทน รวมทั้งการปรับปรุงเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษสำหรับผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการป้องกันปราบปราม การสืบสวน การสอบสวน และการจราจร ให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจกลุ่มดังกล่าวอย่างเพียงพอ

๒.๘ ส่งเสริมการปรับเปลี่ยนทัศนคติ และค่านิยมในเชิงบวก โดยการพัฒนาผู้นำตำรวจในแต่ละระดับชั้น ให้เป็นผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง เพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติและค่านิยมของผู้ใต้บังคับบัญชาให้เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ตำรวจ และการปรับสภาพแวดล้อมขององค์กรให้เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงค่านิยม ทัศนคติและวัฒนธรรมตำรวจ สภาพแวดล้อมดังกล่าว ได้แก่ ระบบการบริหารงานบุคคล การกำหนดนโยบาย การควบคุมกำกับดูแลให้เป็นธรรม การจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอ เป็นต้น

๒.๙ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร พัฒนาระบบฐานข้อมูลให้มีความเชื่อมโยงกันระหว่างข้อมูลด้านต่างๆ เช่น ระบบข้อมูลคดีอาญา บุคคลที่เกี่ยวข้องในคดี หมายจับ ทะเบียนราษฎร์ คนเข้าเมือง ทะเบียนยานพาหนะ ทะเบียนอาวุธปืน เป็นต้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถเข้าถึงข้อมูลและตรวจสอบข้อมูลได้ทันทีตลอดเวลา เป็นการพัฒนาประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

๒.๑๐ พัฒนางานควบคุมฝูงชน จัดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุมฝูงชน โดยเฉพาะ มีวัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะอย่างเพียงพอ โดยมิต้องใช้เจ้าหน้าที่ตำรวจจากสถานีตำรวจไปทำหน้าที่ควบคุมฝูงชน เพื่อให้สถานีตำรวจ ทำหน้าที่ด้านการป้องกันปราบปราม การอำนวยความยุติธรรม และให้บริการประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ อีกทั้ง เจ้าหน้าที่ตำรวจในหน่วยงานควบคุมฝูงชนดังกล่าว จะได้รับการฝึกฝนและมีทักษะในการจัดการกับฝูงชนอย่างมีมาตรฐาน และมีความเชี่ยวชาญโดยตรง

๓. ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมายและอำนวยความยุติธรรม

ในช่วงเวลาของการต่อสู้ทางการเมืองที่ยังไม่ลงตัวในอดีต อำนาจการบังคับใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือประการหนึ่งในการต่อสู้ทางการเมือง ตำรวจซึ่งมีอำนาจการจับกุม สอบสวน กลายเป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมือง รวมทั้งในยุคแห่งวิกฤติความขัดแย้งทางการเมือง แต่การใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์ในทางการเมืองก็มีรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงไป มีหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่นๆ เพิ่มขึ้นจากในอดีต

นอกจากนี้ การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในกระบวนการยุติธรรม โดยทุจริตเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ ก็ยังเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของตำรวจ จนมีการเสนอแนวทางที่ต้องการแยกงานสอบสวน ออกจากองค์กรตำรวจ อย่างไรก็ตาม แนวทางดังกล่าวก็ยังมีข้อโต้แย้งจากผู้ที่ไม่เห็นด้วย เนื่องจากยังไม่มี ข้อมูลที่ชัดเจนว่าจะเป็นแนวทางที่สามารถแก้ไขปัญหาได้ และอาจเป็นปัญหาต่อการให้บริการประชาชน มากยิ่งขึ้น

ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจ มีสาเหตุทั้งจากภายนอกองค์กร ซึ่งมีอำนาจทาง การเมืองหรือผู้มีอิทธิพลภายนอก กดดันให้ใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง รวมทั้งปัจจัยด้าน วัฒนธรรมพวกพ้อง ระบบอุปถัมภ์ของสังคมไทย และสาเหตุภายในองค์กร แรงกดดันจากผู้บังคับบัญชา ปัญหาด้านจริยธรรมของปัจเจกบุคคล การแก้ไขปัญหาเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความเป็นธรรม เป็นไป ตามหลักนิติธรรม จึงต้องทำให้ผู้ใช้อำนาจมีคุณธรรมและจริยธรรมในอาชีพ มีกลไกการตรวจสอบการ ปฏิบัติหน้าที่ของผู้บังคับใช้กฎหมาย โครงสร้างหรือระบบงานที่ไม่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกองค์กรมี อำนาจเหนือผู้ใช้ดุลยพินิจในการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจทางการเมืองที่เข้ามามีอำนาจ ในด้านการบริหารงานบุคคลหรือให้คุณให้โทษข้าราชการตำรวจ รวมทั้งการปรับปรุงค่าตอบแทน ระบบประมาณ วัสดุอุปกรณ์สำหรับการปฏิบัติงานอย่างเพียงพอเพื่อมิให้เป็นข้ออ้างสำหรับการแสวง ผลประโยชน์โดยมิชอบ โดยผู้วิจัย มีข้อเสนอแนะทางการแก้ไขปัญหา ดังนี้

๓.๑ การพัฒนาพนักงานสอบสวนให้มีสมรรถนะ (competency) ที่เหมาะสม การ เป็นเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชนในการรับแจ้งความ รวบรวมพยานหลักฐาน จำเป็นต้องมีความรู้ด้านกฎหมายที่เพียงพอสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งทักษะด้านอื่นที่จำเป็นสำหรับ การปฏิบัติงาน เช่น การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง การเจรจา เป็นต้น จึงจำเป็นต้องพัฒนาสมรรถนะ ดังกล่าว นอกเหนือจากความรู้ รวมทั้งการพัฒนาจริยธรรมและจรรยาบรรณในวิชาชีพ โดยกำหนดเป็น หลักสูตรกลางสำหรับการพัฒนาพนักงานสอบสวนอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่เมื่อเริ่มการปฏิบัติหน้าที่พนักงาน สอบสวน การฝึกอบรมทบทวนตามระยะเวลาที่กำหนด การฝึกอบรมเพื่อเลื่อนตำแหน่ง และการฝึกอบรม พัฒนาการสอบสวนในคดีพิเศษต่างๆ และจัดสรรงบประมาณสำหรับการพัฒนาบุคลากรอย่างเพียงพอ

๓.๒ ปรับปรุงระบบงานสอบสวน โดยจัดระบบสนับสนุนงานสอบสวน ให้มีเจ้าหน้าที่เป็น ผู้ช่วยพนักงานสอบสวน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ระบบข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ ให้เพียงพอสำหรับการ ปฏิบัติหน้าที่ในสถานีตำรวจ รวมทั้งทบทวนปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงาน ระบบงานเอกสาร การทำสำนวน การสอบสวนให้สั้น กระชับ ไม่เป็นภาระด้านเอกสาร

๓.๓ พัฒนาระบบการควบคุมงานอำนวยการความยุติธรรมทางอาญาของเจ้าหน้าที่ผู้ ปฏิบัติ ภายในองค์กร เพื่อควบคุม กำกับดูแลพนักงานสอบสวนแต่ละนาย เจ้าหน้าที่สนับสนุนงานสอบสวน ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจัดทำระบบจัดเก็บข้อมูลการปฏิบัติหน้าที่งานสอบสวนในแต่ละคดีมาใช้ประโยชน์ในการ ประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยศึกษาเทียบเคียงระบบการควบคุมภายในองค์กรของภาคธุรกิจเอกชน

๓.๔ พัฒนาระบบงานนิติวิทยาศาสตร์ โดยกระจายงานตรวจพิสูจน์หลักฐาน ไปยังส่วน ภูมิภาคให้มากขึ้น พร้อมมีระบบตรวจสอบควบคุมมาตรฐานและคุณภาพ และกระจายงานเก็บรวบรวม พยานหลักฐานในที่เกิดเหตุ ให้สถานีตำรวจมีเจ้าหน้าที่ออกไปเก็บรวบรวมพยานหลักฐานได้ทันที โดยไม่ ต้องรอเจ้าหน้าที่จากกองพิสูจน์หลักฐานซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายและ สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน

๓.๕ กำหนดมาตรฐานวิชาชีพสอบสวน ซึ่งต้องมีการทดสอบมาตรฐานวิชาชีพและมีกลไกการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ และตรวจสอบเรื่องร้องเรียนพนักงานสอบสวน วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ

๔. ปัญหาด้านความสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน

แม้ว่าตำรวจจะมีการพัฒนาการทำงานร่วมกับชุมชนท้องถิ่นที่ดีขึ้นกว่าในอดีต มีกลไกอย่างเป็นทางการที่เปิดโอกาสให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานตำรวจ คือ คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ (กต.ตร.) ในทุกสถานีตำรวจ ทุกตำรวจภูธรจังหวัด และกองบัญชาการตำรวจนครบาล แต่อย่างไรก็ตาม ข้อขัดข้องสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการตำรวจ ก็คือลักษณะการมีส่วนร่วมยังจำกัดอยู่เฉพาะการสนับสนุนการปฏิบัติงาน สนับสนุนทรัพยากรการบริหาร แต่ยังไม่ขาดการมีส่วนร่วมแบบร่วมคิด ทำงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในพื้นที่ ในด้านของประชาชนยังขาดความเข้าใจบทบาทของตนเองในการมีส่วนร่วม บางคนอาจอาศัยโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ แสวงหาประโยชน์เพื่อตนเอง ในด้านของตำรวจ ยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการปฏิบัติงาน รวมทั้งมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมและความสงบเรียบร้อยของชุมชน อย่างจริงจัง มุ่งเน้นเฉพาะการมีส่วนร่วมในการสนับสนุนทรัพยากรการบริหารเท่านั้น และเจ้าหน้าที่ตำรวจยังปฏิบัติงานโดยรับผิดชอบต่ออำนาจส่วนกลาง โดยขาดความรับผิดชอบต่อ (accountability) ต่อชุมชนท้องถิ่น

การจะทำให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจต่อการปฏิบัติงานของตำรวจ และเกิดการยอมรับและเชื่อมั่นต่อตำรวจ การสร้างความเป็นหุ้นส่วนระหว่างตำรวจกับประชาชนเป็นสิ่งจำเป็น การทำงานร่วมกันระหว่างตำรวจกับประชาชน จะช่วยลดความหวาดระแวงและทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจ เห็นถึงข้อจำกัดและลดความคาดหวังได้ การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนไปสู่การเป็นหุ้นส่วนในการทำงานร่วมกัน จำเป็นต้องปรับแนวความคิดของการมีส่วนร่วม มีข้อเสนอแนะสำหรับการสร้างการมีส่วนร่วมและสร้างความเป็นหุ้นส่วนระหว่างตำรวจกับประชาชน ดังนี้

๔.๑ ปรับแนวความคิดของเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งระดับผู้ปฏิบัติและผู้บริหาร จากตัวแบบการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control Model) ที่เน้นการลดอาชญากรรม โดยวิธีการบังคับใช้กฎหมาย การจับกุมและลงโทษผู้กระทำผิด และแนวคิดการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างตำรวจกับประชาชน ไปสู่เป็นการการความเป็นหุ้นส่วน (partnership) ระหว่างตำรวจกับทุกภาคส่วนในชุมชน เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมที่ต้นเหตุอย่างยั่งยืน โดยเผยแพร่แนวคิดในหลักการสูตรการเรียนการสอนในสถานศึกษาและฝึกอบรมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทุกหลักสูตร รวมทั้งการปรับยุทธศาสตร์การบริหารของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อมุ่งเน้นการป้องกันอาชญากรรมโดยใช้แนวคิดการตำรวจชุมชน (Community Policing)

๔.๒ พัฒนากลไกการบริหารและจัดองค์กรให้เกิดการทำงานร่วมกัน โดยการปรับโครงสร้างหน่วยงานระดับสถานีตำรวจ และหน่วยงานที่เหนือขึ้นไป ให้มีช่องทางและหน่วยงานที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานตำรวจอย่างจริงจัง และมีหน่วยงานรับผิดชอบงานด้านการมีส่วนร่วมในทุกระดับ

๔.๓ ปรับบทบาทอำนาจหน้าที่ และกระบวนการสรรหาคัดเลือก กต.ตร.ทุกระดับ เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถและมีความเหมาะสม สามารถร่วมกำหนดนโยบาย เป้าหมายการทำงาน ติดตามตรวจสอบ และให้ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานและการบริหารงานตำรวจได้อย่างแท้จริง

๔.๔ ทำให้ตำรวจต้องมีความรับผิดชอบต่อชุมชนท้องถิ่นผ่านระบบการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ เช่น การแต่งตั้งผู้บริหารระดับหัวหน้าหน่วย มีกระบวนการนำความคิดเห็นข้อเสนอแนะ จากประชาชนในชุมชนท้องถิ่น มาประกอบการพิจารณาอย่างเหมาะสม เป็นต้น ให้เกิดความรับผิดชอบต่อระบบงบประมาณ โดยจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่นให้หน่วยงานตำรวจในพื้นที่ตามอัตราส่วนอย่างชัดเจน

๕. ปัญหาด้านงานตำรวจระหว่างประเทศ

งานตำรวจระหว่างประเทศ มีความจำเป็นมากขึ้นในโลกยุคปัจจุบัน ที่อาชญากรรมไม่มีข้อจำกัดด้านเขตแดนในการกระทำผิด แม้ว่าองค์กรตำรวจประเทศต่างๆ จะมีกลไกความร่วมมือในระดับต่างๆ แต่การรับมือกับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมิใช่มีเฉพาะองค์กรตำรวจฝ่ายเดียว ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการทำงานเป็นเครือข่ายร่วมกับหน่วยอื่นด้วย เช่น ศุลกากร หน่วยงานความมั่นคง หน่วยข่าวกรอง เป็นต้น นอกจากนี้ ปัญหาของงานตำรวจระหว่างประเทศ คือ ช่องว่างระหว่างระดับนโยบาย กับหน่วยปฏิบัติ ที่จะต้องรับนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและทำให้ข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศ สามารถนำไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรม ข้อเสนอสำหรับงานด้านตำรวจระหว่างประเทศมีดังนี้

๕.๑ รัฐบาลและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรให้ความสำคัญกับงานตำรวจระหว่างประเทศ โดยพัฒนาความร่วมมือกับองค์กรตำรวจของประเทศต่างๆ รวมทั้งหน่วยงานผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การปฏิบัติการร่วม การสนับสนุนการพัฒนาองค์กรและเจ้าหน้าที่ตำรวจ รวมทั้งขยายการส่งข้าราชการตำรวจไปปฏิบัติหน้าที่ประจำในต่างประเทศ ในตำแหน่งผู้ช่วยทูตฝ่ายตำรวจ เพื่อปฏิบัติและประสานงานด้านอาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย ให้มีประสิทธิภาพ

๕.๒ ปรับปรุงพัฒนาองค์กร การบริหารจัดการภายใน เพื่อให้หน่วยปฏิบัติในพื้นที่ต่างๆ มีความสามารถในงานด้านต่างประเทศ สามารถขับเคลื่อนงานตำรวจระหว่างประเทศ ลงสู่หน่วยปฏิบัติในพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้าน สามารถประสานการปฏิบัติในระดับพื้นที่กับหน่วยงานตำรวจของประเทศเพื่อนบ้านให้ได้อย่างใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพ

๕.๓ จัดการองค์ความรู้เกี่ยวกับงานตำรวจและการบังคับใช้กฎหมายจากต่างประเทศ ซึ่งเป็นองค์ความรู้ที่ได้รับจากการส่งข้าราชการตำรวจไปรับการฝึกอบรมหรือสัมมนาในต่างประเทศ เพื่อเป็นแหล่งความรู้นำมาประยุกต์ใช้กับงานตำรวจภายในประเทศ

เนื่องจากมีประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะที่ควรดำเนินการหลายประการ แต่เนื่องจากการปฏิรูปหรือการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง มีข้อจำกัดด้านทรัพยากร รวมทั้งข้อจำกัดด้านอื่นๆ ผู้วิจัย จึงมีข้อเสนอในการจัดลำดับความเร่งด่วนของการดำเนินงาน โดยคำนึงถึงปัญหาที่กระทบต่อประชาชนโดยตรง ข้อจำกัดด้านทรัพยากรการบริหาร และด้านข้อกฎหมาย จึงแบ่งการดำเนินงานออกเป็น ๓ ระยะ ดังนี้

-ประเด็นที่ควรดำเนินการให้เสร็จสิ้นในระยะเร่งด่วน (ระยะ ๒ ปี)

- ๑.๑ ทบทวนและกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตำรวจให้ชัดเจน
- ๑.๓ จัดโครงสร้างองค์กรเพื่อลดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง และเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงาน โดยการกระจายอำนาจการบริหาร
- ๑.๕ ปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานของสถานีตำรวจ
- ๒.๑ ลดการแทรกแซงการบริหารงานบุคคลจากอำนาจภายนอก โดยปรับปรุงการแต่งตั้งผู้บริหาร
- ๒.๒ ปรับปรุงการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับต่างๆ
- ๒.๓ พัฒนาระบบตรวจสอบการใช้อำนาจการบริหารภายในองค์กรตำรวจ

๒.๙ พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ๓.๑ พัฒนาพนักงานสอบสวนให้มีสมรรถนะที่เหมาะสม ๓.๒ ปรับปรุงระบบงานสอบสวน ๓.๓ พัฒนาระบบการควบคุมงานอำนวยความสะดวกทางอาญาของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ๔.๓ ปรับบทบาทอำนาจหน้าที่และกระบวนการสรรหาคัดเลือก กต.ตร.ทุกระดับ
-ประเด็นที่ควรดำเนินการให้เสร็จสิ้นในระยะปานกลาง (ระยะ ๕ ปี)
๑.๔ จัดองค์กรและระบบการบริหารงานเป็นระบบเปิด ๒.๔ พัฒนาความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้วิจารณ์ญาณที่เหมาะสม ๒.๕ จัดระบบการพัฒนาบุคลากรให้ครอบคลุมทั้งองค์กรและต่อเนื่อง ๒.๖ จัดงบประมาณค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานด้านสืบสวนสอบสวน รวมทั้งด้านอื่น อย่างเพียงพอ ๒.๗ เพิ่มเงินเดือน ค่าตอบแทน ให้เพียงพอต่อการดำรงชีพอย่างมีศักดิ์ศรี ๒.๑๐ พัฒนางานควบคุมฝูงชน ๓.๕ กำหนดมาตรฐานวิชาชีพสอบสวน ๔.๒ พัฒนากลไกการบริหารและจัดองค์กรให้เกิดการทำงานร่วมกับระหว่างตำรวจกับชุมชน ๕.๑ พัฒนากลไกความร่วมมือระหว่างองค์กรตำรวจของประเทศต่างๆ
-ประเด็นที่ควรดำเนินการให้เสร็จสิ้นในระยะยาว (ระยะ ๑๐ ปี)
๑.๒ ทบทวนความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติการกิจของหน่วยงานภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ๒.๘ ส่งเสริมการปรับเปลี่ยนทัศนคติ และค่านิยมเชิงบวก ๓.๔ พัฒนาระบบงานนิติวิทยาศาสตร์ กระจายงานไปส่วนภูมิภาคให้มากขึ้น ๔.๑ ปรับแนวคิดของเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งระดับปฏิบัติและผู้บริหารเกี่ยวกับงานมีส่วนร่วม ๔.๔ ทำให้ตำรวจต้องรับผิดชอบต่อชุมชนท้องถิ่นผ่านระบบการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ ๕.๒ ปรับปรุงพัฒนาองค์กร การบริหารจัดการภายใน เพื่อให้หน่วยปฏิบัติการพื้นที่มีความสามารถในงานต่างประเทศ ๕.๓ จัดการองค์ความรู้เกี่ยวกับงานตำรวจและการบังคับใช้กฎหมายจากต่างประเทศ

ข้อเสนอแนะด้านกระบวนการเพื่อให้เกิดการปฏิรูปกิจการตำรวจ

จากการศึกษาเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับองค์กรตำรวจไทย พบว่าการเปลี่ยนแปลงที่บรรลุผลในอดีต มีปัจจัยแห่งความสำเร็จ ทั้งปัจจัยภายนอกองค์กร ได้แก่ สถานการณ์ทางการเมืองที่มีเสถียรภาพ และผู้นำการเมืองที่มีเจตจำนงทางการเมืองชัดเจน และปัจจัยภายใน ได้แก่ ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรตำรวจ เป็นต้น ดังนั้น การจะปฏิรูปให้เกิดการเปลี่ยนแปลงองค์กรตำรวจได้ จำเป็นต้องมีการออกแบบกระบวนการปฏิรูปโดยมีข้อเสนอดังนี้

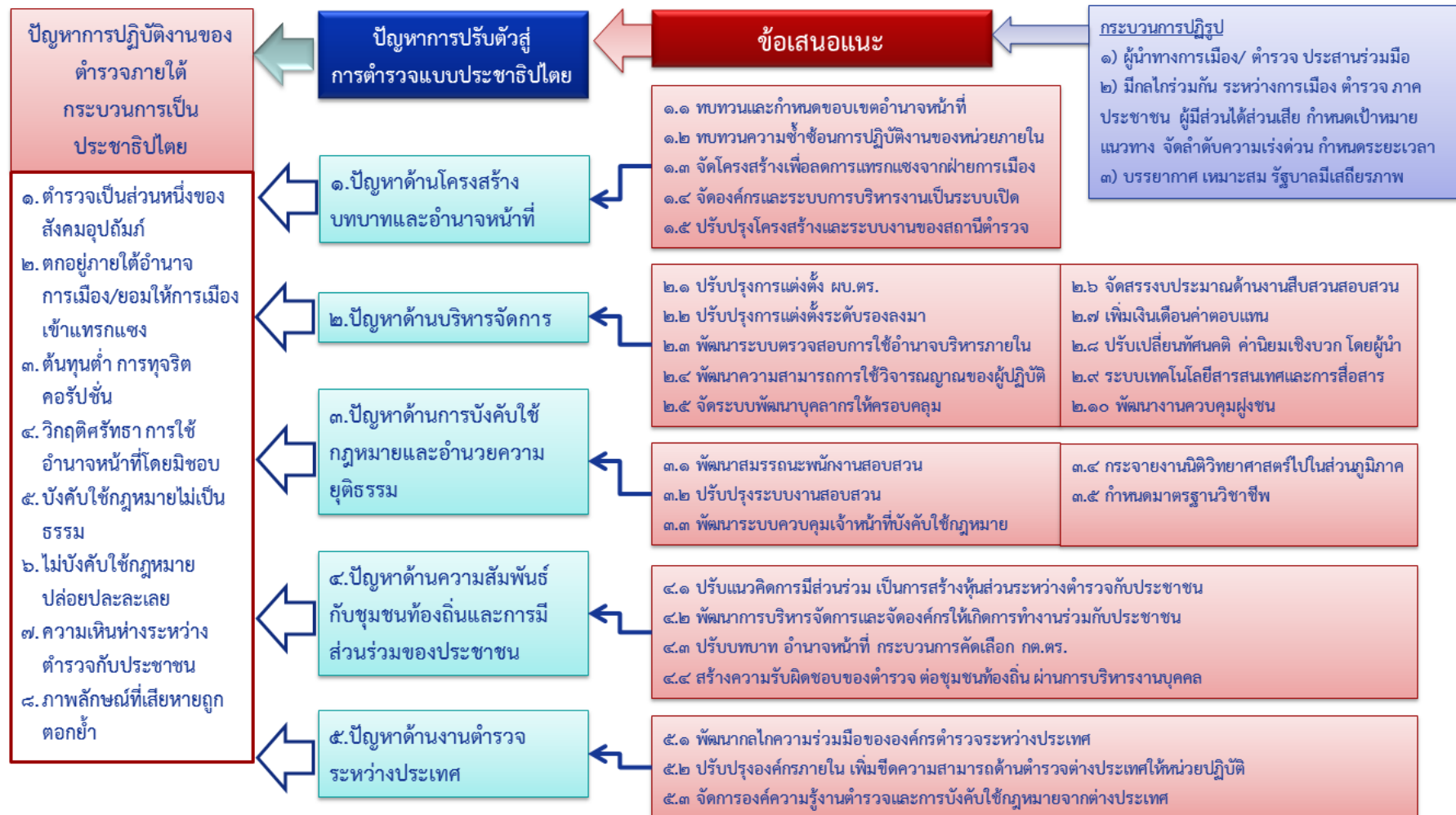
๑) การประสานร่วมมือและมีเจตจำนงร่วมกันระหว่างผู้นำทางการเมืองและผู้นำองค์กรตำรวจ

๒) กระบวนการ กลไก ที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมคิดร่วมทำในการปฏิรูป จากฝ่ายการเมือง องค์กรตำรวจ ภาคประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีการกำหนดเป้าหมาย แนวทาง จัดลำดับความเร่งด่วนและกรอบระยะเวลาที่ชัดเจน

๓) กระบวนการปฏิรูปควรอยู่ภายใต้บรรยากาศทางการเมืองที่ไม่มีความหวาดระแวงจากความขัดแย้ง และสถานการณ์รัฐบาลที่มีเสถียรภาพ

โดยสรุปปัญหาการปฏิบัติงาน ปัญหาการปรับตัวสู่การตำรวจแบบประชาธิปไตยและข้อเสนอแนะเป็นแผนภูมิได้ดังนี้

แผนภูมิที่ ๙.๒ สรุปปัญหาการปฏิบัติงานของตำรวจ ปัญหาการปรับตัวสู่การตำรวจแบบประชาธิปไตยและข้อเสนอแนะ



ข้อเสนอแนะในเชิงวิชาการ

๑) เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาภาพรวมในเชิงสถาบัน หรือเป็นการศึกษาในระดับมหภาค เพื่อให้ครอบคลุมประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันตำรวจกับกระบวนการเป็นประชาธิปไตยของไทย ภายในบริบทของสังคมการเมืองในยุคต่างๆ จึงยังขาดรายละเอียดและการเจาะลึกในแต่ละประเด็น ดังนั้น ข้อเสนอแนะในการศึกษาขั้นต่อไป ควรมีการเจาะลึกในบางประเด็น รวมทั้งการศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาในแต่ละประเด็นต่อไป

๒) การศึกษาครั้งนี้มุ่งเน้นการศึกษาในเชิงสถาบัน โครงสร้างและบทบาทอำนาจหน้าที่ ยังมีได้มุ่งศึกษาในเชิงวัฒนธรรมขององค์กรตำรวจ และกระบวนการกล่อมเกลாதทัศนคติและค่านิยมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดพฤติกรรมการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นปัญหาในวงกว้าง จึงควรมีการศึกษาในแนวทางดังกล่าวโดยเฉพาะ

บรรณานุกรม

- กนก วงษ์ตระหง่าน. *การเมืองในระบอบประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๘.
- กรมตำรวจ. *กิจการตำรวจสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (๒๔๓๕-๒๔๕๘)*. กรุงเทพฯ: [ม.ป.ท.], ๒๕๐๕.
- กรมตำรวจ. *แผนแม่บทกรมตำรวจ ฉบับที่ ๑*. [ม.ป.ท., ม.ป.ป.]
- กรมตำรวจ. *แผนกรมตำรวจ ประจำปี ๒๕๓๐*. [ม.ป.ท., ม.ป.ป.]
- กรมตำรวจ. *รายงานประจำปี พ.ศ.๒๕๑๖*. [ม.ป.ท., ม.ป.ป.]
- กรมตำรวจ. *รายงานประจำปี พ.ศ.๒๕๑๘*. [ม.ป.ท., ม.ป.ป.]
- กรมตำรวจ. *รายงานประจำปี พ.ศ.๒๕๒๐*. [ม.ป.ท., ม.ป.ป.]
- กรมตำรวจ. *รายงานประจำปี พ.ศ.๒๕๓๓*. [ม.ป.ท., ม.ป.ป.]
- กรมตำรวจภูธร, *ข้อบังคับสำหรับยามคอยเหตุ ศก ๑๒๖*. [ม.ป.ท.]: โรงพิมพ์อักษรพัฒนกิจ, ร.ศ. ๑๒๖ (๒๔๕๐).
- กฤตยา อาชวนิจกุล และสุพร ชุณหวิทยานนท์. *คำให้การประชาชนต่อภาพพฤษภามหาโหด. ใน คณะกรรมการญาติวีรชน พฤษภา '๓๕,รำลึก ๕ ปี พฤษภาประชาธิปไตย การชำระประวัติศาสตร์ของประชาชน*. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการญาติวีรชน พฤษภา '๓๕, ๒๕๔๐.
- กองการต่างประเทศ. *หนังสือด่วนที่สุดที่ ๐๐๐๒.๕๔/๗๓๒๓ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๖*. [ม.ป.ท., ม.ป.ป.]
- กองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ กองบัญชาการตำรวจนครบาล. *วิธีการควบคุมฝูงชน ใช้เพื่อ พลาจ ลับ ใช้ในราชการตำรวจ*. โรงพิมพ์ดอกเบี๋ย, ๒๕๓๓.
- กองบัญชาการตำรวจนครบาล, *วิทยุในราชการกองบัญชาการตำรวจนครบาล ที่ ๐๐๑๖.(ศปก.น.)/๙๑๔๘ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๑*
- กองบัญชาการตำรวจภูธร กรมตำรวจ. *ตำรวจภูธร ๒๕๑๒*. พระนคร : กอง, ๒๕๑๒.
- กองแผนงาน ๒ สำนักงานแผนงานและงบประมาณ กรมตำรวจ. *คู่มือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ตำรวจ, ๒๕๔๑.
- กองวิจัย สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ. *รายงานการวิจัย การศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการบริหารงานสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการรับมือกับอาชญากรรมข้ามชาติ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, ๒๕๕๗.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, บรรณาธิการ. *รายงานการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน...เปิดเวทีปรับโครงสร้างตำรวจ เพื่อประชาชน, เอกสารชุดความรู้เพื่อการพัฒนากระบวนการตำรวจ ลำดับที่ ๘*. นนทบุรี: คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ, ๒๕๕๑.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, บรรณาธิการ. *สัมมนาวิชาการเรื่องตำรวจกับความคาดหวังของสังคมไทย, เอกสารชุดความรู้เพื่อการพัฒนากระบวนการตำรวจ ลำดับที่ ๒*. นนทบุรี: สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ, ๒๕๕๑.
- เกษมศานต์ โชติชาครพันธ์, ปรีดา สถาวร, และ ประเสริฐ พัฒนาผลไพฑูรย์. *การศึกษามาตรการป้องกันเพื่อปรับปรุงกระบวนการใช้อำนาจเกินขอบเขต : กรณีเจ้าพนักงานตำรวจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ*. รายงานวิจัย ได้รับการสนับสนุนจาก สำนักงาน ป.ป.ช., ๒๕๕๒.

คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ. *ปรับโครงสร้างตำรวจเพื่อประชาชน*, เอกสารชุดความรู้เพื่อพัฒนาระบบงานตำรวจ ลำดับที่ ๔. นนทบุรี: คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ, ๒๕๕๑.
 คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ. *จากใจถึงใจ...มิติใหม่ตำรวจไทยเพื่อประชาชน*. ข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ กรกฎาคม ๒๕๕๐. นนทบุรี: คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ, ๒๕๕๑.

คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ. *รายงานการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน... เปิดเวทีปรับโครงสร้างตำรวจเพื่อประชาชน*, เอกสารชุดความรู้เพื่อพัฒนาระบบงานตำรวจ ลำดับที่ ๘. นนทบุรี: คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ, ๒๕๕๐.

คณะกรรมการกฤษฎีกา ร่างรัฐธรรมนูญ. *ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาพัฒนาแห่งชาติ ตามมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง และส่งให้คณะรัฐมนตรี และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามมาตรา ๓๖ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.๒๕๕๗*. กรุงเทพฯ: ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๗.
 คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ, บรรณาธิการ. *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยรากเหง้าของความขัดแย้งสู่ทางออกเพื่อความปรองดอง*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.), ๒๕๕๕.

คณะทำงานศึกษาปัญหาโครงสร้างกรมตำรวจ. *ปัญหาโครงสร้างกรมตำรวจ*. กรุงเทพฯ: กรมตำรวจ, ๒๕๓๒.

คณะอนุกรรมการด้านการศึกษาวิจัยและกิจกรรมทางวิชาการ. *รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาวิจัยรากเหง้าของความขัดแย้งสู่ทางออกเพื่อความปรองดอง*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ, ๒๕๕๖.

คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ กรมตำรวจ. *รายงานการปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารงานกรมตำรวจ*. กรุงเทพฯ: กรมตำรวจ, ๒๕๒๖.

คมสัน สุขมาก. *บทบาทของตำรวจสันติบาลในระบอบประชาธิปไตย*. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕.

คริส เบเคอร์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร. *ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย*. กรุงเทพฯ: มติชน, ๒๕๕๗.

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. *รายงานการวิจัยเรื่อง ความเป็นไปได้ในการโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ*. นนทบุรี: คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ, ๒๕๕๐.

จิระ สุทธิศรีสังข์. *วิเคราะห์การขยายตัวและการปรับปรุงหน่วยราชการกรมตำรวจ : ศึกษาเฉพาะโครงการปรับปรุงและจัดตั้งสถานีตำรวจภูธรตำบล* เอกสารวิจัย หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๒.

ชิตพล กาญจนกิจ. *การสร้างและรักษาอำนาจทางการเมืองของ พลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์*. วิทยานิพนธ์ ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๙.

ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร. *รัฐตำรวจสมัยใหม่: ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมภายใต้รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร พ.ศ.๒๕๔๔-๒๕๔๙*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๙.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. “๑๔ ตุลา: บันทึกประวัติศาสตร์,” *ตุลา-ตุลา สังคม-รัฐไทย กับความรุนแรงทางการเมือง*, ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, อารังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, บรรณาธิการ, พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ๒๕๕๖.

_____. *ประวัติศาสตร์การเมืองไทย ๒๔๗๕ – ๒๕๐๐*, พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ๒๕๔๙.

ชุมสาย ไชยวัต. *บทบาททางการเมืองของพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ พ.ศ. ๒๔๙๐-๒๕๐๐*. วิทยานิพนธ์ ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘.

ชัยชนะ วิบูลย์พันธุ์. *การเมืองในการปรับโครงสร้างของกรมตำรวจ*. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๐.

ชัยยงค์ ปฏิพิมพาคม, พล.ต.ท. อธิปัตย์ตำรวจสมัยหนึ่ง. กรุงเทพฯ: แพร่พิทยา, ๒๕๒๓.

ไชยันต์ ไชยพร. *การพัฒนาระบบการเมืองประชาธิปไตยเพื่อความเป็นธรรมและเสมอภาค ในกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย*, รายงานการวิจัย โครงการวิจัยความมั่นคงมนุษย์ในมิติการเมือง การพัฒนาระบบการเมืองประชาธิปไตยที่มีความเป็นธรรมและเสมอภาคในกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย” ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาแห่งชาติ ภายใต้โครงการพัฒนามหาวิทยาลัยวิจัยแห่งชาติ ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๖ ร่วมกับ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภมิตร ปิติพัฒน์

ชี. เอช. ฟอร์ตี, พันตำรวจโท. *เรื่องราวตำรวจไทย*. พระนคร: โรงพิมพ์สวางคศิลป์, ๒๕๑๐.

ณรงค์ มหามนต์, พลตำรวจโท, การดำเนินงานของกองบัญชาการตำรวจนครบาลในการรักษาความสงบเรียบร้อยต่อการชุมนุมเรียกร้องต่างๆ : ศึกษาเฉพาะกรณีการชุมนุมเรียกร้องครั้งสำคัญๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ จนถึงช่วงก่อนเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙. ใน *เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะการเมือง* วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ประจำปีการศึกษา พ.ศ. ๒๕๑๙-๒๕๒๐, [ม.ป.ท., ม.ป.ป.].

เดวิด เค วัยอาจ. *ประวัติศาสตร์ไทยฉบับสังเขป*, ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และคนอื่นๆ, แปล, กาญจนี ละอองศรี, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ และมูลนิธิโตโยต้าประเทศไทย, ๒๕๕๖.

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จฯ กรมพระยา. *เทศาภิบาล*. [ม.ป.ท.]: คลังวิทยา, ๒๔๙๕.

เดช บุนนาค. *การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๓๕-๒๔๕๘: กระทรวงมหาดไทยสมัยสมเด็จเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ*, ภรณ์ กาญจนรัชติ, ผู้แปล ; พรณี ฉัตรพลรักษ์, อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๘.

แถมสุข นุ่มนนท์. *ประวัติศาสตร์ไทย: งานวิจัย*. นครปฐม : คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๒๓.

ทวีศักดิ์ สุภาษา. *การจัดการและบทบาทของตำรวจในมณฑลกรุงเทพฯ รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว*. วิทยานิพนธ์ หลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๒๐.

ธีรยุทธ บุญมี. *ความคิดสองทศวรรษ*. กรุงเทพฯ: มติชน, ๒๕๕๐.

นครรัฐเขตต์, ขุน, ๒๔๔๔-๒๕๑๗. *รวบรวมงานของพันตำรวจเอกขุนนครรัฐเขตต์*. กรุงเทพฯ : ประชาช่าง, ๒๕๑๗.

- นพดล เพ็ชรคำ, *การเมืองกับตำรวจ*. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕.
- นนทพร อยู่มั่งมี. “การจัดการพื้นที่ “ด้านมืด” ของกรุงเทพฯ สมัยรัชกาลที่ ๕” ใน *ศิลปวัฒนธรรม*, ปีที่ ๓๔ ฉบับที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๖. หน้า ๑๑๘-๑๓๑.
- นรนิติ เศรษฐบุตร. *การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย*. นนทบุรี: สำนักฝึกอบรมเผยแพร่ และประชาสัมพันธ์ สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๑.
- นเรศวรรฤทธิ์, หลวง. *การจัดกิจการตำรวจกรมกองตระเวนในรัชกาลที่ ๕*. พระนคร: กรมศิลปากร, ๒๕๐๙.
- นิสิต จันทรสมวงศ์. *บทบาทของกองทัพไทยในการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ตามนโยบายได้ร่วมเย็นของกองทัพภาคที่ ๔*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๙.
- “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘”. (๒๕๑๕, ๒๙ กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่ม ๘๙ ตอนที่ ๑๔๕. หน้า ๘๕.
- “ประกาศจัดวางโครงการกรมตำรวจ”. (๒๔๗๕, ๑๗ พฤศจิกายน), *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๔๙ หน้า ๔๙๒-๔๙๓.
- “ประกาศรวมกรมพลตระเวนกับกรมตำรวจภูธรเป็นกรมเดียวกัน”. (๒๔๕๘, ๑๗ ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๓๒ หน้า ๓๑๕.
- “ประกาศเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เรื่องจัดแบ่งแผนงานรายย่อยในกรมตำรวจ”, (๒๔๗๕, ๒๐ พฤศจิกายน), *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๔๙. หน้า ๔๙๙-๕๑๒.
- ประธาน วัฒนวาณิชย์. การป้องกันองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ.๒๐๐๐ ข้อ ๓๑. *รายงานการวิจัยสนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)*. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๔๘.
- “ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗ ทวิ เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ.๒๕๒๗”. (๒๕๒๗, ๒๐ กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๑ ตอนที่ ๑๒๗. หน้า ๒.
- “ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๑๖) พ.ศ.๒๕๒๙”. (๒๕๒๙, ๔ ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๐๓ ตอนที่ ๒๑๕. หน้า ๑๔๘.
- “ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ.๒๕๒๕”. (๒๕๒๕, ๖ สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๙ ตอนที่ ๑๐๘. หน้า ๓.
- “ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๑๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ.๒๕๒๕”. (๒๕๒๕, ๑๑ มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๙ ตอนที่ ๘๐. หน้า ๕.
- “ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๑๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ.๒๕๓๒”. (๒๕๓๒, ๘ กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๖ ตอนที่ ๑๔๙. หน้า ๕.

“ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๕๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๓”. (๒๕๑๕, ๑๓ ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่ม ๘๙ ตอนที่ ๑๙๐. หน้า ๑๖๙.

“ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๕๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ.๒๕๒๓”. (๒๕๒๓, ๒๕ กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๗ ตอนที่ ๑๑๓. หน้า ๒.

“ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๒ ทวิ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ.๒๕๒๗”. (๒๕๒๗, ๒๐ กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๑ ตอนที่ ๑๒๗. หน้า ๓.

“ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ.๒๕๒๗”. (๒๕๒๗, ๒๐ กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๑ ตอนที่ ๑๒๗. หน้า ๓.

“ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๓๗ ทวิ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ.๒๕๒๗”. (๒๕๒๗, ๒๐ กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๑ ตอนที่ ๑๒๗. หน้า ๔.

ประยุทธ์ สิทธิพันธ์. *พระมหากษัตริย์กับประวัติศาสตร์ตำรวจสยาม*. กรุงเทพฯ: หนังสือพิมพ์พิทักษ์ประชาเบื้องหลังข่าว.

ประวัติการตำรวจไทย. ม.ป.ท.: โรงพิมพ์อรุณการพิมพ์, ๒๕๐๗.

ประสงค์ สุ่นศิริ, นาวาตรี. คนอื่นเรียกนายกฯ แต่เราเรียกนักโทษ. ใน *เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ*.

รู้ทันทักษิณ ๕: สงครามการเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ขคิดด้วยคน, ๒๕๕๒.

ปิยวัชร บุษยีน. *บทบาทและหน้าที่ของตำรวจสายตรวจกับความไม่สงบทางการเมือง*. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘.

ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์. *อุดมคติและจริยธรรมตำรวจ : หลักการและประสบการณ์*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๓.

_____. *การบริหารงานตำรวจ*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, ๒๕๓๐.

_____, บรรณาธิการ. *สามมิติของการตำรวจไทยในศตวรรษใหม่*. เอกสารประกอบการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ อันดับที่ ๕๐ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. ๒๕๒๘.

แผนการปฏิรูปกิจการตำรวจ ผ่านความเห็นชอบจากมติที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๘. [ม.ป.ท., ม.ป.ป.]

พงศ์สุข คงปัญญา, พันตำรวจโท. *แหล่งอำนาจกับวัฒนธรรมเส้นสายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ*. เอกสารวิจัยหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๖.

พงษ์นคร นครสันติภาพ, ร้อยตำรวจโท. *การเมืองกับกรมตำรวจไทย (พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๐๐)*. สารนิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๙.

พงษ์สันต์ คงตรีแก้ว. กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางค่านิยมและทัศนคติของนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร.

วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๙.

พระนเรศวรฤทธิ์. การจัดกิจการตำรวจกรมกองตระเวน ในรัชกาลที่ ๕. [ม.ป.ท., ม.ป.ป.]. พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พลตำรวจตรี วิสุทธิ์ วิสุตรศักดิ์ ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๐๙.

“พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.๒๔๗๖ มาตรา ๑๙”. (๒๔๗๖, ๙ ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๕๐ หน้า ๗๕๖.

“พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ มาตรา ๑๓”. (๒๕๒๑, ๒๒ มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๕ ตอนที่ ๖๕. หน้า ๙.

“พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ มาตรา ๒๐ วรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๘”. (๒๕๓๔, ๒๘ กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๘ ตอนที่ ๓๗. หน้า ๒๐.

“พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ มาตรา ๒๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๘” (๒๕๓๔, ๒๘ กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๘ ตอนที่ ๓๗. หน้า ๒๐.

“พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ มาตรา ๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๘”. (๒๕๓๔, ๒๘ กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๘ ตอนที่ ๓๗. หน้า ๒๐.

“พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ มาตรา ๕๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๘”. (๒๕๓๔, ๒๘ กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๘ ตอนที่ ๓๗. หน้า ๒๐.

“พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ.๒๕๒๔”. (๒๕๒๔, ๑๗ กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๘ ตอนที่ ๑๕๓. หน้า ๒๐-๒๒.

“พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๒๕”. (๒๕๒๕, ๑๘ มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๙ ตอนที่ ๘๔. หน้า ๑๑-๑๕.

“พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ.๒๕๒๘”. (๒๕๒๘, ๒๐ กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๒ ตอนที่ ๑๓๐. หน้า ๑๕-๑๖.

“พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ.๒๕๒๙”. (๒๕๒๙, ๑๓ ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๓ ตอนที่ ๑๗๖. หน้า ๕-๓๑.

“พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ.๒๕๓๒”. (๒๕๓๒, ๑ สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๖ ตอนที่ ๑๑๙. หน้า ๑-๓.

“พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๑๖) พ.ศ.๒๕๓๓”. (๒๕๓๓, ๑๙ ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๗ ตอนที่ ๒๑๔. หน้า ๒๕-๒๙.

“พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ.๒๕๓๔”. (๒๕๓๔, ๒๕ พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๘ ตอนที่ ๒๐๕. หน้า ๔๒-๔๕.

- “พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๑๘) พ.ศ.๒๕๓๕”. (๒๕๓๕, ๑๔ กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๑๐. หน้า ๒๔-๓๒.
- “พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๑๙) พ.ศ.๒๕๓๕”. (๒๕๓๕, ๔ มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๑๖. หน้า ๔๗-๕๑.
- “พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ.๒๕๓๕”. (๒๕๓๕, ๑๙ มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๒๕. หน้า ๒๒-๒๔.
- “พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๒๑) พ.ศ.๒๕๓๕”. (๒๕๓๕, ๑๐ เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๔๖. หน้า ๖๖-๗๙.
- “พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๒๒)”. (๒๕๓๖, ๒๕ ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๑๐ ตอนที่ ๑๖๙. หน้า ๑-๗.
- “พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.๒๕๓๙”. (๒๕๓๙, ๒๑ ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๑๓ ตอนที่ ๕๒ ก. หน้า ๑-๔๗.
- “พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖”. (๒๕๔๖, ๑๑ สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๗๖ ก. หน้า ๓.
- “พระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๑๘) พ.ศ. ๒๕๕๐”. (๒๕๕๐, ๑๕ สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๔๒ ก. หน้า ๔.
- “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑”. (๒๕๕๑, ๖ กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๒๙ ก. หน้า ๔๗.
- “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.๒๕๔๒ ”. (๒๕๔๒, ๒๑ เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๒๙ ก. หน้า ๖๓.
- พงษ์ธร ธัญญศิริ, พันตำรวจโท. รายงานการศึกษา เรื่อง แนวคิดการจัดตั้งองค์กรควบคุมตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจโดยการรับเรื่องร้องทุกข์, กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, บรรณาธิการ. นนทบุรี: คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ กระทรวงยุติธรรม, ๒๕๕๑.
- พันธ์ศักดิ์ ศาสตนันต์. *การเมืองไทยกับการบริหารงานตำรวจ: ศึกษาเฉพาะกรณีสำคัญที่เกี่ยวข้อง*. วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๓๑.
- พิชกร ชื่นประเสริฐ, ร้อยตำรวจเอก. *การแทรกแซงทางการเมืองต่อตำรวจไทย (พ.ศ.๒๕๓๕-๒๕๒๙)*. วิทยานิพนธ์ ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๓๖.
- พีระพงษ์ สิทธิอมร และคณะ. *ประวัติศาสตร์การเมืองไทย : ปฏิรูป ปฏิวัติ รัฐประหารของผู้นำทางการเมือง พลเรือน ตำรวจ ทหาร*. กรุงเทพฯ: ซี แอนด์ เอ็น, ๒๕๔๙.
- พีรพร บุญลอย. *ตำรวจกับการใช้ความรุนแรงทางการเมือง* วิทยานิพนธ์ ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๓๘.
- ภราดา บำรุงสุข, พลตำรวจตรี, ผู้บังคับการกองการเงิน กรมตำรวจ. *การจัดทำงบประมาณรายจ่ายของกรมตำรวจ*. ใน *เอกสารการวิจัย วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๓๒ ประจำปีการศึกษา พ.ศ.๒๕๓๒-๒๓๓*. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๓๓.
- ภิญโญ ไตรสุริยธรรมา, บรรณาธิการ. *ประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่าน*. กรุงเทพฯ: openbooks, ๒๕๕๒.

- เกา สารสิน, พลตำรวจเอก. *หนังสือที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ พลตำรวจเอกเกา สารสิน*. กรุงเทพฯ : โพสต์ พับลิชชิ่ง, ๒๕๕๖. (ที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ พลตำรวจเอก เกา สารสิน ณ เมรุหลวงหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาสราชวรวิหาร กรุงเทพมหานคร วันอาทิตย์ที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๖)
- มรกต ศรีจรรณรัตน์. การถ่วงดุลเพื่อแก้ไขการดำเนินคดีอาญา (ตามระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน). ใน *งานวิจัยในหลักสูตร ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ ๖ วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม*. [ม.ป.ท.], ๒๕๕๖.
- มีชัย นุกุลกิจ, พลตำรวจตรี. *เอกสารวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๓๒ ประจำปีการศึกษา พ.ศ. ๒๕๓๒-๒๕๓๓*. [ม.ป.ท., ม.ป.ป.].
- มีชัย นุกุลกิจ, พลตำรวจตรี. *งานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ในการกิจของกรมตำรวจ*. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๓๓.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง. *รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนด้านต่างๆ ของข้าราชการตำรวจ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, ๒๕๕๕.
- โยชิฟูมิ ทามาตะ. “ประชาธิปไตย การกลายเป็นประชาธิปไตยและการออกจากประชาธิปไตยของประเทศไทย (Democracy, Democratization and De-Democratization in Thailand)” ใน *เอกสารการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ ๙ (พ.ศ.๒๕๕๑) จัดโดยคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ วันที่ ๒-๓ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๕๑ ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*
- รวมเรื่องแปลหนังสือและเอกสารทางประวัติศาสตร์*. กรุงเทพฯ : กรมศิลปากร, ๒๕๓๒.
- รสสุคนธ์ จรัสศรี. *บทบาทของข้าราชการชาวต่างประเทศ ในกรมตำรวจในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์*. วิทยานิพนธ์ ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๐.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”. (๒๔๙๒, ๒๓ มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ ตอนที่ ๑๗ เล่ม ๖๖. หน้า ๒๐.
- รายงานการปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารงานกรมตำรวจ โดย คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ*. กรุงเทพฯ : กรมฯ, ๒๕๒๖.
- รายงานคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ โดย สภาปฏิรูปแห่งชาติ พิจารณาศึกษาเรื่องการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ*. [ม.ป.ท., ม.ป.ป.]
- “เรื่องส่งสัญญาบัตรยศตำรวจพระนครบาลแลตำรวจภูธรไปพระราชทาน”. (๒๔๖๑, ๒๓ มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๓๕ หน้า ๓๖๑๕.
- ฤกษ์ ศุภศิริ. *ประวัติย่อการเมืองไทยในรอบทศวรรษ จากทักษิณมิกส์ถึงพฤษภาทมิฬ*. กรุงเทพฯ: โพสต์บุ๊กส์, ๒๕๕๓.
- วรเดช จันทรศร. *การปฏิรูปงานตำรวจ*. ใน *สามมิติของการตำรวจไทยในทศวรรษใหม่*, ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, บรรณาธิการ, *เอกสารประกอบการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์* อันดับที่ ๕๐. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๒๘.
- วิทยากร เชียงกุล. *ปฏิรูปประเทศไทย เศรษฐกิจ การเมือง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บ้านพระอาทิตย์ บุ๊ค ดีอท คอม, ๒๕๕๗.

- วิวรรณ เทวชาลาอังกร. นโยบายของรัฐกับการตำรวจภูธร พ.ศ.๒๔๔๐-๒๔๖๕. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๒๗.
- วีรพงษ์ ชื่นภักดี. การปฏิรูปองค์การบริหารงานตำรวจ : ศึกษากรณีการจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ. เอกสารวิจัย หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๙.
- วุฒิชัย มูลศิลป์ และ สมโชติ อ่องสกุล. มณฑลเทศาภิบาล : วิเคราะห์เปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๒๔.
- วัชรพล ประสารราชกิจ, พลตำรวจเอก. ๘ ทศวรรษ การสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจ. ตำรวจ ๕๐, ๔๔๐ (กรกฎาคม-กันยายน ๒๕๕๓): ๒๓-๓๖.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ และคนอื่นๆ. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง แนวคิดการปรับโครงสร้างสถานีตำรวจเพื่อประชาชน. นนทบุรี : คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ กระทรวงยุติธรรม, ๒๕๕๐.
- ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด และคณะ. โครงการปฏิรูปและพัฒนากระบวนการยุติธรรมและกฎหมายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ, รายงานฉบับสมบูรณ์. นครปฐม : ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๕๑.
- ศิริศักดิ์ ภิญโญ. ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ. วิทยานิพนธ์ หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๗.
- สดศรี พรประสิทธิ์. การบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจไทย. วิทยานิพนธ์ ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๑.
- สนอง วัฒนวรางกูร, พลตำรวจเอก, รองอธิบดีกรมตำรวจ. เอกสารประกอบคำบรรยาย เรื่อง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ. ใน บทบาทของตำรวจในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน ตามแนวทางรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐, เอกสารประกอบการสัมมนา วันพฤหัสบดีที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๒ ณ ห้องกลมทิพย์บอลรูม โรงแรมสยามซิตี้. กรุงเทพฯ : สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, ๒๕๔๒.
- สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. รายงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เรื่อง ระบบงานบริการประชาชนในการรับแจ้งความและสอบสวน. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, ๒๕๕๙.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. การเมืองการปกครองไทย : ยุคเผด็จการ-ยุคปฏิรูป. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๘.
- สมเกียรติ อัครวิษณุ. ปัญหาการบริหารงานตำรวจ. กรุงเทพฯ: ๖๘ การพิมพ์. ๒๕๕๗.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์. ตำรวจ ผู้มีอิทธิพล และเศรษฐกิจมืด. กรุงเทพฯ : ร่วมด้วยช่วยกัน, ๒๕๔๘.
- สัญญา สุวัชรบุตร และคนอื่นๆ. ประวัติศาสตร์ใน "Twentieth century impressions of siam : Its history, People, commerce, industries, and resources". นครปฐม : ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๕๕.
- สิทธิเทพ เอกสิทธิ์พงษ์. กบฏ จีน จน "บนถนนพลับพลาไชย". กรุงเทพฯ: มติชน, ๒๕๕๕.

สิริวุฒิ พงษ์พานิช. *ตำราตรวจการเมืองไทย*. วิทยาปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๑๙.

สุนทร เพราะสุนทร, พันตำรวจโท. *อัตลักษณ์ของอธิบดีกรมตำรวจไทย*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญา รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๙.

สุพิศาล ภักดีนฤนาท, พลตำรวจตรี. *ทฤษฎีตำรวจผู้รับใช้ชุมชน: ทฤษฎีสำหรับศตวรรษที่ ๒๑*. กรุงเทพฯ: กองบังคับการปราบปราม กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง, ๒๕๕๕.

สุรพันธ์ ทับสุวรรณ. *ความล้มเหลวของประชาธิปไตยในประเทศไทยระหว่าง ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ถึง ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะ รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓.

สุวรรณ สุวรรณเวช, พลตำรวจตรี. *ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย เล่ม ๑-๒*. ([ม.ป.ท., ม.ป.ป.]. (หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ พล.ต.ต.ปิติ ประจักษ์จิตต์ วันเสาร์ที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๓๙).

สำนักกรรมการการ ๒ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมและกิจการ ตำรวจ. *สรุปผลการพิจารณาการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ของคณะอนุ กรรมการกิจการกิจการตำรวจ, เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง “การปฏิรูปสำนักงานตำรวจ แห่งชาติ” จัดโดย คณะกรรมการการกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมและกิจการตำรวจ สภา นิติบัญญัติแห่งชาติ วันจันทร์ที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๘ ณ สโมสรตำรวจ ถนนวิภาวดีรังสิต*. กรุงเทพฯ: [ม.ป.ป.]

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ. *คู่มือคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการ บริหารงานตำรวจกรุงเทพมหานคร จังหวัด และสถานีตำรวจ*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ, ๒๕๕๑.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. *ยุทธศาสตร์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๖๔*. กรุงเทพฯ: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, ๒๕๕๔.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. *รายงานการศึกษาเฉพาะกรณีการปฏิบัติงานควบคุมฝูงชนของตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๑*. กรุงเทพฯ: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, ๒๕๕๒.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. *ยุทธศาสตร์ในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, กรุงเทพฯ: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, [ม.ป.ป.].

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และมูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง. *รายงานผลการศึกษา โครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนด้านต่าง ๆ ของข้าราชการ ตำรวจ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และมูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง, ๒๕๕๕.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และมูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง. *รายงานผลการศึกษา โครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนด้านต่าง ๆ ของข้าราชการ ตำรวจ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และมูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง, ๒๕๕๕.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. *ประชาคมอาเซียน ๒๕๕๘ กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ตำรวจ, ๒๕๕๘.

- สำนักงานแผนงานและงบประมาณ กรมตำรวจ. แผนกรมตำรวจแม่บท ฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๔๐-๒๕๔๔). [ม.ป.ท., ม.ป.ป.].
- สำนักงานแผนงานและงบประมาณ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. แผนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประจำปี ๒๕๔๖. [ม.ป.ท., ม.ป.ป.].
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ. ครั้งที่ ๒๓ ถึงครั้งที่ ๒๕ เล่ม ๖ พ.ศ. ๒๕๒๑, หน้า ๑๔๐.
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ. ครั้งที่ ๒๓ ถึงครั้งที่ ๒๕ เล่ม ๖. พุทธศักราช ๒๕๒๑. หน้า ๑๔๕
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ. ครั้งที่ ๒๙ ถึงครั้งที่ ๓๑ เล่ม ๘. พุทธศักราช ๒๕๒๑. หน้า ๖๓.
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสมานิติบัญญัติ. ครั้งที่ ๒๓-๒๕ เล่ม ๖. หน้า ๓๐๓
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ. ครั้งที่ ๒๙ ถึงครั้งที่ ๓๑ เล่ม ๘. พุทธศักราช ๒๕๒๑. หน้า ๗๒.
- อภิชาติ เพชรประสิทธิ์. คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.): ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง การเมืองกับการบริหาร. วิทยานิพนธ์ ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘.
- อรรถจักร สัตยานุรักษ์. “ประชาธิปไตย” คนไทยไม่เท่ากัน,. กรุงเทพฯ: มติชน, ๒๕๕๗.
- อดิพันธ์ ชัยนันท์. ทศนคติของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมต่อการกระทำวิสามัญฆาตกรรมของ เจ้าพนักงานตำรวจ : ศึกษาเปรียบเทียบ. วิทยานิพนธ์ปริญญาสังคมศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๒.
- อนุ เนินหาด, พันตำรวจโท. หลักการทำงาน: ประวัติและผลงานของนายตำรวจรุ่นเก่า. เชียงใหม่: นพบุรีการพิมพ์, ๒๕๔๔.
- อภิญญา รัตนมงคลมาศ และวิวัฒน์ คติธรรมนิตย์. คนไทยกับการเมือง ปิติฤวิโชค. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, ๒๕๔๗.
- อมร รักษาสัตย์ และคนอื่นๆ. จริยธรรมในวิชาชีพ, วิทยา ชินวรรณ, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: ชวนพิมพ์, ๒๕๔๖.
- อยู่ธ เพชรอินทร. ตำรวจกับการเมืองไทย. นครปฐม: ส่วนวิชาสังคมศาสตร์และทั่วไป กองบังคับการ วิชาการ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ, ๒๕๔๒.
- อรพินท์ คำสอน และ ธิษณา วีรเกียรติสุนทร, บรรณาธิการ. ๑๐๐ เอกสารสำคัญ : สรรพสาระ ประวัติศาสตร์ไทย ลำดับที่ ๒๓. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๕๕.
- อรรณพ วิสุทธีมรรค. พฤติกรรมการบริโภคสารเสพติด ทบทวนองค์ความรู้ สถานการณ์และปัจจัยที่เกี่ยวข้องภายในโครงการสืบสานวัฒนธรรมไทยสู่สุขภาพที่ยั่งยืน. สำนักพัฒนาวิชาการแพทย กรรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข, ๒๕๔๑.
- อาจิณ โชติวงศ์, พลตำรวจตรี. จุดอ่อน จุดแข็ง ตลอดจนปัญหาข้อขัดข้องตาม พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗. ใน เอกสารประกอบการประชุมเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบงานตำรวจ จัดประชุม ณ ห้องฟอร์จูน ชั้น ๓ โรงแรมแกรนด์ เมอร์เคียว ฟอร์จูน ถนนรัชดาภิเษก วันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๐. (เอกสารโรเนียว)

- ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ในการ
บริหารงานบุคคลตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ. วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติ
ศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕.
- อิสราวุธ อ่อนน้อม, พันตำรวจโท. อาชญากรรมข้ามชาติกับงานตำรวจกิจการพิเศษ. นครปฐม: พัน
ตำรวจโท ดร.อิสราวุธ อ่อนน้อม, ๒๕๕๓.
- เฮนรี นอร์แมน. “ชีวิตความเป็นอยู่และการเมืองการปกครองของชาวตะวันออกไกลตอนประเทศ
สยาม,” ใน *รวมเรื่องแปลหนังสือและเอกสารทางประวัติศาสตร์ ชุดที่ ๔*. แปลจาก *The
Peoples and Politics of the Far East, Travel and Studies in British, French, Spanish,
and Portuguese Colonies, Siberia, China, Japan, Korea, Siam, and Malaya*. โดย
พรพรรณ ทองตัน. กรุงเทพฯ : กรมศิลปากร, ๒๕๔๑. หน้า ๑๖๘-๑๗๐.
- The Daily Record of King Rama VI = จดหมายเหตุรายวันของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า
เจ้าอยู่หัว ร.ศ. ๑๓๑. Bangkok : Duang Kamol Press, [n.d.].

ภาษาอังกฤษ

- Anek Laothamatas, ed. *Democratization in Southeast and East Asia*. Singapore Institute of Southeast Asian Studies. Chiang Mai: Silkworm Books, 1997.
- Backman, Michael. *The Asian insider: unconventional wisdom for Asian business*. New York : Palgrave Macmillan, 2004.
- Barker, Thomas, Hunter, Ronald D., and Rush, Jeffery P. *Police systems and practices: An introduction*. New Jersey: Prentice Hall Career & Technology, 1994.
- Basham, Patrick. "Can Iraq be democratic?." *Policy Analysis* 505 (January 2004): 1-28.
- Bayley, David H. *Police and society*. Beverly Hills: Sage. 1997.
- Bowling, Ben, and Sheptycki, James. *Global policing*. London ; Los Angeles: Sage, 2012.
- Carter, David L., and Radelet, Louis A.. *The police and the community*, 6th ed. Upper Saddle River, New Jersey : Prentice Hall, 1999.
- Curtis, Theodore J. *A brief history of USOM support of the Thai National Police Department*. [S.l.]: USOM, 1973.
- Darling, Frank C. "Student Protest and Political Change in Thailand." *Pacific Affairs* 47, 1 (1974): 5-19.
- Davis, Diane E. "Undermining the rule of law: Democratization and the dark side of police reform in Mexico," in *Latin American politics and society*. Vol. 48, No. 1 (Spring, 2006), pp. 55-86.
- Democracy, Conflict and Human Security: Pursuing Peace in the 21st Century*, IDEA, 2006.
- Diamond, Larry. "Defining and developing democracy," in *The democracy sourcebook*, Robert Dahl, Ian Shapiro, and Jose Antonio Cheibub. Cambridge: The MIT Press, 2003.
- Diane, Ethier. ed. *Democratic transition and consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*. Hampshire : Macmillan, 1990.
- Doorenspleet, Renske. *Democratic transitions : Exploring the structural sources of the fourth wave*. Boulder: Lynne Rienner, 2005.
- Haanstad, Eric James. *Constructing order through Chaos: A state ethnography of the Thai police*. BiblioBazaar, LLC, 2011.

- Haberfeld, M. R., and Cerrah, Ibrahim. *Comparative policing: The struggle for democratization*. LA: Sage. 2008.
- Jones, Trevor. *Policing and democracy in the Netherlands*. London: Policy Studies Institute, 1995.
- Johannen, Uwe, and Gomez, James. eds. *Democratic transitions in Asia*. Singapore: Select Books, 2001.
- Kadar, Andras. ed. *Police in transition: Essays on the police forces in transition countries*. Budapest Hungary: Central European University Press, 2001.
- Linz, Juan J., and Stepan, Alfred. *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Maryland: The John Hopkins University Press, 1996.
- Oliver, Willard M. *Community-oriented policing: A systemic approach to policing*. New Jersey : Pearson Prentice, 2008.
- Pasuk Phongpaichit and Sungsidh Piriyaarangsarn. *Corruption and democracy in Thailand*. Bangkok: Political Economy Centre, Faculty of Economics, Chulalongkorn University, 1994.
- Paun, Christopher. *Democratization and police reform*. Thesis submitted for assessment with a view of obtaining the degree of Master of Arts in International Relations, Freie Universitat Berlin, Humboldt-Universitat zu Berlin and Universitat Potsdam Joint Master's Degree Program in International Relations, 2007.
- Peak, Kenneth J., and Glensor, Ronald W. *Community policing and problem solving: Strategies and practices*, fifth edition. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2008.
- Rustow, Dankwart A. "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model." *Comparative Politics* 2, no.3 (April 1970): 337-363.
- Stead, Philip John. ed. *Pioneers in policing*. New Jersey: Patterson Smith. 1977.
- Stepan, Alfred, and Costa, Arthur. *Democratisation and the Police; Crafting in Five Democratic Arenas: "Civil Society", "Political Society", "Rule of Law", "Useable State", and "Economic Society."* Paper prepared for the Conference on Democratic Transition and Consolidation, FRIDE and the Gorbachev Foundation, Madrid, October 18-21, 2001.

- Surin Maisirikrod, “The making of Thai democracy: A study of political alliances among the state, the capitalists, and the middle class” in *Democratization in Southeast and East Asian*, Anek Laothamatas, ed. Institute of Southeast Asian Studies, P. 152
- The Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General. *Guidebook on Democratic Policing*. Vienna: The Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), 2008.
- Tulchin, Joseph S., Frühling, H. Hugo, and Golding, Heather. eds. *Crime and violence in Latin America: Citizen security, democracy, and the state*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2003.
- Vanhanen, Tatu. *Democratization: A comparative analysis of 170 countries*. London: Routledge, 2003.
- Wood, Jennifer, and Dupont, Benoit. eds. *Democracy, society and the governance of security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

การสัมภาษณ์

กฤษไพสิฐ ไตรทานพิสิฐกุล, พันตำรวจเอก, ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรภักดีชุมพล จังหวัดชัยภูมิ.

สัมภาษณ์, ๑๐ มกราคม ๒๕๕๘.

เกษมศานต์ โชติชาครพันธ์, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., รองอธิการบดี สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร

ศาสตร์. สัมภาษณ์, ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๗.

เกียรติ สิทธิอมร, รองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์. สัมภาษณ์, ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๗.

คำรบ ปัญญาแก้ว, พลตำรวจโท, ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ. สัมภาษณ์, ๙ มกราคม ๒๕๕๘.

ฉันทวิทย์ รามสูต รองผู้บัญชาการตำรวจนครบาล, พลตำรวจตรี. สัมภาษณ์, ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘

ชวลิต ยงใจยุทธ, พลเอก, อดีตนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย. สัมภาษณ์, ๒๙ มกราคม ๒๕๕๘

ชิตพล กาญจนกิจ, พันตำรวจเอก ดร., ผู้กำกับการ ฝ่ายสนธิสัญญาและกฎหมาย กองการต่างประเทศ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. สัมภาษณ์, ๑๐ เมษายน ๒๕๕๘.

ชัยยงค์ กิรติขจร, พลตำรวจเอก., ที่ปรึกษา (สบ ๑๐) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. สัมภาษณ์, ๑๔

ตุลาคม ๒๕๕๗.

ธัญญ์ จันทรถาวร, พันตำรวจเอก, นายเวร รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อดีตผู้กำกับการสถานี

ตำรวจภูธรโพธิ์แก้ว จังหวัด.นครปฐม. สัมภาษณ์, ๗ ตุลาคม ๒๕๕๗.

ณัฐวุฒิ ไสยเกื้อ, แกนนำ นปช. สัมภาษณ์, ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗.

ถาวร เสนเนียม, แกนนำ กปปส. สัมภาษณ์, ๙ ธันวาคม ๒๕๕๗.

ปริญญญา บุญผดุง, พันตำรวจโท, กองการต่างประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. สัมภาษณ์, ๑๖

เมษายน ๒๕๕๘.

ประจักษ์ ชุมพลวีรพงษ์, พันตำรวจเอก, ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรพนม จังหวัดสุราษฎร์ธานี.

สัมภาษณ์, ๑๖ เมษายน ๒๕๕๘.

ปัญญา เอ่งฉ้วน, พลตำรวจโท, ผู้บัญชาการสำนักงานกฎหมายและคดี. สัมภาษณ์, ๒ เมษายน ๒๕๕๘.

ผู้พิพากษา (ขอปกปิดนาม). สัมภาษณ์, ๒๑ เมษายน ๒๕๕๘.

พงษ์ธร ธัญศิริ, พันตำรวจโท ดร., ผู้ตรวจราชการกระทรวง กระทรวงยุติธรรม. สัมภาษณ์, ๔

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

ไพโรจน์ พรหมนิล, ร้อยตำรวจตรี, รองสารวัตรป้องกันปราบปราม สถานีตำรวจภูธรพุนพิน จังหวัด

สุราษฎร์ธานี. สัมภาษณ์, ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗.

มาพน ทิพย์โอสถ, นักข่าว นสพ.บางกอกโพสต์, อุปนายกสมาคมนักข่าวหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย

ฝ่ายสิทธิเสรีภาพและการปฏิรูปสื่อ. สัมภาษณ์ วันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๗.

ลิขิต สุทธะพินทุ, พลตำรวจตรี, อดีตผู้บังคับการ กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน. สัมภาษณ์,

๒๙ กันยายน ๒๕๕๗.

วัจนนท์ ธีระวัฒน์, พลตำรวจโท, อดีต รองผู้บัญชาการตำรวจนครบาล. สัมภาษณ์, ๒๑ มกราคม

๒๕๕๘.

ศุภักษร เมฆเลื่อม, ร้อยตำรวจเอก, รองสารวัตร ด้านตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดตาก. สัมภาษณ์, ๑๗

กรกฎาคม ๒๕๕๗.

สมชาย เพศประเสริฐ, พันตำรวจโท, อดีตรองหัวหน้าพรรคเพื่อไทย. สัมภาษณ์, ๑๔ เมษายน ๒๕๕๘.

สัณฐาน ชนันท, พลตำรวจโท, อดีตผู้บัญชาการตำรวจนครบาล. สัมภาษณ์, ๗ เมษายน ๒๕๕๘.

สัมพันธ์ มาศกสิน, ดาบตำรวจ, ผู้บังคับหมู่ (ป.) สถานีตำรวจภูธรพนพิณ จังหวัดสุราษฎร์ธานี.

สัมภาษณ์, ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗.

สิทธิกร โพธิ์อ้น, ร้อยตำรวจตรี, รองสารวัตร สถานีตำรวจภูธรกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี.

สัมภาษณ์, ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗.

สุริยะใส กตะศิลา, อดีตผู้ประสานงานเครือข่ายพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย /ผู้อำนวยการ

สถาบันปฏิรูปประเทศไทย. สัมภาษณ์, ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗.

อนันต์ ภิรมย์แก้ว, พลตำรวจโท, อดีต ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล. สัมภาษณ์, ๒๑ มกราคม ๒๕๕๘.

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์, อดีตนายกรัฐมนตรี. สัมภาษณ์, ๒๔ พฤศจิกายน

๒๕๕๗.

อภิชาติ สุริยัญญู, พลตำรวจตรี ดร., ผู้บังคับการ กองการต่างประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.

สัมภาษณ์, ๑๗ มกราคม ๒๕๕๘.

อัยการ (ขอปกปิดนาม). สัมภาษณ์, ๒๐ เมษายน ๒๕๕๘.

อำนาจ หาญชนะ, พันตำรวจโท, รองผู้กำกับการป้องกันปราบปราม สถานีตำรวจนครบาลบางซื่อ/ทำ

หน้าที่ผู้บังคับกองร้อยควบคุมฝูงชน กองบังคับการตำรวจนครบาล ๒. สัมภาษณ์, ๒๘

พฤศจิกายน ๒๕๕๗.

อำนาจ อันอาดมงาม, พลตำรวจเอก, ที่ปรึกษา (สบ๑๐) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. สัมภาษณ์, ๒

เมษายน ๒๕๕๘.

อิเล็กทรอนิกส์

“ความเป็นมาของกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด.” [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก:

<http://www.thaidrugpolice.com>.

นิธิ เอียวศรีวงศ์, “ผ่าโครงสร้างตำรวจ.” [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก:

<http://www.nidambe๑๑.net/ekonomiz/๒๐๐๖q๔/๒๐๐๖november๒๗p๘.htm>.

“แนวทางการรายงานการประชุมการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติจากมหานครนิวยอร์ก ระหว่างวันที่ ๑๗-๒๔ พ.ย.๒๕๕๗.” [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก:

<http://www.interpolbangkok.go.th/site/documents/NewyorkDocument.pdf>.

“'บิ๊กตุ๋' ชู การปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ.” [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก:

<http://www.thairath.co.th/content/๔๙๐๙๕๕>.

“ประยุทธ์” นำ ครม.แถลงนโยบาย ๑๑ ด้าน เน้นยุทธศาสตร์ “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” ของในหลวง.” [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก:

<http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=๙๕๗๐๐๐๐๑๐๔๗๘๒>.

“ปิดฉากประชุม หน.ตำรวจอาเซียน ตั้งเป้า ๒ ปีปลอดยานรก!” [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก:

<http://www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=๙๕๖๐๐๐๐๐๒๒๕๘๕>.

พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์, “ชนชั้นล่างในเมืองและชนบทคือทัพหลวงของประชาธิปไตย.” [ออนไลน์].

เข้าถึงได้จาก: <http://www.prachatai.com/journal/๒๐๐๗/๐๑/๑๑๒๑๐>.

“มีอบ บิ๊กตำรวจ ฟรีบ!!! ต้าน โอนเข้าสังกัด “ยุติธรรม.” [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก:

<https://soclaimon.wordpress.com/๒๐๑๐/๐๙/๒๓/>.

โรงเรียนนายร้อยตำรวจ, “ประวัติโรงเรียน.” [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.rpca.ac.th/>.

ศูนย์ประสานงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ, “ความหมายของอาชญากรรมข้ามชาติ.”

[ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.tccc.go.th/index.php?lite=article&qid=๕๒๑๙๓๐>.

สถานทูตสหรัฐ กรุงเทพ ประเทศไทย, “รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗.”

[ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://thai.bangkok.usembassy.gov/tipthaireport๑๔-t.html>.

“ 'สนช.'รับหลักการพ.ร.บ.ตำรวจ ๗๕:๓๐ ท่ามกลางเสียงต้านเพียบ.” [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก:

INTERPOL, “Data exchange.” [Online]. Available from:

<http://www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Data-exchange>.

ภาคผนวก

ประเด็นการเก็บข้อมูล

ประเด็นตามกรอบแนวคิด	เอกสาร	สัมภาษณ์
๑. การจัดองค์กรตำรวจให้เป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (specialization) ได้แก่ -การจัดโครงสร้างองค์กร อำนาจหน้าที่ -ความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ได้แก่ ส่วนท้องถิ่น ส่วนภูมิภาค ฝ่ายความมั่นคง อัยการ ศาล ฯลฯ -ฝ่ายการเมือง ชนชั้นนำทางการเมือง ฯลฯ	-พรบ.ตำรวจฯ -พรก.แบ่งส่วนราชการ -บันทึกการประชุมสภาฯ -จดหมายเหตุ -ประวัติหน่วยงาน	-ข้าราชการตำรวจระดับบริหาร -อดีตข้าราชการตำรวจ -ข้าราชการตำรวจในส่วนภูมิภาค -นักการเมือง -นักวิชาการ -สื่อมวลชน -ข้าราชการอื่น
๒. การทำให้ตำรวจมีความเป็นวิชาชีพ (professionalism) -การบริหารงานบุคคล สรรหา คัดเลือก บรรจุ แต่งตั้ง -การพัฒนาบุคลากร -ยุทธศาสตร์การปฏิบัติงาน -การบริหารเหตุการณ์ความรุนแรง -การสนับสนุนการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ฯลฯ	-พรบ.ตำรวจฯ -กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ การบริหารงานบุคคล -แผนการศึกษา -พรบ.งบประมาณ -แผนแม่บทฯ ยุทธศาสตร์ -คู่มือการปฏิบัติงาน -ระเบียบหน้าที่การงาน	-ข้าราชการตำรวจระดับบริหาร -อดีตข้าราชการตำรวจ -ข้าราชการตำรวจในส่วนภูมิภาค -นักการเมือง -นักวิชาการ -สื่อมวลชน -ข้าราชการอื่น
๓. การตำรวจแบบประชาธิปไตย (democratic policing) -การผนวกหลักการประชาธิปไตยในงานตำรวจ -การมีส่วนร่วมของประชาชน -ตำรวจที่รับผิดชอบต่อประชาชน -การตำรวจชุมชน -การตรวจสอบติดตามการบริหารงานตำรวจ ฯลฯ	-พรบ.ตำรวจ -ระเบียบ ก.ต.ช. -แผนกรมตำรวจแม่บทฯ -แผนงาน/โครงการด้านตำรวจชุมชนมวลชนสัมพันธ์ ตำรวจชุมชน -งาน กต.ตร.	-ข้าราชการตำรวจระดับบริหาร -อดีตข้าราชการตำรวจ -ข้าราชการตำรวจในส่วนภูมิภาค -คณะกรรมการ กต.ตร. -ผู้นำชุมชน ตัวแทนประชาชน
๔. การปฏิบัติหน้าที่ภายใต้และธำรงรักษาหลักนิติรัฐ (rule of law) -ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย -การบังคับใช้กฎหมายในกระบวนการยุติธรรมอาญา -การดำเนินการกับตำรวจที่กระทำผิด	-ป.อาญา, ป.วิ.อาญา -การปรับปรุงกฎหมาย -ประวัติการเมืองการปกครอง -ประวัติกระบวนการยุติธรรม -กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ	-ข้าราชการตำรวจระดับบริหาร -อดีตข้าราชการตำรวจ -บุคคลในกระบวนการยุติธรรม ศาล อัยการ ทนาย -สื่อมวลชน

ประเด็นตามกรอบแนวคิด	เอกสาร	สัมภาษณ์
๕ การตำรวจระหว่างประเทศ (international policing) -การรับมือกับอาชญากรรมข้ามชาติ ภัย รูปแบบใหม่ -ความร่วมมือระหว่างประเทศ ฯลฯ	-เอกสารการประชุมระหว่าง ตำรวจต่างประเทศ -MOU หนังสือข้อตกลงกับ ตำรวจต่างประเทศ -ILEA -ASEANAPOL -INTERPOL -ยุทธศาสตร์เตรียมพร้อม ASEAN	-ข้าราชการตำรวจระดับ บริหาร -ผบก.ตท. -ข้าราชการตำรวจใน สังกัด ตท. -องค์กรระหว่างประเทศ

ประเด็นการสัมภาษณ์ข้าราชการตำรวจ และผู้เชี่ยวชาญ

๑. การจัดองค์กรตำรวจให้เป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (specialization)

- โครงสร้างของสถานีตำรวจ ในปัจจุบัน ท่านคิดว่าจะมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร
- การจัดองค์กรตำรวจระดับสถานีตำรวจ ในปัจจุบัน เหมาะสมในการทำหน้าที่ป้องกันปราบปราม อาชญากรรม รักษาความสงบเรียบร้อย หรือไม่ อย่างไร
- ในปัจจุบันการปฏิบัติงานของตำรวจภูธร มีการติดต่อสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรบ้าง
- นักการเมืองท้องถิ่น (อบต., อบจ.) นักการเมืองระดับชาติ (สส.) ในพื้นที่ของท่าน มีบทบาทในงาน ตำรวจอย่างไรบ้าง มีความสัมพันธ์กับสถานีตำรวจอย่างไร
- ท่านมีการปฏิบัติงานร่วมกับฝ่ายทหาร หรือฝ่ายความมั่นคงอื่น หรือไม่ อย่างไร
- บทบาทหน้าที่ของตำรวจในต่างจังหวัด ในปัจจุบันเป็นอย่างไร ความสัมพันธ์กับชุมชน ประชาชน ในพื้นที่

ฯลฯ

๒. การทำให้ตำรวจมีความเป็นวิชาชีพ (professionalism)

- การฝึกอบรมเมื่อเริ่มรับราชการของท่าน คิดว่าจะมีความเหมาะสม เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่
- กระบวนการคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นตำรวจในปัจจุบัน ท่านคิดว่าจะมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร
- ปัจจุบันท่านได้รับการฝึกอบรมที่เพียงพอระหว่างการศึกษาปฏิบัติหน้าที่หรือไม่
- ในหน่วยงานของท่าน มีการกำหนดยุทธศาสตร์หรือแผนปฏิบัติการในระยะ ๑ ปี หรือมากกว่าหรือไม่ อย่างไร ท่านคิดว่าจะมีความจำเป็นหรือไม่
- พื้นที่ของท่านมีเหตุชุมนุมประท้วงหรือไม่ มีแนวทางการบริหารเหตุการณ์อย่างไร

ฯลฯ

๓. การตำรวจแบบประชาธิปไตย (democratic policing)

- ประชาชนในพื้นที่ของท่านมีความพร้อม ในการเข้ามามีส่วนร่วมกับงานตำรวจหรือไม่ อย่างไร
- ประชาชนในพื้นที่ของท่าน ทำงานร่วมกับตำรวจอย่างไรบ้าง (ออกตรวจร่วม ร่วมกำหนดปัญหา และวางแผนการทำงาน สนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ ฯลฯ)
- กต.ตร. สถานีตำรวจ ปัจจุบันมีบทบาทอย่างไร

ฯลฯ

๔. การปฏิบัติหน้าที่ภายใต้และธำรงรักษาหลักนิติรัฐ (rule of law)

- ท่านคิดว่าอะไรเป็นสาเหตุทำให้ตำรวจไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเสมอภาค
- การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เสมอภาค เกิดขึ้นได้กับคนจำพวกใด
- ในความเห็นของท่าน จะทำอะไรให้ตำรวจสามารถจับกุม สอบสวน ได้อย่างเสมอภาค
- ในพื้นที่ของท่าน คดีความผิดประเภทใด ที่มีความยากลำบากในการบังคับใช้กฎหมาย

ฯลฯ

๕ การตำรวจระหว่างประเทศ (international policing)

- ในพื้นที่ของท่านมีปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้ายหรือไม่ ลักษณะเป็นอย่างไร
- มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และการก่อการร้ายอย่างไร
- ในพื้นที่ที่มีการประสานงานกับต่างประเทศหรือไม่

ฯลฯ

๖. สอบถามข้อมูล/ความคิดเห็นทั่วไปของตำรวจที่เกี่ยวกับเหตุการณ์สำคัญในอดีต ๕ ช่วง

- ๑) ช่วงพัฒนาการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ (พ.ศ. ๒๔๐๓-๒๔๗๕)
- ๒) ช่วงการต่อสู้เชิงอำนาจของชนชั้นนำ (พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๑๖)
- ๓) ช่วงการแสดงบทบาทของชนชั้นกลางและสังคมประชา (พ.ศ. ๒๕๑๖-๒๕๒๓)
- ๔) ช่วงการสร้างความเข้มแข็งของสถาบันพรรคการเมืองและรัฐสภา: การกลับมาของประชาธิปไตย (พ.ศ. ๒๕๒๓-๒๕๓๔)
- ๕) ช่วงการสร้างความมั่นคงของประชาธิปไตยที่ยังไม่บรรลุผล: วิกฤติคอร์รัปชันและความขัดแย้งทางการเมือง (พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๕๖)

๗. ปัญหาที่สำคัญขององค์กรตำรวจไทยภายในระบอบประชาธิปไตย อดีตและปัจจุบัน คืออะไร

หมายเหตุ : คำถามอาจปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสมและความสะดวกของผู้ให้สัมภาษณ์

หนังสือขอสัมภาษณ์



ที่ ตช ๐๐๐๙.๑๒/

กองอัตรากำลัง สำนักงานกำลังพล
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
ถนนพระราม ๑ เขตปทุมวัน
กรุงเทพฯ ๑๐๑๓๐

มิถุนายน ๒๕๕๗

เรื่อง ขอสัมภาษณ์เพื่อเป็นข้อมูลในการศึกษาวิจัย
เรียน
สิ่งที่ส่งมาด้วย ตัวอย่างคำถามในการสัมภาษณ์

ด้วยกระผม พันตำรวจเอก ดร.ปรีดา สถาวร รองผู้บังคับการ กองอัตรากำลัง สำนักงานกำลังพล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้จัดทำโครงการวิจัยเรื่อง “ตำรวจกับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของไทย” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการปรับตัวของสถาบันตำรวจในช่วงเปลี่ยนผ่านการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตยของไทย ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับสถาบันทางการเมืองที่เกี่ยวข้อง ในกระบวนการเป็นประชาธิปไตย และการปรับตัวของสถาบันตำรวจสู่การตำรวจแบบประชาธิปไตย วิธีการศึกษาใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เก็บข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ โครงการวิจัยนี้ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ดังนั้น เพื่อให้โครงการดังกล่าวมีข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วน ผู้วิจัยเห็นว่าท่านเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยเรื่องนี้ จึงขออนุญาตเข้าสัมภาษณ์ท่านเพื่อนำมาเป็นข้อมูลประกอบการศึกษาวิจัย วันเวลาและสถานที่ในการสัมภาษณ์ตามที่ท่านจะเห็นสมควร จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์และขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

พันตำรวจเอก

(ดร.ปรีดา สถาวร)

รองผู้บังคับการกองอัตรากำลัง สำนักงานกำลังพล
หัวหน้าโครงการวิจัยฯ

โทร. ๐๒ ๒๕๑ ๔๘๖๒, ๐๘๕ ๕๑๒ ๖๐๖๐

ตารางเปรียบเทียบรายพระนาม/รายนาม พระมหากษัตริย์/นายกรัฐมนตรี กับผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดของตำรวจ ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๐๓-๒๕๕๗

รัชกาล/ ลำดับ	พระมหากษัตริย์ / นายกรัฐมนตรี	ปีครองราชย์/ บริหาร	ลำดับ	ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาของ ตำรวจ	ระยะเวลา	หมายเหตุ
	<u>พระมหากษัตริย์ราชวงศ์จักรี</u>					
๔	พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	๒๓๙๔-๒๔๑๑		<u>กองโปลิศคอนสเตเบิล</u> หลวงรัถยาภิบาลบัญชา หรือ กัปตัน แซมวอล โจเซฟ เบิร์ด เอมส์ (Captain Samuel Joseph Bird Ames)	๒๔๐๓-๒๔๓๕	-ผู้บังคับกองโปลิศคอนสเตเบิล (Superintendent of police) รับผิดชอบ ในเขตพระนคร -พ.ศ.๒๔๑๒ เปลี่ยนชื่อเป็น “กองโปลิศ” รับผิดชอบทั่วมณฑลกรุงเทพฯ -พ.ศ.๒๔๒๐ เปลี่ยนชื่อเป็น “กอง ตระเวน”
๕	พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	๒๔๑๑-๒๔๕๓		<u>กรมกองตระเวน</u> พระยาอรรคราชวราท (ภักดา บุณศิริ)	๒๔๓๕-๒๔๔๐	-พ.ศ.๒๔๓๓ ปรับปรุงเป็น “กรมกอง ตระเวน” -ผู้บังคับการกรมกองตระเวน
				กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์	๒๔๓๓-๒๔๔๐	-รักษาการกรมกองตระเวน
				นายเอ.เย.ยาดิน (Mr. Arthur John Alexander Jardine)	๒๔๔๐-๒๔๔๔	ผู้บังคับการกรมกองตระเวน (Chief Commissioner)
				มหาอำมาตย์โท อีริกเซ็นต์ เย ลอสัน (Eric St. J. Lawson)	๒๔๔๔-๒๔๕๖	รักษาการในตำแหน่งจางวางกรมกอง ตระเวน หรือคอมมิชชันเนอร์กรมกอง ตระเวน ตั้งแต่ ๒๖ มีนาคม ๒๔๔๔ และ ได้รับโปรดเกล้าฯ เป็นผู้บังคับการกรมกอง ตระเวน เมื่อ ๑๘ ก.พ.๒๔๔๕
๖	พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า เจ้าอยู่หัว	๒๔๕๓-๒๔๖๘		<u>กรมตำรวจภูธร</u> พลตรี พระยาवासเทพ (G. Schau) หรือหลวงคลังวานนิเทศ	๒๔๔๐-๒๔๕๘	๒๔๔๐ เป็นเจ้ากรมตำรวจภูธร และในปี พ.ศ.๒๔๕๖ เป็นอธิบดีกรมตำรวจ (ตั้งแต่วันที่ ๕-๖)

รัชกาล/ ลำดับ	พระมหากษัตริย์ / นายกรัฐมนตรี	ปีครองราชย์/ บริหาร	ลำดับ	ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาของ ตำรวจ	ระยะเวลา	หมายเหตุ
			๑.	อธิบดีกรมตำรวจ และกรมกองตระเวน		
๗	พระบาทสมเด็จพระปกเกล้า เจ้าอยู่หัว	๒๔๖๘-๒๔๗๗		พลโท พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้า คำรบ	๒๔๕๘-๒๔๗๒	รวมกรมตำรวจและกรมกองตระเวน เป็นกรมเดียวกัน เรียกชื่อว่า “กรม ตำรวจและกรมกองตระเวน” พร้อม แต่งตั้งอธิบดี เมื่อ ๑๓ ตุลาคม ๒๔๕๘ (รัชกาลที่ ๖-๗)
			๒.	พลตำรวจโท พระยาอธิกรณ์ ประกาศ (หลุย จาติกวณิช)	๒๔๗๒-๒๔๗๕	พ้นจากตำแหน่งเมื่อเปลี่ยนแปลงการ ปกครอง พ.ศ.๒๔๗๕
	นายกรัฐมนตรี			อธิบดีกรมตำรวจ		
๑.	พระยามโนปกรณนิติธาดา (ก้อน หุตะสิงห์)	๒๔๗๕-๒๔๗๖	๓.	พันตำรวจเอก พระยาบุเรศผดุงกิจ (รวย พรหมโบล)	๒๔๗๕-๒๔๗๖	เปลี่ยนชื่อจาก “กรมตำรวจ” เป็น “กรมตำรวจ”
๒.	พลเอก พระยาพลพล พยุหเสนา (พจน์ พหลโยธิน)	๒๔๗๖-๒๔๘๑	๔.	พันตำรวจเอก พระยาอนุสร ธรรการ (จ่าง วัจนะพุกกะ)	๒๔๗๖-๒๔๗๙	
			๕.	พลตำรวจเอก หลวงอดุลเดชจรัส (อดุล อดุลเดชจรัส)	๒๔๗๙-๒๔๘๘	
๓.	จอมพล ป. พิบูลสงคราม	๒๔๘๑-๒๔๘๗				
๔.	พันตรีควง อภัยวงศ์	๒๔๘๗-๒๔๘๘				
๕.	นายทวี บุญยเกตุ	๒๔๘๘-๒๔๘๘	๖.	พลตำรวจโท พระรามอินทรา (ดวง จุลัยยานนท์)	๒๔๘๘-๒๔๘๙	
๖.	หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช	๒๔๘๘-๒๔๘๙				
(๔.)	พันตรีควง อภัยวงศ์	๒๔๘๙-๒๔๘๙	๗.	พลตำรวจตรี พระพิจารณ์พลกิจ (อยู่เช็ก ดุละลิ้มพะ)	๒๔๘๙-๒๔๙๐	
๗.	นายปรีดี พนมยงค์	๒๔๘๙-๒๔๘๙				
๘.	พลเรือตรีถวัลย์ อารังนาวาสวัสดิ์	๒๔๘๙-๒๔๙๐				
(๔.)	พันตรีควง อภัยวงศ์	๒๔๙๐-๒๔๙๑	๘.	พลตำรวจเอก หลวงชาติตระการ โกศล(เจียม ลิ้มปิชาติ)	๒๔๙๐-๒๔๙๔	
(๓.)	จอมพล ป. พิบูลสงคราม	๒๔๙๑-๒๕๐๐				
			๙.	พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์	๒๔๙๔-๒๕๐๐	

รัชกาล/ ลำดับ	พระมหากษัตริย์ / นายกรัฐมนตรี	ปีครองราชย์/ บริหาร	ลำดับ	ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาของ ตำรวจ	ระยะเวลา	หมายเหตุ				
๙.	นายพจน์ สารสิน	๒๕๐๐-๒๕๐๐	๑๐.	พลตำรวจเอกไสว ไสวแสนยากร	๒๕๐๐-๒๕๐๒					
๑๐.	พลโทถนอม กิตติขจร	๒๕๐๑-๒๕๐๑								
๑๑.	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	๒๕๐๒-๒๕๐๖	๑๑.	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	๒๕๐๒-๒๕๐๖					
(๑๐)	จอมพลถนอม กิตติขจร	๒๕๐๖-๒๕๑๖	๑๒.	พลตำรวจเอกประเสริฐ รุจิรวงศ์	๒๕๐๖-๒๕๑๕					
			๑๓.	จอมพลประภาส จารุเสถียร	๒๕๑๕-๒๕๑๖					
๑๒.	นายสัญญา ธรรมศักดิ์	๒๕๑๖-๒๕๑๘	๑๔.	พลตำรวจเอกประจวบ สุนทรางกูร	๒๕๑๖-๒๕๑๗					
			๑๕.	พลตำรวจเอกพจน์ เกษะนันท์	๒๕๑๗-๒๕๑๘					
(๖)	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	๒๕๑๘-๒๕๑๘								
๑๓.	ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช	๒๕๑๘-๒๕๑๙	๑๖.	พลตำรวจเอกศรีสุข มหิทธิเทพ	๒๕๑๘-๒๕๑๙					
(๖.)	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	๒๕๑๙-๒๕๑๙	๑๗.	พลตำรวจเอกมนต์ชัย พันธุ์คงชื่น	๒๕๑๙-๒๕๒๔					
๑๔.	นายธานินทร์ กรัยวิเชียร	๒๕๑๙-๒๕๒๐								
๑๕.	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	๒๕๒๐-๒๕๒๓								
๑๖.	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	๒๕๒๓-๒๕๓๑								
							๑๘.	พลตำรวจเอกสุรพล จุลละพราหมณ์	๒๕๒๔-๒๕๒๕	
							๑๙.	พลตำรวจเอกณรงค์ มหานนท์	๒๕๒๕-๒๕๓๐	
							๒๐.	พลตำรวจเอกเภา สารสิน	๒๕๓๐-๒๕๓๒	
๑๗.	พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ	๒๕๓๑-๒๕๓๔								
			๒๑.	พลตำรวจเอกแสวง วีระสวัสดิ์	๒๕๓๒-๒๕๓๔					
๑๘.	นายอานันท์ ปันยารชุน	๒๕๓๔-๒๕๓๕	๒๒.	พลตำรวจเอกสวัสด์ อมรวิวัฒน์	๒๕๓๔-๒๕๓๖					
๑๙.	พลเอกสุจินดา คราประยูร	๒๕๓๕-๒๕๓๕								
(๑๘.)	นายอานันท์ ปันยารชุน	๒๕๓๕-๒๕๓๕								
๒๐.	นายชวน หลีกภัย	๒๕๓๕-๒๕๓๘								

รัชกาล/ ลำดับ	พระมหากษัตริย์ / นายกรัฐมนตรี	ปีครองราชย์/ บริหาร	ลำดับ	ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาของ ตำรวจ	ระยะเวลา	หมายเหตุ
			๒๓.	พลตำรวจเอกประทีป สันติประภพ	๒๕๓๖-๒๕๓๗	
			๒๔.	พลตำรวจเอกพจน์ บุญยะจินดา	๒๕๓๗-๒๕๓๙	
๒๑.	นายบรรหาร ศิลปอาชา	๒๕๓๘-๒๕๓๙				
๒๒.	พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ	๒๕๓๙-๒๕๔๐	๒๕/ ๑.	ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พลตำรวจเอกประชา พรหมนอก	๒๕๓๙-๒๕๔๓	๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๑ โอนกรมตำรวจ มา จัดตั้งเป็น “สำนักงานตำรวจแห่งชาติ” เปลี่ยนตำแหน่งเป็น ผบ.ตร.
(๒๐.)	นายชวน หลีกภัย	๒๕๔๐-๒๕๔๔	๒.	พลตำรวจเอกพงศ์ศักดิ์ ดุรงควิบูลย์	๒๕๔๓-๒๕๔๔	
๒๓.	พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร	๒๕๔๔-๒๕๔๙	๓.	พลตำรวจเอกสันต์ ศรีตานนท์	๒๕๔๔-๒๕๔๗	พลตำรวจเอกสุนทร ชัยขวัณ รักษาราชการแทนผู้บัญชาการตำรวจ แห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗
			๔.	พลตำรวจเอกโกวิท วัฒนะ	๒๕๔๗-๒๕๕๐	
๒๔.	พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์	๒๕๔๙-๒๕๕๑	๕.	พลตำรวจเอกเสรีพิศุทธิ์ เตมียาเวส	๒๕๕๐-๒๕๕๑	
๒๕.	นายสมัคร สุนทรเวช	๒๕๕๑-๒๕๕๑	๖.	พลตำรวจเอกพัชรวาท วงษ์สุวรรณ	๒๕๕๑-๒๕๕๒	
๒๖.	นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์	๒๕๕๑-๒๕๕๑				
๒๗.	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	๒๕๕๑-๒๕๕๔				พลตำรวจเอกปทีป ตันประเสริฐ รักษา ราชการแทน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๒-๒๕๕๓
			๗.	พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี	๒๕๕๓-๒๕๕๔	
๒๘.	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	๒๕๕๔-๒๕๕๗	๘.	พลตำรวจเอกเพริยวพันธ์ ดามาพงศ์	๒๕๕๔-๒๕๕๕	
			๙.	พลตำรวจเอกอดุลย์ แสงสิงแก้ว	๒๕๕๕-๒๕๕๗	
๒๙.	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา	๒๕๕๗-	๑๐.	พลตำรวจเอกสมยศ พุ่มพันธุ์ม่วง	๒๕๕๗-๒๕๕๘	
			๑๑.	พลตำรวจเอกจักรทิพย์ ชัยจินดา	๒๕๕๘-	