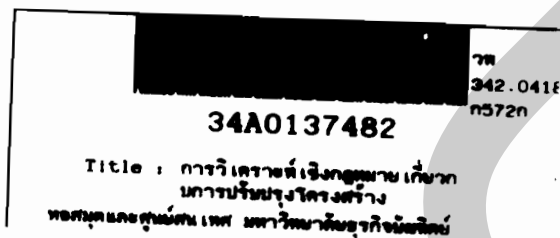




การวิเคราะห์เชิงกฎหมายเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจ

พินิตำรวจตรีกำธร จันที



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณจิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณจิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์

2543

ISBN-974-281-398-1

A Legal Analysis on Restructuring of the Police Department

POLICE MAJOR KAMTHORN CHANTEE

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of laws

Department of laws.

Graduate School Dhurakijpundit University

2000

ISBN-974-281-398-1

เลขทะเบียน.....	0137482
วันลงทะเบียน.....	-9.ลค.2543
เลขเรียกหนังสือ.....	๒๙- 34๙.041๘ ๗5๗๒๗ ๑1 -

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาของ รศ.ดร. มนตรี รูปสุวรรณ
ที่ให้แนวความคิดและให้คำปรึกษา ตลอดจนรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้
อาจารย์ ดร. พีรพันธ์ พาลุสุข ที่รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจน
อาจารย์ ดร. ชาญชัย แสงศักดิ์ รักษาการเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง และ
ศ.ดร. วรเดช จันทสร ที่รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ข้อเสนอแนะที่มีค่า
จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ผู้เขียนจึงกราบขอบพระคุณมา ณ ที่นี้
ผู้เขียนขอขอบคุณความช่วยเหลือและการให้ความร่วมมือจากคุณกานดา
พุกเกษม และเจ้าหน้าที่ของบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตทุกท่าน

พันตำรวจตรี กำธร จันท์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ช
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่	
1 บทนำ	
1. ความสำคัญของเรื่อง	1
2. วัตถุประสงค์	4
3. สมมุติฐาน	4
4. ขอบเขตของการศึกษาวิจัย	5
5. วิธีการศึกษาวิจัย	5
6. ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
7. โครงสร้างของวิทยานิพนธ์	6
2 ความเป็นมาสภาพปัญหาของกรมตำรวจ	7
2.1 ความเป็นมาของกรมตำรวจ	7
2.2 อำนาจหน้าที่ของกรมตำรวจไทย	11
3 การจัดการบริหารงานตำรวจของต่างประเทศ	18
3.1 ญี่ปุ่น	18
3.2 สาธารณรัฐเยอรมัน	25
3.3 ฝรั่งเศส	29
3.4 หลักการสำคัญของการจัดบริหารงานตำรวจของแต่ละประเทศ	33

3.4.1 การให้ประชาชนหรือตัวแทนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม กิจกรรมสำรวจ	33
3.4.2 การจัดองค์กรสำรวจตามการกระจายอำนาจการปกครอง	34
3.4.3 การจัดองค์กรที่เกี่ยวข้องกับงานสำรวจในระดับ รัฐบาลกลาง	35
4 ปัญหากฎหมายในการจัดตั้งสำนักงานสำรวจแห่งชาติ	37
4.1 ความเป็นมา	37
4.2 ปัญหากฎหมายในการจัดตั้งสำนักงานสำรวจแห่งชาติ	75
4.2.1 เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 230	75
4.2.2 ปัญหาเรื่องพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชบัญญัติ	79
4.2.3 การปรับเปลี่ยนอัตรากำลังให้สอดคล้องกับรูปแบบ วิธีการปฏิบัติงาน โดยไม่เพิ่มจำนวนและระดับตำแหน่ง	91
4.2.4 ปัญหาอื่นๆ	93
4.3 ปัญหาผลกระทบต่อประชาชน	95
5 ปัญหาการดำเนินการตามกฎหมายของสำนักงานสำรวจแห่งชาติ	98
5.1 ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทยตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้โอนไปเป็นของ นายกรัฐมนตรีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกา โอนกรมสำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงาน สำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541 หรือไม่	99
5.2 ปัญหาเรื่องการดำเนินการด้านบริหารงานบุคคล	104

5.3 ปัญหาเรื่องการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี	107
5.4 ปัญหาด้านการแต่งตั้งผู้บริหารสำนักงานตำรวจแห่งชาติ	108
6 บทสรุปและเสนอแนะ	112
6.1 บทสรุป	112
6.2 ข้อเสนอแนะ	120
(1) การปรับปรุงองค์กรตำรวจ โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ	120
(2) การปรับปรุงกฎหมายของตำรวจให้อยู่ในฉบับเดียวกัน	121
(3) การปรับปรุงควรที่จะสอดคล้องกับแผนการจัดองค์กร	
ในการบริหารงานยุติธรรม	122
บรรณานุกรม	123
ภาคผนวก	127
ประวัติผู้เขียน	141

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การวิเคราะห์เชิงกฎหมายเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้าง กรมตำรวจ
ชื่อนักศึกษา	พันตำรวจตรี กำธร จันที
อาจารย์ที่ปรึกษา	รศ. ดร. มนตรี รูปสุวรรณ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2542

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาการปรับปรุงกรมตำรวจ โดยการใช้มาตรการทางกฎหมาย กล่าวคือ มาตรา 230 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ให้รัฐบาลสามารถปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมได้ในกรณีที่ไม่มีกรเพิ่มอัตรากำลังโดยใช้วิธีตราเป็นพระราชกฤษฎีกา สำหรับวิธีการศึกษาใช้รูปแบบการวิจัยเชิงเอกสาร

จากการศึกษาพบว่า การที่รัฐบาลใช้อำนาจตามมาตรา 230 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โอนกรมตำรวจไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมาย ดังนี้

1. ปัญหาขอบเขตของพระราชกฤษฎีกา เนื่องจากการศึกษาพบว่าปัญหาของกรมตำรวจในปัจจุบันนอกจากเรื่องโครงสร้างแล้วยังมีปัญหาในเรื่องบุคลากร และวิธีปฏิบัติราชการ แต่การปรับปรุงกรมตำรวจโดยใช้อำนาจตามมาตรา 230 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 สามารถปรับปรุงได้แต่โครงสร้างเท่านั้น เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นในทางกฎหมายว่าการดำเนินการตามมาตรา 230 ดังกล่าวจะต้องกระทำในลักษณะจำกัดเพื่อประโยชน์ของฝ่ายบริหารที่จะจัดโครงสร้าง

กระทรวง ทบวง กรม ให้เหมาะสมเท่านั้น แต่ในเรื่องการบริหารงานบุคคลที่มีกฎหมาย เฉพาะกำหนดไว้ไม่สามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้ จึงทำให้การปรับปรุงกรมตำรวจโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจึงมีขอบเขตที่แคบ สามารถเปลี่ยนแปลงได้เฉพาะสังกัดจากกระทรวงมหาดไทยเป็นขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และการเปลี่ยนชื่อตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานเท่านั้น จึงทำให้ดูเหมือนว่า ปัญหาของกรมตำรวจไม่ได้รับการแก้ไข

2. ปัญหาพระราชกฤษฎีกาที่มีศักดิ์ทางกฎหมายต่ำกว่าไปยกเลิก พระราชบัญญัติที่มีศักดิ์ทางกฎหมายสูงกว่า เนื่องจากกรมตำรวจมีฐานะทางกฎหมาย โดยมีการบัญญัติรองรับไว้ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ดังนั้น การปรับปรุงโดยการ ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา จึงน่าจะขัดต่อหลักกฎหมายที่ศักดิ์กฎหมายสูงเท่านั้นที่จะไป ยกเลิกศักดิ์กฎหมายที่ต่ำกว่า

3. ปัญหาผลกระทบต่อการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ตำรวจตามกฎหมายอื่น ๆ เนื่องจากเมื่อมีการเปลี่ยนสังกัดจากกระทรวงมหาดไทยเป็นขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี แล้ว ทำให้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะมีปัญหาว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เช่น กฎหมายว่าด้วยโรงแรม ที่ให้อำนาจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม กฎหมายโรงแรม เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ได้สังกัดกระทรวงมหาดไทยแล้ว รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยยังมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายโรงแรมหรือไม่ ซึ่งถ้าหากไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว จะส่งผล กระทบต่อการปฏิบัติงานในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วย

จากปัญหาทั้ง 3 ประการ ผู้เขียนมีความเห็นว่า การให้ความเห็นในเชิงกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกามีลักษณะที่แคบ ให้ส่งผลต่อการใช้มาตรา 230 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เพราะใช้มาตรา 230 โดยไม่ให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลย่อมเป็นไปได้ยาก เนื่องจากว่า โครงสร้างและบุคลากรมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เมื่อจะปรับปรุงโครงสร้างย่อมต้องกระทบต่อบุคลากรอย่างแน่นอน เมื่อเป็นเช่นนี้ การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 230 ก็จะไม่สามารถกระทำได้ ผู้เขียนเห็นว่า การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา น่าจะปรับปรุงได้ทั้งโครงสร้าง และบุคลากร โดยการควบคุมเรื่องบุคลากรย่อมเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 230 คือ การไม่เพิ่มอัตรากำลัง ส่วนเรื่องกฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่าไปยกเลิกกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่านั้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรที่จะพิจารณาจากกฎหมายหลักที่ให้อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา เพราะรัฐธรรมนูญก็สามารถมอบอำนาจให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาได้ โดยไม่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติก่อน เช่น พระราชกฤษฎีกายุบสภา ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรง เป็นต้น ดังนั้น เมื่อมาตรา 230 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้ให้อำนาจในการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาได้ รัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายแม่ซึ่งมีศักดิ์ทางกฎหมายสูงกว่าพระราชบัญญัติ ย่อมถือได้ว่าพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชบัญญัติได้ แต่ถ้าเป็นพระราชกฤษฎีกาที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติย่อมไม่สามารถจะไปยกเลิกพระราชบัญญัติได้ เนื่องจากศักดิ์ทางกฎหมายเท่ากัน สำหรับปัญหาผลกระทบต่อการค้าเนิการของเจ้าหน้าที่ตำรวจตามกฎหมายอื่น ๆ นั้น ผู้เขียนเห็นว่า ถึงแม้เจ้าหน้าที่ตำรวจจะเปลี่ยนสังกัดจากกระทรวงมหาดไทย เป็นขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีก็ตาม การดำเนินการตามกฎหมายอื่น ๆ ที่มอบอำนาจไว้ก็ยังคงมีผลเหมือนเดิม เพราะกฎหมายที่มอบอำนาจไม่ได้จำกัดว่าต้องมอบให้เฉพาะเจ้าหน้าที่ในกระทรวง

ที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเท่านั้น นอกจากนี้ การที่กระทรวงอื่น ๆ ในปัจจุบัน ได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ถึงแม้เจ้าหน้าที่ตำรวจจะอยู่ต่างสังกัด จากรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายก็ตาม อาทิเช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร และ สหกรณ์ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายป่าไม้ เป็นต้น

ผู้เขียนจึงเห็นว่า การดำเนินการปรับปรุงกรมตำรวจ โดยใช้มาตรา 230 แห่ง รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาสามารถทำได้ แต่เนื่องจาก ปัญหาของกรมตำรวจมีมากมายทั้งแนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจ การเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกเหนือไปจากปัญหาเรื่องโครงสร้าง บุคลากร และวิธีการปฏิบัติการ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะว่า ควรดำเนินการโดยตราเป็นพระราชบัญญัติและควรรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตำรวจทั้งหมด มาบัญญัติให้เป็นกฎหมายฉบับเดียวจะเหมาะสมกว่า นอกจากนี้แล้ว ยังควรคำนึงถึงการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมในภาพรวม ด้วย เพราะเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม

Thesis Title : A Legal Analysis on Restructuring of the Police Department

Student's Name : Police Major Kamthorn Chantee

Thesis Advisor : Associate Professor Dr. Montri Roopsuwan

Department : Law

Academic Year : 1999

ABSTRACT

The objective of this thesis is to make an insight study into the restructuring of the Police Department which was done by using the stipulation in Article 230 of the Constitution B.E. 2540 that allows an issuance of a royal decree to improve government agencies without increasing manpower. The study was done by an analysis of relevant documents.

Results of the study reveal that the Government, by using its power stipulated in the Article 230 of the Constitution B.E. 2540 to establish the Office of the National Police as a replacement for the Police Department, has created legal problems as followed :

1. A problem with regard to the authority of the royal decree

The Judicial Council ruled that the Government could use the Article 230 of the Constitution B.E. 2540 to restructure the Police Department by changing it into the Office of the National Police attached to the Office of the Prime Minister instead of the Ministry of Interior. However, the royal decree issued by the Government could not change the status of the personnel and personnel administration of the Police Department which are already stipulated in an Act of Legislation. Therefore, the change that occurred by the issuance of the royal decree does not seem to solve any problems in the Police Department.

2. A problem arising from using an inferior law (The royal decree) to abolish the stipulations in a superior law (The Act of Legislation) The status of the Police Department was stipulated in The Government Agency Improvement Act of B.E. 2534 and the Police Personnel Administration Act of B.E. 2521. It does not seem legally appropriate that the inferior law changes or abolishes the stipulations in a superior law.

3. Problems concerning police officers' codes of conducts As the Police Department was transferred from the Ministry of Interior to the office of the Prime Minister, one question arising from such a transfer is whether or not the orders and appointments made by the Minister of Interior are still valid. For example, a law on hotel supervision empowers the Minister of Interior to assign police officers to supervise hotel operations. Since police officers are no longer under the jurisdiction of the Ministry of Interior, a question remains to be answered is whether or not those police officers are still empowered to supervise the hotel operations. If they are not authorized by law to perform their duties, it will have detrimental effects on their performance as the officers of law.

With regard to the three questions mentioned above, the author of this thesis is of the opinion that the interpretation of the law by the Judicial Council was too narrow to make an effective use of the Article 230 of the Constitution B.E. 2540. Any major changes in an organization will unavoidably affect its personnel as a result. Therefore, it is certain that the restructuring of the Police Department will also affect its personnel administration. And if this is true, it is not possible to improve any government agencies by issuing a royal decree as specified in the Article 230. The author is of the opinion that the issuance of the royal decree should enable the changes in both the structure of the organization and its personnel administration. The number of the personnel in the organization must not increase in order to comply with the stipulation in the Article 230.

With regard to the problem concerning the use of an inferior law to change or abolish the stipulations in a superior law, the author suggests that the highest law of the land, the Constitution, be determined. Since the Constitution authorizes the Government to issue a royal decree, the royal decree issued should be able to override the Act of legislation deemed inappropriate for the improvement of the organization. As the highest law of the land, the Constitution empowers the Government to issue a royal decree and the royal decree can be immediately enforced without having first to be promulgated as the Act of Legislation. A good example of this practice is a royal decree for the House dissolution. However, a royal decree issued under the authority of the Act of Legislation may not override the Act of Legislation.

With regard to the impact of the change on police officers, codes of conducts, the author believes that the change should not have any negative effect on their lines of duties because the law that authorizes them to perform their duties still remains effective no matter what ministry the Police Department is attached to. The law does not specify that police officers may perform some duties only when they are attached to a ministry where a certain minister is in charge. Moreover, police officers who are at present working for another ministry, for example, the Ministry of Agriculture and Cooperatives, are still the officers of the law, but they are performing their duties under the Forestry Law.

The author is, therefore, of the opinion that the restructuring of the Police Department under the Article 230 of the Constitution B.E. 2540 by issuing a royal decree is perfectly legal. However, the Police Department has had so many problems including decentralization and the effort to get people involved in the police work apart from the problems on structure, personnel administration and the codes of conducts. It is, therefore, suggested that an Act of Legislation be enacted to cover all laws concerning the police administration. In addition, the judicial system as a whole should also be improved because police officer are also a part of the system.

บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญของเรื่อง

ในการบริหารประเทศ รัฐบาลได้อาศัยส่วนราชการเป็นกลไกที่นำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ นอกจากนี้ ส่วนราชการก็มีส่วนในการนำผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เสนอเพื่อให้รัฐบาลนำไปปรับนโยบายให้เหมาะสมเพื่อให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ในนโยบายหลาย ๆ ด้านของรัฐ มีนโยบายหนึ่งที่รัฐให้ความสำคัญและผลักดันตลอดมา ซึ่งก็คือ นโยบายการให้บริการประชาชน ซึ่งการให้บริการประชาชนมีมากมายหลากหลายรูปแบบ และมีตั้งแต่บริการเบื้องต้นไม่สลับซับซ้อนไปจนถึงบริการที่ยุ่่งยากสลับซับซ้อน รัฐบาลและส่วนราชการต่าง ๆ ได้พยายามดำเนินการในหลายลักษณะเพื่อให้ส่งผลต่อบริการที่ดีขึ้น ปัจจุบัน ส่วนราชการจำนวนมากได้ทบทวนสถานภาพและบทบาทของตนเอง ได้จัดทำแผนทิศทางเพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจ เป้าหมาย และแผนปฏิบัติการต่าง ๆ¹

กรมตำรวจเป็นส่วนราชการหนึ่งที่นำนโยบายในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศไปปฏิบัติ และนโยบายในการให้บริการประชาชนในหลาย ๆ ด้าน อาทิเช่น ด้านจราจรหรือท่องเที่ยว เป็นต้น และกรมตำรวจเป็นส่วนราชการที่มีอำนาจมากในหลายส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในด้านการควบคุมการยุติธรรม ซึ่งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการยุติธรรม ได้มีการจัดองค์กรให้มีความอิสระและปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น สำนักงานอัยการสูงสุด ศาลยุติธรรม เป็นต้น แต่กรมตำรวจยัง

¹ โภคิน พลกุล. การปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์ : การดำเนินการที่ผ่านมาและการดำเนินการที่ต้องผลักดันต่อไป. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2540 หน้า 3

เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมได้มี การจัดองค์กรให้มีความอิสระและปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น สำนักงานอัยการสูงสุด ศาลยุติธรรม เป็นต้น แต่กรมตำรวจยังมีการจัดองค์กรแบบส่วนราชการทั่ว ๆ ไป คือ มีการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ทำให้ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ยังเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์มหาศาลจึงทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ตลอดมาว่าเป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมืองในการทำลายฝ่ายตรงข้าม หรือคู่แข่งทางการเมืองและการที่กรมตำรวจมีอัตรากำลังนับแสน ๆ คน จึงยากแก่การควบคุมดูแลเพื่อให้การนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติได้อย่างเต็มที่ ถ้าหากยังมีการจัดองค์กรแบบเก่าอยู่

ในอดีตที่ผ่านมาได้มีการพยายามปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะการปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกรม จำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ² ลักษณะเช่นนี้จะต้องมีการเสนอเป็นร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า กรมตำรวจเป็นส่วนราชการที่มีอำนาจที่กระทบต่อประชาชน และผลประโยชน์มหาศาลทำให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคก็พยายามที่จะปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจให้เกิดประโยชน์แก่พรรคของตนมากที่สุด และรัฐบาลที่ผ่านมาก็เป็นรัฐบาลผสมที่ขาดเอกภาพในการบริหารงาน จึงทำให้การปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจไม่สำเร็จ เพราะไม่สามารถจะผลักดันให้ผ่านสภาผู้แทนราษฎรได้โดยง่าย

² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ พ.ศ. 2534 มาตรา 8 การจัดตั้งหรือยุบส่วนราชการตามมาตรา 7 ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

จวบจนกระทั่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540³ ได้กำหนดให้ฝ่ายรัฐบาลสามารถที่จะปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ได้โดยมีเงื่อนไขว่า จะต้องไม่มีการเพิ่มอัตราค่าจ้างขึ้นใหม่ ทำให้รัฐบาลชุดปัจจุบันได้อาศัยกลไกของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจโดยไม่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นกลไกทางกฎหมายที่ตราโดยรัฐบาลได้ นั่นคือ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติขึ้น

การใช้อำนาจตามมาตรา 230 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 รัฐบาลสามารถกระทำหรือไม่ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 230 ยังเป็นปัญหาว่าจะสามารถปรับปรุงกรมตำรวจให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้หรือไม่ หรือถ้ามีการปรับปรุงกรม

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 230 “การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีผลเป็นการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ หรือการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีได้มีการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ทั้งนี้ โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ภายในสามปีนับแต่วันที่มีการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ตามวรรคสอง จะกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นในกระทรวง ทบวง กรม ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ หรือในกระทรวง ทบวง กรม ที่ถูกรวมหรือโอนไป มิได้

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้ระบุอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ การโอนอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งหน่วยราชการหรือเจ้าพนักงานที่มีอยู่เดิม การโอนข้าราชการและลูกจ้าง งบประมาณรายจ่าย รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สิน เอาไว้ด้วย

การดำเนินการตามวรรคสองกับกระทรวง ทบวง กรม ที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นแล้ว ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นนั้นมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้ดังเช่นพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย”

ตำรวจภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 สามารถกระทำได้หรือไม่ และสามารถแก้ไขปัญหาที่กรมตำรวจกำลังเผชิญอยู่ได้หรือไม่ โดยไม่จำเป็นต้องมีการปรับปรุงกรมตำรวจเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปัญหาทางกฎหมายเหล่านี้เป็นที่น่าสนใจจึงควรมีการศึกษาวิจัยเป็นอย่างยิ่ง เพราะถ้าสามารถหาแนวทางกฎหมายที่เหมาะสมแล้ว ย่อมส่งผลต่อการปฏิบัติการกิจของกรมตำรวจที่มีประสิทธิภาพและส่งผลกระทบต่อความสงบสุขของประชาชน

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการที่รัฐบาลใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญปรับปรุงกรมตำรวจเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

2.2 เพื่อศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการปรับปรุงกรมตำรวจ ตามกฎหมายตำรวจที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน (พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ 2521)

2.3 เพื่อศึกษาถึงผลกระทบต่อประชาชน จากการจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

3. สมมุติฐาน

การปรับปรุงกรมตำรวจโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 230 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 สามารถกระทำได้ และการปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจให้เป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนพอสมควรแต่ยังไม่บรรลุเป้าหมายของการปรับปรุงกรมตำรวจ

4. ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ศึกษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 และร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

5. วิธีการศึกษาวิจัย

ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร ตลอดจนเปรียบเทียบกับการจัดโครงสร้างของตำรวจในต่างประเทศ โดยเฉพาะญี่ปุ่น สาธารณรัฐเยอรมันและฝรั่งเศส

6. ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 6.1 ได้ทราบถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามอำนาจของรัฐธรรมนูญฯ ที่กำหนดไว้ให้กับฝ่ายบริหาร
- 6.2 ได้ทราบถึงความเป็นไปได้ในการปรับปรุงกรมตำรวจ โดยใช้กฎหมายตำรวจฉบับปัจจุบัน
- 6.3 ได้ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบต่อประชาชน เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสม
- 6.4 ได้ข้อมูลเพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงส่วนราชการอื่น ๆ
- 6.5 ได้ข้อมูลเพื่อวางแนวทางกฎหมาย เพื่อให้ฝ่ายรัฐบาลสามารถบริหารประเทศโดยใช้ส่วนราชการเป็นกลไกได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

7. โครงสร้างของวิทยานิพนธ์

โครงสร้างของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แบ่งออกเป็น 6 บท ในบทที่หนึ่งเป็นบทนำ มีสาระตามหัวข้อที่ได้เสนอมานำโดยลำดับ บทที่สอง ว่าด้วยความเป็นมา อำนาจหน้าที่

7. โครงสร้างของวิทยานิพนธ์

โครงสร้างของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แบ่งออกเป็น 6 บท ในบทที่หนึ่งเป็นบทนำ มีสาระตามหัวข้อที่ได้เสนอมาโดยลำดับ บทที่สอง ว่าด้วยความเป็นมา อำนาจหน้าที่ของกรมตำรวจ และสภาพปัญหาเกิดขึ้นกับที่กรมตำรวจ บทที่สาม ว่าด้วย การจัดการบริหารงานตำรวจของต่างประเทศ ซึ่งศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเยอรมัน และฝรั่งเศส บทที่สี่ว่าด้วย ปัญหาข้อกฎหมายในการจัดตั้ง สำนักงานตำรวจแห่งชาติที่เกิดขึ้นมาในระหว่างการพยายามจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติของรัฐบาล บทที่ห้าว่าด้วย ปัญหาข้อกฎหมายภายหลังจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นหลังจากมีการจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้ว บทที่หก ว่าด้วย บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทที่ 2

ความเป็นมา สภาพปัญหาของกรมตำรวจ

ในบทนี้ว่าด้วยความเป็นมาของกรมตำรวจจากอดีตจนถึงปัจจุบัน และสภาพปัญหาที่กรมตำรวจประสบอยู่ และเป็นเหตุที่นำไปสู่การปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจ

2.1 ความเป็นมาของกรมตำรวจ

กิจการตำรวจจะได้จัดตั้งขึ้นในประเทศไทยครั้งแรกเมื่อใดไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัด¹ เพียงแต่สันนิษฐานว่ามีมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี ในสมัยกรุงศรีอยุธยา สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจัดระเบียบการปกครองบ้านเมือง เรียกว่า “จตุสดมภ์” ได้แก่ เวียงวัง คลัง นา กิจการตำรวจขึ้นอยู่กับเวียง อันมีเจ้าพระยาจักรีศรีองครักษ์สมุหนายกอัครมหาเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชา²

ปี พ.ศ. 1998 หลังสร้างกรุงศรีอยุธยา 105 ปี สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงตราศักดิ์นาของตำรวจในบทพระอัยการระบุตำแหน่งนาพลเรือนเช่นเดียวกับข้าราชการฝ่ายอื่น

ตำรวจภูธร หลวงวาสุเทพ เจ้ากรมมหาดไทยตำรวจภูธร ศักดินา 1,000 ไร่
ขุนพิชณุแสนปลัดขวา ศักดินา 600 ไร่, ขุนเพชรอินทราปลัดซ้าย ศักดินา 600 ไร่

¹ อารักษ์ รามโกมุท, “กรมตำรวจของท่าน”, 91 ปีมหาดไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์รุ่งเรืองรัตน์, 2526), หน้า 88.

² สรุปจากศิริศักดิ์ ภิญโญ, ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ, วิทยานพินธ์มหาวิทยาลัย ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537 หน้า 10

ตำราจกฏบาล หลวงเพชรฉลูเทพ เจ้ากรมมหาดไทยตำราจกฏบาล ศักดินา 1,000 ไร่ ขุนมหาพิชัยปลัดขวา ศักดินา 600 ไร่, ขุนแผลงสท้าน ปลัดซ้าย ศักดินา 600 ไร่³

บุคคลที่จะเป็นตำราจกฏต้องคัดเลือกจากผู้ที่มิชาติกำเนิดสืบเชื้อสายมาจากตระกูลที่ได้ทำคุณความดีต่อชาติ ศาสนาพระมหากษัตริย์ และต้องเป็นบุคคลที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัยด้วยการปกครองบังคับบัญชาตำราจกฏในครั้งนั้นขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์แต่พระองค์เดียว

ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์ได้มีการปรับปรุงกิจการตำราจกฏโดยถือเอาแบบอย่างอารยะประเทศทางตะวันตก การปรับปรุงกิจการตำราจกฏครั้งสำคัญในประวัติศาสตร์เริ่มขึ้นในตอนปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประมาณปี พ.ศ. 2405 ได้ว่าจ้างกัปตันเอส.เจ.เบิร์ด.เอมส์ (Capt.S.J.Bird.Ames) ชาวอังกฤษได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็น “หลวงรัฐยาภิบาลบัญชา” เป็นผู้วางโครงการจัดตั้งกองตำราจกฏขึ้นเป็นครั้งแรกตามแบบยุโรปเรียกว่า “กองโปลิศ” โดยว่าจ้างชาวมาลาญและชาวอินเดียมาเป็นพลตำราจกฏเรียกว่า “คอนสเตเบิล” ให้มีหน้าที่รักษาการภายในเขตกรุงเทพมหานครชั้นใน และให้จัดขึ้นอยู่ในสังกัดกรมพระนครบาล

ครั้นต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงขยายกิจการกองโปลิศและเขตพื้นที่รักษาการกว้างขวางไปตมล้าดับ จนมีหน้าที่รักษาการตลอดเขตมณฑลกรุงเทพฯโดยโปรดเกล้าแต่งตั้งนายเอ.เจ.จาร์ดีน (A.J.Jardine) มาควบคุมดูแลงาน และในรัชสมัยนี้ได้โปรดเกล้าให้จัดตั้งตำราจกฏขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ในรูปทหารโปลิศเมื่อปี พ.ศ. 2419 เป็นกำลังรักษาความสงบเรียบร้อยในส่วนภูมิภาคและปฏิบัติการทางทหารด้วย โดยได้ว่าจ้างนาย บี.เชา (G.Schau) ชาวเดนมาร์ก มาเป็นผู้วาง

³ อารักษ์ รามโกมุท, อ้างแล้ว, หน้า 88.

โครงการ ผู้บังคับบัญชา ส่วนมากโอนมาจากทหารต่อมาในปี พ.ศ. 2420 ได้เปลี่ยนชื่อ กองทหารโปลิศเป็นกรมกองตระเวนหัวเมืองจนถึง พ.ศ. 2440 ได้ตั้ง “กรมตำรวจภูธร” ขึ้นแทน “กรมกองตระเวนหัวเมือง” และโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้พลตรีพระยาवासเทพ (ยี่เข่า) เป็นเจ้ากรมตำรวจภูธรคนแรก กำลังพลในระยะแรก ๆ ใช้รับสมัครจากบุคคลภายนอก ต่อมาเมื่อทางทหารได้ประกาศใช้ พ.ร.บ.เกณฑ์ทหารเมื่อ พ.ศ. 2448 กรมตำรวจภูธรก็ได้ขออนุมัติใช้กฎหมายฉบับนี้ด้วย ได้ใช้วิธีเกณฑ์คนเข้ารับราชการเป็นตำรวจเช่นเดียวกับทหาร⁴

เมื่อได้จัดตั้งกรมตำรวจภูธรขึ้นแล้วพระยาवासเทพ ก็ได้ขยายกิจการตำรวจไปยังหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคตามลำดับ เพื่อให้มีกำลังตำรวจ สำหรับป้องกันปราบปรามโจรผู้ร้ายและบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่พี่น้องประชาชนในส่วนภูมิภาคโดยทั่วถึงกัน ดังนี้⁵

พ.ศ. 2440 จัดตั้งกองตำรวจภูธรมณฑลปราจีนบุรี

พ.ศ. 2441 จัดตั้งกองตำรวจภูธรมณฑลกรุงเก่า

พ.ศ. 2442 จัดตั้งกองตำรวจภูธรมณฑลนครชัยศรี นครราชสีมา ราชบุรี พายัพ และจัดตั้งกองตระเวนรักษาทางรถไฟสายเหนือขึ้น มีหน้าที่เช่นเดียวกับกองตระเวนรักษาทางรถไฟสายนครราชสีมาซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2437

พ.ศ. 2443 จัดตั้งเปลี่ยนแปลงกองตำรวจภูธรมณฑลอุดร นครสวรรค์ และตั้งกองตระเวนรักษาทางรถไฟสายเพชรบุรีขึ้นอีกกองหนึ่ง

พ.ศ. 2444 จัดตั้งกองตำรวจภูธรมณฑลนครศรีธรรมราช ปัตตานี พิชณุโลก

พ.ศ. 2445 จัดตั้งกองตำรวจภูธรมณฑลอิสาน

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 89

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 89

พ.ศ. 2447 จัดตั้งกองตำรวจภูธรมณฑลชุมพร

พ.ศ. 2448 จัดตั้งกองตำรวจภูธรมณฑลเพชรบูรณ์

พ.ศ. 2449 จัดตั้งกองตำรวจภูธรมณฑลจันทบุรี

พ.ศ. 2451 จัดตั้งกองตำรวจภูธรมณฑลภูเก็ต

กิจการตำรวจในสมัยดังกล่าวข้างต้นขึ้นอยู่กับ 2 กระทรวงคือ กรมพลตระเวนหรือตำรวจนครบาลขึ้นอยู่กับกระทรวงนครบาล กรมตำรวจขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย กรมตำรวจทั้งสองกรมนี้เพิ่งมารวมเป็นกรมเดียวกันเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2458 เรียกชื่อว่า “กรมตำรวจและกรมพลตระเวน” กรมตำรวจจึงยึดถือ วันที่ 13 ตุลาคมของทุกปีเป็นวันตำรวจตั้งแต่นั้นมาภายหลังจากที่ได้กำหนด “วันตำรวจ” ขึ้นแล้วก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงกิจการตำรวจโดยเปลี่ยนชื่อ “กรมตำรวจและกรมพลตระเวน” เป็น “กรมตำรวจและกรมตำรวจนครบาล” ยกฐานะเจ้ากรมขึ้นเป็นอธิบดี ต่อมาในปี พ.ศ. 2465 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้รวมกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงนครบาลเข้าเป็นกระทรวงเดียวกัน เรียกว่า “กระทรวงมหาดไทย” กรมตำรวจและกรมตำรวจนครบาลจึงโอนมาขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยและในปี พ.ศ. 2469 ได้เปลี่ยนชื่อกรมตำรวจและกรมตำรวจนครบาล เป็น “กรมตำรวจ” แต่ยังคงแบ่งตำรวจออกเป็น 2 ประเภท คือ ตำรวจที่จับกุมคนร้ายได้สวนทำสำนวนฟ้องศาลไปลิศสภาโดยตรงเรียกว่า “ตำรวจนครบาล” ส่วนตำรวจที่ทำการจับกุมโจรผู้ร้ายได้แล้วส่งให้อำเภอได้สวน ทำสำนวนส่งให้อัยการฟ้องศาลประจำจังหวัดนั้น ๆ เรียกว่า “ตำรวจภูธร” จนกระทั่ง พ.ศ. 2475 จึงได้เปลี่ยนชื่อกรมตำรวจเป็น “กรมตำรวจ” ตลอดมาจนกระทั่งทุกวันนี้⁶

⁶ กระทรวงมหาดไทย, สำนักงานนโยบายและแผนมหาดไทย, “ข้อมูลมหาดไทย 2533.” กรุงเทพมหานคร : สำนักงานนโยบายและแผนงาน, 2533. (อัดสำเนา), หน้า 113-114.

2.2 อำนาจหน้าที่ของกรมตำรวจไทย

นับแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบราชาธิปไตยมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน โครงสร้างกรมตำรวจ และหน้าที่การงานของกรมตำรวจได้รับการปรับปรุงและขยายตัวอย่างไม่หยุดยั้ง จนอาจกล่าวได้ว่างานตำรวจทวีความสำคัญและมีความสลับซับซ้อนถึงขีดสุด ทั้งนี้ เพราะแม้ว่าตำรวจจะมีหน้าที่หลักในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและรักษาความสงบเรียบร้อย แต่งานตำรวจก็ได้แผ่ขยายเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลักที่สำคัญของรัฐแทบทุกด้าน นับตั้งแต่การทหาร การจัดเก็บภาษี การศุลกากร การทะเบียน การท่าเรือ การสื่อสาร การบิน การศึกษา การพัฒนาชุมชน การสังคมสงเคราะห์ และแม้แต่กระทั่งการแพทย์และมหรสพ⁷

สำหรับกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมตำรวจ โดยเฉพาะนั้น ไม่มีทำให้อำนาจหน้าที่ของกรมตำรวจไม่ชัดเจน ดังจะเห็นได้จากกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ใน ปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 32 วรรคแรก บัญญัติว่า “กรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนใดส่วนหนึ่งของกระทรวง ทบวง หรือตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมหรือตามกฎหมายว่าด้วยหน้าที่ของกรม นั้น พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 19 บัญญัติว่า “กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครอง การปกครองท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่น การทะเบียนราษฎร การส่งเสริมการศึกษาและการประกอบอาชีพ การ

⁷ รายละเอียดดู รุทธช จันทรศร, “การปฏิรูปงานตำรวจไทย”. วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, (ตุลาคม 2536), หน้า 443-473, อ้างในเรื่องเดียวกัน, หน้า 17

พัฒนาชุมชน การรักษาความมั่นคงภายใน การป้องกันสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การที่ดิน การสาธารณสุขปโภคและการโยธา การราชทัณฑ์ การผังเมือง และการพัฒนาชนบท” ประกอบกับพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 20(5) ที่บัญญัติให้กรมตำรวจเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย จึงถือได้ว่ากรมตำรวจมีอำนาจหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุข และกระทรวงมหาดไทยได้ออกข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ที่ 1/2498 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2498 เรื่อง วางระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมตำรวจไว้ โดยกำหนดว่า กรมตำรวจสังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่กล่าวโดยทั่วไป คือ⁸

1) รักษาความสงบเรียบร้อยทั้งภายในและภายนอกเพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชน

2) รักษากฎหมายที่เกี่ยวข้องแก่การกระทำผิดในทางอาญา

3) บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน

4) ดูแลรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะ

จากอำนาจหน้าที่ของกรมตำรวจดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปถึงบทบาทฐานะของตำรวจได้ ดังนี้⁹

1. ตำรวจในหน้าที่ผู้พิทักษ์สันติราษฎร์

มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนภายในราชอาณาจักร

2. ตำรวจในฐานะเป็นผู้รักษากฎหมาย

⁸ กรมตำรวจ. ประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีเล่ม 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ตำรวจ, 2532, หน้า 1-2,

⁹ อารักษ์ รามโกมุต, อ้างแล้ว, หน้า 92

มีหน้าที่ป้องกันมิให้มีผู้ละเมิดกฎหมายมหาชน และถ้ามีการละเมิดก็มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวน จับกุมตำรวจค้นและปราบปราม นำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีตามสมควรแก่ความผิด

3. ตำรวจในฐานะข้าราชการพลเรือน

นอกจากจะต้องปฏิบัติราชการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดและมอบหมายไว้แล้ว ยังต้องปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป คู่เคียงกับข้าราชการพลเรือนทุกประการและต้องรักษาความสามัคคี ช่วยเหลือซึ่งกันและกันในระหว่างข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน

4. ตำรวจในฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง มีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน

5. ตำรวจเมื่ออยู่ในฐานะตำรวจสนาม

มีหน้าที่ป้องกันและต่อสู้กับข้าศึกทั้งที่เป็นศัตรูภายในประเทศและนอกประเทศซึ่งกระทำการบ่อนทำลาย รุกฉ้อธิปไตยของชาติ และมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยตามระเบียบที่ทางราชการมอบหมายและกำหนดในครั้งคราว

หน้าที่อันถือว่าเป็นหลักสำคัญในราชการตำรวจในเวลาปกติในส่วนที่เกี่ยวกับคดีนั้น คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหน้าที่ของตำรวจไว้ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับคดีอาญา ดังนี้

“ตำรวจที่ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามค้ำบทกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดในเขตพื้นที่ตามกำหนดไว้ให้แล้วให้ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของตนโดยเคร่งครัด”

จากความเป็นมาของกรมตำรวจ ได้มีการปรับปรุงครั้งใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ห้า โดยความจำเป็นที่ระบบการบริหารราชการในสมัยนั้นขาดเอกภาพ เพราะเป็นระบบศักดินา การปกครองแบบจตุสดมภ์ ซึ่งมีโครงสร้างการปกครองแบบหลวม ๆ โดยมีเมืองราชธานี เมืองพระยามหานคร และเมืองประเทศราช¹⁰ ประกอบกับในยุคนั้นเป็นยุคล่าอาณานิคม โดยประเทศตะวันตกมักจะใช้กำลังทางทหารเข้ามาบังคับโดยอ้างว่าเพื่อปกป้องการค้าขายของตน เนื่องจากว่า ระบบบริหารราชการแผ่นดินล้าสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง และทรงจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงกรมตำรวจด้วย แต่หลังจากนั้นก็มิได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดินอีกเลย จนปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็วจนเรียกว่าเป็นยุคโลกาภิวัตน์ ทำให้รูปแบบโครงสร้างแบบเก่าไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป จึงทำให้เกิดปัญหาขึ้น สำหรับกรมตำรวจได้เกิดปัญหาที่สำคัญ คือ

(1) ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจ ทำให้กรมตำรวจเป็นองค์กรที่มีสายการบังคับบัญชายาวเกินไป ส่งผลให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ สิ้นเปลือง ไม่ประหยัด ประชาชนขาดความสะดวกในการรับบริการ

(2) ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากการจัดองค์กรของกรมตำรวจแบบรวมศูนย์อำนาจ ทำให้การตัดสินใจด้านบริหารจะอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูง ลักษณะเช่นนี้ ส่งผลต่อด้านบริการประชาชนที่ล่าช้า เป็นผลให้ประชาชนขาดความศรัทธา จึงทำให้เกิดปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านบริหารงานอย่างมาก

¹⁰ โภคิน พลกุล, การปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์, กรุงเทพฯ : บริษัท ฟอรัมแมทพรินติ้ง จำกัด, 2539, หน้า 12

(3) ปัญหาด้านการบริหาร ซึ่งสืบเนื่องมาจากการรวมศูนย์อำนาจของกรมตำรวจ ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการบริหาร โดยส่งผลในด้านความสิ้นเปลืองงบประมาณ ด้านขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน เนื่องจากโอกาสความก้าวหน้ามีได้อยู่ที่ประชาชนในพื้นที่เป็นผู้ตัดสินใจ แต่อยู่ที่ผู้บริหารระดับสูง จึงส่งผลให้เจ้าหน้าที่ตำรวจพยายามโยกย้ายไปอยู่ตามหน่วยงานในส่วนกลางมากกว่าจะอยู่ในหน่วยงานระดับปฏิบัติ ลักษณะเช่นนี้ นอกจากจะส่งผลในด้านการให้บริการแล้ว ยังส่งผลข้างเคียงให้เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติแสวงหาผลประโยชน์ที่มีขอบด้วยกฎหมาย เพื่อนำมาสร้างโอกาสความก้าวหน้าของตน หรือมีจะนั้นก็เพื่อความร่ำรวยของตน เนื่องจากขาดโอกาสในความก้าวหน้าเสียแล้ว นอกจากนี้ ปัญหาในด้านการประสานงานจะมีมากขึ้น เพราะการรวมศูนย์อำนาจจะนำไปสู่การจัดตั้งหน่วยงานมากขึ้น เพื่อคอยตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานปฏิบัติ ทำให้การปฏิบัติงานให้สำเร็จต้องอาศัยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานมากขึ้น

(4) ปัญหาด้านการศึกษาของตำรวจ ด้วยกรมตำรวจมีตำรวจเป็นจำนวนมาก มีทั้งตำรวจชั้นประทวน และนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร ซึ่งหลักสูตรการสอนตำรวจชั้นประทวนนั้นมีระยะเวลาสั้น และคัดเลือกบุคคลเข้ามาอบรมก็รับจากผู้จบการศึกษามัธยมปลาย เมื่ออบรมแล้วก็ให้บรรจุทำงาน ซึ่งจะทำให้มีการตัดสินใจ การแก้ไขปัญหาอย่างไม่เต็มที่ ไม่ทันทั่วถึง และตำรวจเหล่านี้ต้องเป็นกำลังสำคัญในการให้บริการแก่ประชาชน

(5) ปัญหาด้านการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งตำรวจเป็นผู้อยู่ในกระบวนการยุติธรรม และเป็นผู้ปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมาย จึงอาจเป็นการล่อแหลมต่อการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ แสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อประโยชน์แก่ตนเอง อันทำให้ประชาชนไม่ได้รับความยุติธรรมอันพึงควรจะได้รับตามสมควร อันเป็นปัญหาหมาซ้ำ

นานเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความสามัคคีในวงการตำรวจ เป็นปัญหาที่เป็นบ่อนทำลายความผาสุกและการพัฒนาประเทศ

(6) ปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายตำรวจ เป็นปัญหามาช้านานโดยตำรวจที่ทำงานดี มีความซื่อสัตย์ ยุติธรรม มักจะไม่ค่อยได้รับการพิจารณาจากกรมตำรวจ แต่ตำรวจที่ไม่ค่อยทำงาน แต่ใกล้ชิดกับผู้หลักผู้ใหญ่ในกรมตำรวจ มักจะได้รับการพิจารณาเลื่อนยศความชอบทำให้เกิดความแตกแยกความสามัคคีในวงการตำรวจ และปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายตำรวจมักมีข้อครหาถึงความเหมาะสมในการแต่งตั้งทุกครั้ง โดยได้รับการวิจารณ์จากสื่อมวลชนต่าง ๆ และได้รับการแทรกแซงจากนักการเมืองด้วย ทำให้ตำรวจที่ตั้งใจทำงานทำงานด้วยความซื่อสัตย์ ทำงานดี ยุติธรรม เกิดความคิดว่าไม่เป็นธรรมกับตนเอง อันอาจส่งผลกระทบต่อบริการประชาชน

(7) ปัญหาพวกพ้อง เส้นสายในกรมตำรวจ ทำให้มีการวิ่งเต้นในทางคดี การทำงานของพนักงานสอบสวนไม่เป็นอิสระในการสั่งคดี ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน

(8) ปัญหาการรับอามิสสินจ้างหรือส่วย เป็นปัญหาของกรมตำรวจที่มีมาช้านานเช่นกัน เนื่องจากตำรวจเป็นผู้ใช้กฎหมายจึงเป็นช่องทางการทุจริตของตำรวจ ปัญหาส่วนนี้เป็นผลเนื่องจากการที่ตำรวจไม่เคร่งครัดต่อการบังคับใช้กฎหมายในการดำเนินคดีกับผู้ให้ส่วยกับตำรวจ โดยส่วนนี้ตำรวจต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจที่จะแสวงหาได้ จะดำเนินการทุกวิถีทางให้ได้มา โดยจะได้รับมาจากผู้กระทำความผิดต่อกฎหมายบ้านเมือง โดยผลประโยชน์นี้จะได้มาจากนายบ่อน ผู้ค้ายาเสพติด ผู้ประกอบการช่องโศกเถกกีวินรถรับจ้าง และจากผู้กระทำความผิดต่อกฎหมายอื่น ๆ อันส่งผลทำให้ประชาชนอาจจะไม่ได้รับบริการจากตำรวจอย่างเต็มที่ เนื่องจากตำรวจจะต้องไปคอยบริการผู้ให้ส่วยอยู่ การปราบปรามป้องกันอาชญากรรมจึงไม่ค่อยสัมฤทธิ์ผล

จากปัญหาดังกล่าว เมื่อกรมตำรวจได้ปรับเปลี่ยนเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้ว ปัญหาเหล่านี้ควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้น เพื่อการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมมิให้เกิดขึ้นและให้ประชาชนได้รับบริการที่รวดเร็ว เป็นธรรม โปร่งใสด้วย ทั้งจะต้องส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจการบริหารสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้สำนักงานตำรวจภาค และจังหวัดมีอำนาจบริหารทั้งส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการดำเนินนโยบาย การติดตามนโยบายและมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงด้วย

จากความเป็นมาของการมีตำรวจจะเห็นได้ว่าเป็นเครื่องมือของรัฐในการดูแลความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และมีการจัดโครงสร้างในลักษณะรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง เพื่อเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนในสมัยรัชกาลที่ห้า เพื่อความเป็นเอกราชของประเทศ จากลัทธิล่าอาณานิคม ส่วนในเรื่องอำนาจหน้าที่ของกรมตำรวจ นอกจากจะดูแลความสงบเรียบร้อยภายในประเทศแล้ว ยังขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ในด้านการป้องกันประเทศ เช่น ทหาร ด้านบริการสาธารณะ เช่น การช่วยเหลือราษฎรที่ประสบสาธารณภัย เป็นต้น ทำให้ตำรวจมีหน้าที่หลากหลาย และแตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือน ส่วนปัญหาสำคัญที่ทำให้กรมตำรวจต้องมีการปรับปรุงองค์กรคือ ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจ ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาด้านการบริหาร ปัญหาด้านการศึกษาของตำรวจ ปัญหาด้านการทุจริตคอร์ปชั่น และปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล

บทที่ 3

การจัดการบริหารงานตำรวจของต่างประเทศ

ในบทนี้ว่าด้วยการจัดการบริหารงานตำรวจของต่างประเทศ เพื่อเปรียบเทียบกับ การบริหารงานตำรวจของไทย และเป็นแนวทางในการปรับปรุงองค์กรตำรวจของ ไทย โดยมีการจัดแบ่งหัวข้อที่สำคัญ 4 หัวข้อคือ การให้ประชาชนหรือตัวแทนของ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกิจการตำรวจ การจัดองค์กรตำรวจตามการกระจายอำนาจ การปกครอง การจัดองค์กรที่เกี่ยวข้องกับงานตำรวจในระดับรัฐบาลกลาง

สำหรับศึกษาการจัดการบริหารงานตำรวจของประเทศญี่ปุ่น¹ สาธารณรัฐ เยอรมัน²และฝรั่งเศส³ แล้ว มีรายละเอียดการจัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ ดังนี้

3.1 ญี่ปุ่น

3.1.1 ความเป็นมา

การตำรวจญี่ปุ่นระยะแรกก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เลียนแบบจากการ ตำรวจของประเทศอังกฤษ จัดตั้งกองบัญชาการตำรวจ (KEIHORYO) ขึ้นเป็นครั้งแรก ใน พ.ศ. 2417 (ตั้งขึ้นภายหลังการตำรวจประเทศไทย 13 ปี) สังกัดกระทรวงมหาดไทย (NAIMUSHO-POLICE BUREAU OF THE MINISTRY OF HOME FAIRE) เป็น ระบบรวมอำนาจการบริหารไว้ที่ส่วนกลาง

¹ สรุปลจากเอกสารของกรมตำรวจ เรื่อง ตำรวจญี่ปุ่น, เอกสาร โรเนียว, 2541, หน้า 1-13

² สรุปลจากรายงานการศึกษาดูงานต่างประเทศเรื่องกิจการตำรวจ ประเทศเยอรมันของ นักศึกษาหลักสูตรบริหารงานตำรวจระดับสูง รุ่นที่ 18, 2535, หน้า 4-7

³ สรุปลจากเอกสารการศึกษาดูงานกิจการตำรวจกรุงปารีสประเทศฝรั่งเศสของ พ.ต.อ. พงษ์เดช ห้าจันทร์แดงและคณะ, 2538, หน้า 3-6

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประมาณ พ.ศ. 2490 มีการปรับปรุงกิจการตำรวจ โดยยกเลิกระบบการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และเริ่มเลียนแบบกิจการตำรวจของสหรัฐอเมริกา คือกระจายอำนาจการบริหารและบังคับบัญชาลงสู่ท้องถิ่น นำระบบคณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยสาธารณะ (KOAN LINKAI SEIDO - THE PUBLIC SAFETY COMMISSION SYSTEM) เข้ามาเป็นครั้งแรก ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้มีลักษณะประชาธิปไตยมากขึ้น และหน้าที่ของตำรวจมีความชัดเจนมากขึ้น คือ มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย สืบสวนสอบสวนคดีอาชญากรรม ป้องกันชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน นอกจากนี้ ในระดับท้องถิ่น คือ ในชุมชนที่มีประชากรมากกว่า 5,000 คนขึ้นไป ให้มีการจัดตั้งหน่วยตำรวจอิสระขึ้นบริหารชุมชนโดยเฉพาะ ตามหลักการปกครองตนเอง (SELF GOVERNMENT POLICE FORCE) ในรูปตำรวจชนบท (MUNICIPAL POLICE) แต่เนื่องจากการเพิ่มภาระทางเศรษฐกิจแก่หมู่บ้านมากเกินไป จึงยกเลิกตำรวจท้องถิ่นทั้ง 2 ชนิดนี้ แล้วนำไปรวมกันเป็นตำรวจจังหวัด (TODO-FUKEN-KEISATSU-PREFECTURAL POLICE)⁴

การตำรวจแบบกระจายอำนาจที่ถูกนำมาใช้ในญี่ปุ่นนี้ ทำให้เกิดปัญหาทั้งในระดับท้องถิ่น ได้แก่ปัญหาด้านการเงินและงบประมาณ และเกิดปัญหาระดับชาติ คือ การลดลงของประสิทธิภาพในการทำงาน

จากปัญหาด้านการลดลงของประสิทธิภาพในการทำงาน และปัญหาด้านการเงิน จึงมีการแก้ไขและนำเข้าสู่ “ระบบการตำรวจแบบผสม” ซึ่งเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพสูง และใช้มาจนถึงปัจจุบัน การปรับปรุงดังกล่าว คือ

1. ยังคงระบบคณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยสาธารณะไว้ เพื่อคงรูปแบบของระบอบประชาธิปไตย และไม่มีอิทธิพลทางการเมืองเข้าแทรกแซง
2. จัดตั้งคณะกรรมการ เพื่อความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ (NATIONAL PUBLIC SAFETY COMMISSION) ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างคณะกรรมการฯ และหน่วยตำรวจท้องถิ่น ประธานคณะกรรมการฯ เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (MINISTER OF STATE)

⁴ กรมตำรวจ. ตำรวจญี่ปุ่น. 2541, หน้า 3 (เอกสารโรเนียว)

3. รวมถึงการตำรวจท้องถิ่นแห่งชาติ (NATIONAL RURAL POLICE FORCE) และตำรวจเทศบาล (MUNICIPAL POLICE FORCE) เข้าเป็นตำรวจประจำจังหวัด (PREFECTURAL POLICE)⁵

3.1.2 โครงสร้างและการจัดรูปองค์กร

การจัดระบบการบริหารงานตำรวจจะแตกต่างกันในแต่ละประเทศ โดยจัดให้สอดคล้องกับลักษณะการปกครองของประเทศนั้น ๆ ระบบการตำรวจแบ่งออกเป็น 3 ระบบ คือ

1. ระบบการตำรวจแบบกระจายอำนาจ มีการปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่บริหารงาน ได้แก่ ตำรวจท้องถิ่น (LOCAL POLICE) ซึ่งแบ่งการบริหารงานตำรวจออกเป็น ตำรวจประจำเมือง (CITY POLICE) และตำรวจประจำรัฐ (STATE POLICE) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดรูปแบบการปกครองของเมืองและของรัฐได้เอง

2. ระบบการตำรวจแห่งชาติ (NATIONAL POLICE) รัฐบาลกลางเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารและควบคุมกิจการตำรวจทั้งประเทศ มีศูนย์รวมอำนาจอยู่ที่ส่วนกลางของประเทศ

3. ระบบการตำรวจแบบผสม เป็นการจัดกิจการร่วมกันของรัฐบาลกลางและผู้แทนท้องถิ่น มีอำนาจจัดตั้ง บริหาร และควบคุมดูแลกิจการตำรวจร่วมกัน ในส่วนของท้องถิ่นจะได้จากการเลือกตั้งของประชาชน ให้มารับผิดชอบร่วมกับรัฐบาลกลาง

ประเทศญี่ปุ่นใช้ระบบการตำรวจแบบผสมในการบริหารงานตำรวจโดยโครงสร้างขององค์กรตำรวจแบบผสมของญี่ปุ่น มีโครงสร้างของระบอบประชาธิปไตยและโครงสร้างของการรวมอำนาจไว้ด้วยกัน

ลักษณะโครงสร้างของระบอบประชาธิปไตยในระบบการตำรวจแบบผสม คือ กำหนดให้ฝ่ายเลือกตั้งเข้ามามีส่วนควบคุมการบริหารงานตำรวจในรูปของรัฐมนตรี ผู้ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี จะทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ

ลักษณะโครงสร้างของการรวมอำนาจ ในระบบการตำรวจแบบผสม คือ จัดให้มีกรมตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นข้าราชการประจำ เพื่อประสาน

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4

งานและควบคุมทางอ้อมกับตำรวจภูธรจังหวัดและระดับนครหลวง โดยผ่านทางกองบัญชาการตำรวจภูธรภาคทั้ง 7 กองบัญชาการ และอยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของกรมตำรวจแห่งชาติ⁶

(1) โครงสร้างและการจัดองค์กรตำรวจญี่ปุ่น

การบริหารราชการแผ่นดินของญี่ปุ่น เน้นที่การปกครองท้องถิ่น ทำให้กิจการตำรวจมีรูปแบบการดำเนินงานขององค์กรตำรวจระดับจังหวัด จึงจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ และกรมตำรวจแห่งชาติขึ้น ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกและควบคุมตรวจตราการปฏิบัติงานของกรมตำรวจท้องถิ่น ทั้งในนครบาลและภูธรตลอดจนประสานงานระหว่างหน่วยตำรวจท้องถิ่นด้วย

โครงสร้างของตำรวจญี่ปุ่นในแต่ละระดับ สามารถแยกพิจารณาได้ 2 ระดับ คือ

1. การตำรวจระดับชาติ
2. การตำรวจระดับนครหลวง และระดับจังหวัด (ตำรวจท้องถิ่น)⁷

การจัดองค์กรเจ้าหน้าที่รักษากฎหมายที่สำคัญมี 3 องค์กร คือ

- (1) คณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ
- (2) กรมตำรวจแห่งชาติ
- (3) ตำรวจจังหวัด

คณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ (NATIONAL PUBLIC SAFETY COMMISSION)

การบริหารงานตำรวจส่วนกลางขึ้นอยู่กับที่การควบคุมของคณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ ซึ่งมีความรับผิดชอบหลักในการควบคุมดูแลกรมตำรวจแห่งชาติ (KEISATSUCHO - NATIONAL POLICE AGENCY) และมีหน้าที่แต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับสูง

คณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิก
คือ

⁶ ชาญวูมิ วัชรพุกก์ พ.ต.อ.คร.. ตำรวจญี่ปุ่น. หน้า 16, อ้างในเรื่องเดียวกัน, หน้า 6

⁷ ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์. ตำรวจญี่ปุ่น. หน้า 134, อ้างในเรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

1. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (STATE MINISTRY) 1 คน เป็นประธาน มาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล

2. กรรมการ 5 คน มาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของสภาไคเอ็ดทั้ง 2 สภา คัดเลือกจากบุคคลที่ไม่เคยเป็นตำรวจอาชีพหรืออัยการมาก่อน ในช่วง 5 ปี รวมทั้งไม่เป็นข้าราชการประจำ หรือเจ้าหน้าที่และกรรมการของพรรคการเมือง มีวาระ 5 ปี⁸

อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ รับผิดชอบการปฏิบัติงานของตำรวจ ในส่วนที่เกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะชน ดำเนินงานด้านกิจการของตำรวจ การสื่อสารของตำรวจ ประวัติอาชญากร สถิติอาชญากรรม และอุปกรณ์ของกิจการตำรวจ พร้อมทั้งประสานงานเกี่ยวกับการบริหารงานตำรวจ ควบคุมแนะนำองค์การตำรวจแห่งชาติในด้านการวางแผนและวิจัยระบบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับตำรวจงบประมาณของชาติด้านงานตำรวจ การเตรียมการปฏิบัติเมื่อมีภาวะฉุกเฉิน การจราจรบนทางหลวง และตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของตำรวจระดับท้องถิ่น โดยประสานงานกับคณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยส่วนท้องถิ่น

กรมตำรวจแห่งชาติ

กรมตำรวจแห่งชาติ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ อธิบดีกรมตำรวจ (COMMISSIONER GENERAL) เป็นหัวหน้า การแต่งตั้งถอดถอนอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี การแต่งตั้งจะแต่งตั้งจากข้าราชการตำรวจระดับสูงที่มีความเหมาะสม อธิบดีกรมตำรวจมีหน้าที่อำนาจการและควบคุมบังคับบัญชาหน่วยตำรวจระดับจังหวัดทั่วประเทศ

การศึกษารูปแบบองค์กรตำรวจแห่งชาติ จะเห็นได้ว่า องค์กรตำรวจแห่งชาติ แบ่งออกเป็น 3 ส่วนใหญ่ ๆ คือ

⁸ ประชัช เปี่ยมสมบูรณ์. ตำรวจญี่ปุ่น. หน้า 135, อ้างในเรื่องเดียวกัน, หน้า 7

1. องค์กรสมทบ
2. องค์กรส่วนท้องถิ่น
3. หน่วยขึ้นตรงและการบริหารงานภายในสำนักงานเลขานุการ

องค์กรสมทบของกรมตำรวจแห่งชาติ 3 องค์กร คือ

1. กองตำรวจราชสำนัก (IMPERIAL GUARD HEADQUARTERS) มีหน้าที่รับผิดชอบในการอารักขาองค์สมเด็จพระจักรพรรดิ จักรพรรดินี องค์มกุฎราชกุมาร และพระบรมวงศานุวงศ์ รักษาวัง และสถานที่ต่าง ๆ รวมทั้งกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการรักษาพระองค์

ผู้บังคับการ เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงาน และมีโรงเรียน ราชองครักษ์ (IMPERIAL GUARD SCHOOL) ทำหน้าที่อบรมตำรวจรักษาพระองค์

2. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์การตำรวจแห่งชาติ (NATIONAL RESEARCH INSTITUTE OF POLICE SCIENCE) มีผู้อำนวยการสถาบัน เป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่รับผิดชอบ คือ

2.1 วิจัยและทดสอบวิทยาศาสตร์การสืบสวนอาชญากรรม พร้อมทั้งทะเบียนประวัติ

2.2 วิจัยและทดสอบป้องกันความประพฤติของเยาวชน และอาชญากรรมอื่น ๆ ของตำรวจ

2.3 วิจัยและทดสอบเพื่อป้องกันอุบัติเหตุการจราจร และกิจการด้านการจราจรอื่น ๆ ของตำรวจ

3. วิทยาลัยการตำรวจแห่งชาติ (NATIONAL POLICE ACADEMY) มีหน้าที่ดำเนินการศึกษา และฝึกฝนตำรวจชั้นผู้บังคับบัญชาให้แก่กำลังพลของตำรวจ มีผู้บังคับการวิทยาลัยตำรวจ เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

สำหรับองค์กรสมทบของกรมตำรวจแห่งชาติทั้ง 3 องค์กรนี้ มีสำนักงานกฤษฎีกาเป็นผู้กำหนดการจัดการในส่วนของการบริหารงานและสถานที่ตั้ง

กรมตำรวจแห่งชาติ แบ่งหน่วยงานรับผิดชอบกิจการตำรวจส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ คือ

1. กองบัญชาการตำรวจภูธรภาคทั้ง 7 ภาค (REGIONAL POLICE BUREAU)
2. กองบังคับการตำรวจสื่อสารนครบาลโตเกียว (TOKYO METROPOLITAN POLICE COMMUNICATION DIVISION)
3. กองบังคับการตำรวจสื่อสารภูธรฮอกไกโด (HOKKAIDO PREFECTURAL POLICE COMMUNICATION DIVISION)

กองบัญชาการตำรวจภูธรภาคทั้ง 7

กรมตำรวจแห่งชาติ รับผิดชอบกิจการตำรวจภูมิภาค 7 ภาค แต่ละภาคอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของกองบัญชาการตำรวจภูธรภาคอีกทีหนึ่ง กองบัญชาการตำรวจภูธรภาคทั้ง 7 แห่ง มีเขตอำนาจครอบคลุมพื้นที่เกือบทั่วประเทศ ยกเว้นโตเกียวและฮอกไกโด

กองบัญชาการตำรวจภูธรภาคทั้ง 7 ได้แก่⁹

1. กองบัญชาการตำรวจภูธรภาคโทโฮกุ ครอบคลุมพื้นที่ 6 จังหวัด
2. กองบัญชาการตำรวจภูธรภาคคันโต ครอบคลุมพื้นที่ 7 จังหวัด
3. กองบัญชาการตำรวจภูธรภาคจูบุ ครอบคลุมพื้นที่ 9 จังหวัด
4. กองบัญชาการตำรวจภูธรภาคคิงกิ ครอบคลุมพื้นที่ 7 จังหวัด
5. กองบัญชาการตำรวจภูธรภาคชูโงกุ ครอบคลุมพื้นที่ 5 จังหวัด
6. กองบัญชาการตำรวจภูธรภาคชิโกกุ ครอบคลุมพื้นที่ 4 จังหวัด
7. กองบัญชาการตำรวจภูธรภาคคิวชู ครอบคลุมพื้นที่ 8 จังหวัด

กองบัญชาการตำรวจภูธรภาคแต่ละแห่ง จะมีภาระรับผิดชอบดูแลการปฏิบัติงานของกองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัดที่อยู่ในเขตพื้นที่นั้น ๆ โดยที่เกณฑ์ที่ประสานการปฏิบัติร่วมกัน ในระดับจังหวัด จะมีคณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยสาธารณะจังหวัด ดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยตำรวจจังหวัด

⁹ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ มร.โทซูกะ. คานายามา. 24 กุมภาพันธ์ 2535, อ้างในเรื่องเดียวกัน, หน้า 12

คณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยสาธารณะจังหวัดใหญ่ 9 จังหวัด ได้แก่ คานากาวา ไอชิ ฮิโยโก เกียวโต โอซากา ฮิโรชิมา ฟุโกจิวา และมียาจิ (รวมทั้งนครหลวงโตเกียว) ประกอบด้วยคณะกรรมการ 5 คน ส่วนจังหวัดอื่น ๆ ประกอบด้วยกรรมการ 3 คน มีคุณสมบัติคล้ายคณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ตามความเห็นชอบของสภาจังหวัดมีวาระ 3 ปี ส่วนประธานมีวาระ 1 ปี¹⁰

แต่ละจังหวัดแบ่งพื้นที่ในการปกครองออกเป็นหลายท้องที่ แต่ละท้องที่มีสถานีตำรวจของตนเอง หน่วยที่เล็กที่สุดของตำรวจคือผู้ยามตำรวจซึ่งมี 2 ชนิด คือผู้ยามทั่วไป สำหรับเมืองหรือชุมชน และผู้ยามอยู่อาศัย สำหรับหมู่บ้าน

เนื่องจากการจัดโครงสร้างของตำรวจญี่ปุ่น มีลักษณะของการกระจายอำนาจ และเปิดโอกาสประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จึงควรที่จะนำมาปรับใช้กับการแก้ไขปัญหของกรมตำรวจของไทยได้

3.2 สาธารณรัฐเยอรมัน¹¹

3.2.1 ความเป็นมา

หลังจากสหรัฐอเมริกาเข้ายึดครองประเทศสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน ตะวันตกแล้วได้จัดองค์การตำรวจเสียใหม่ให้มีลักษณะคล้ายสหรัฐอเมริกาคือ จัดเป็นหน่วยตำรวจอิสระต่าง ๆ มากมาย ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับรัฐบาลสหพันธรัฐ เรียกว่า กรมตำรวจสอบสวนกลาง อีกส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับรัฐบาลของรัฐต่าง ๆ เรียกว่า กองบัญชาการตำรวจรัฐ และส่วนที่เหลือขึ้นอยู่กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น องค์การปกครองนคร เมือง และเทศบาลต่าง ๆ เรียกว่า กองบัญชาการตำรวจนคร เมือง และเทศบาล

¹⁰ NATIONAL POLICE AGENCY. THE POLICE OF JAPAN 1991. หน้า 10, อ้างใน เรื่องเดียวกันกัน, หน้า 13

¹¹ สรุปจากรายงานการศึกษาความต่างประเทศเรื่องกิจการตำรวจ ประเทศเยอรมันของ นักศึกษาหลักสูตรบริหารงานตำรวจระดับสูง รุ่นที่ 18. 2535, หน้า 4-7

ต่างเป็นอิสระต่อกัน ไม่ขึ้นอยู่กับในการควบคุมบังคับบัญชาของกันและกัน และจะสั่งการกันมิได้ คงมิได้แต่การประสานงานกันเท่านั้น

ในปี 2507 สหพันธรัฐเยอรมันตะวันตก ได้ปรับปรุงองค์การตำรวจเสียใหม่ พยายามรวมกรมตำรวจต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อให้เหลือน้อยลง โดยให้กองบัญชาการตำรวจรัฐต่าง ๆ เข้ารับผิดชอบกิจการตำรวจนคร เมือง และเทศบาลต่าง ๆ แทน ยกตัวอย่างในรัฐเอสเซน ได้กำหนดให้กองบัญชาการตำรวจรับเข้ารับผิดชอบกิจการตำรวจนคร เมือง และเทศบาลต่าง ๆ ตามลำดับดังนี้คือ

ปี พ.ศ. 2507 กองบัญชาการตำรวจรัฐเข้ารับผิดชอบกิจการตำรวจของเทศบาลต่าง ๆ 8 แห่ง

ปี พ.ศ. 2515 กองบัญชาการตำรวจรัฐเข้ารับผิดชอบกิจการตำรวจของเมืองต่าง ๆ 7 แห่ง

ปี พ.ศ. 2517 กองบัญชาการตำรวจรัฐเข้ารับผิดชอบกิจการตำรวจนครบาลต่าง ๆ 5 แห่ง

ดังนั้นตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นไป กิจการตำรวจทั้งหมดในรัฐเอสเซน จึงอยู่ในการควบคุมบังคับบัญชาของกองบัญชาการตำรวจรัฐเอสเซนทั้งหมด

3.2.2 การจัดองค์กรตำรวจสหพันธรัฐ

ในระดับสหพันธรัฐ กรมตำรวจสอบสวนกลางมีหน้าที่รับผิดชอบทั่วประเทศมีอัตรากำลังอนุญาต 26,639 นาย แต่มีตัวคนจริงเพียง 24,772 นาย

หน้าที่และความรับผิดชอบของกรมตำรวจสอบสวนกลางสหพันธรัฐมีดังนี้

(1) รวบรวมข่าวสารเกี่ยวกับการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และเป็นสำนักงานกลางเกี่ยวกับข่าวสารดังกล่าว ระหว่างสหพันธรัฐและรัฐต่าง ๆ โดยใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์

(2) ให้ข่าวสารและคำแนะนำเกี่ยวกับอาชญากรรมต่อตำรวจหน่วยต่าง ๆ ทั้งในสังกัดสหพันธรัฐและรัฐต่าง ๆ

(3) จัดให้มีหน่วยงานด้านการทะเบียนประวัติอาชญากรและการพิสูจน์หลัก

ฐาน

(4) จัดให้มีการวิเคราะห์และวิจัยค้นคว้าด้านวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับการพิสูจน์หลักฐาน

(5) ติดตามสังเกตการณ์เกี่ยวกับความประพฤติของเด็กและเยาวชน ตลอดจนการวิเคราะห์รายงานและสถิติดังกล่าว

(6) ทำการวิจัยค้นคว้าระบบและวิธีการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

(7) ช่วยเหลือกองบัญชาการตำรวจรัฐต่าง ๆ ในการป้องกันอาชญากรรม

(8) จัดให้มีการฝึกอบรมข้าราชการตำรวจระดับสูงเกี่ยวกับความชำนาญงานในกิจการตำรวจด้านต่าง ๆ

(9) จัดให้มีผู้ชำนาญในด้านการพิสูจน์หลักฐานเพื่อช่วยเหลือกองบัญชาการตำรวจรัฐต่าง ๆ พนักงานอัยการ และศาลเมื่อได้รับการร้องขอ

(10) เพื่อให้ประสานงานกัน กองบัญชาการตำรวจรัฐต่าง ๆ จะต้องแจ้งข่าวสารต่าง ๆ ให้กรมตำรวจสอบสวนกลางทราบเมื่อต้องการ

(11) กองบัญชาการตำรวจรัฐต่าง ๆ จะต้องแจ้งผลของคำพิพากษาในคดีอาญาให้กรมตำรวจสอบสวนกลางทราบ

(12) กรมตำรวจสอบสวนกลางรับผิดชอบสืบสวนสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับองค์การอาชญากรรมระหว่างประเทศ ซึ่งดำเนินกิจการเกี่ยวกับการค้าอาวุธ วัตถุระเบิด ยาเสพติดให้โทษ การปลอมแปลงเงินตราและคดีอื่น ๆ ที่พนักงานอัยการ ร้องขอ

(13) กรมตำรวจสอบสวนกลางรับผิดชอบสืบสวนสอบสวนความผิดเกี่ยวกับชีวิตหรือเสรีภาพของประธานาธิบดี รัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา ตุลาการรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ ตลอดจนแขกของรัฐบาลสหพันธรัฐหรือทูตรัฐบาลต่างประเทศ รวมตลอดถึงความผิดฐานกบฏ การปราบปรามผู้ก่อการร้าย และการรักษาบุคคลสำคัญ

(14) กรมตำรวจสอบสวนกลางรับผิดชอบสืบสวนสอบสวนคดีอาญา เมื่อรัฐต่าง ๆ ร้องขอ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสหพันธรัฐ หรืออธิบดีกรมอัยการสหพันธรัฐสั่งให้ดำเนินการ

กรมตำรวจสอบสวนกลางขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สหพันธรัฐแบ่งส่วนราชการออกเป็นกอง PRI รับผิดชอบประสานงานระหว่างประเทศ กอง SP รับผิดชอบการประชาสัมพันธ์ กอง ZV รับผิดชอบการบริหาร กอง KI รับผิดชอบ

ขอรับการฝึกอบรม กอง KT รับผิดชอบการพิสูจน์หลักฐาน กอง DV รับผิดชอบศูนย์คอมพิวเตอร์ กอง ED รับผิดชอบการทะเบียนประวัติอาชญากรและการพิสูจน์หลักฐาน กอง RG รับผิดชอบการต่อต้านยาเสพติดให้โทษ กอง EA รับผิดชอบการสืบสวนสอบสวน กอง TB รับผิดชอบการรักษาและตรวจสถานที่เกิดเหตุ กอง TE รับผิดชอบการต่อต้านการก่อการร้าย และกอง Meckendeim รับผิดชอบการรักษาความมั่นคงภายใน การอารักขาบุคคลสำคัญ และการบริการทางเทคนิค

3.2.3 การจัดองค์กรตำรวจรัฐ

ในระดับต่าง ๆ นั้น ในปัจจุบันมีกองบัญชาการตำรวจรัฐรับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การสืบสวนสอบสวน และควบคุมดูแลตำรวจต่าง ๆ ภายในรัฐนั้นทั้งหมด มีอัตรากำลังอนุญาต 172,570 นาย มีตัวคนจริงเพียง 167,999 นาย เฉพาะรัฐเอสเสเพียงรัฐเดียวมีกำลังตำรวจ 13,882 นาย

กองบัญชาการตำรวจรัฐขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยของรัฐนั้น ๆ โดยทั่วไป จะแบ่งส่วนราชการออกเป็นโรงเรียนตำรวจ หน่วยตำรวจน้ำ หน่วยกิจการพิเศษ ศูนย์โทรคมนาคม สำนักงานงบประมาณและศูนย์ปฏิบัติการ ส่วนตำรวจฝ่ายปฏิบัติการแบ่งออกเป็นกองบังคับการตำรวจจังหวัด ยกตัวอย่างเช่น กองบัญชาการตำรวจรัฐเอสเส แบ่งออกเป็นกองบังคับการตำรวจจังหวัดดาร์มสตัดท์ จังหวัดกิสเซน และจังหวัดกาสเซน เป็นต้น

กองบังคับการตำรวจจังหวัดต่าง ๆ จะแบ่งตำรวจออกเป็น 3 ฝ่ายคือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายปกครองป้องกัน และฝ่ายสืบสวนสอบสวน

(1) ฝ่ายบริหาร แบ่งส่วนราชการออกเป็นแผนก 1-2 รับผิดชอบเกี่ยวกับงานนโยบายของค์การบริหาร กฎหมาย วินัย และรับเรื่องราวร้องทุกข์ แผนก 3 รับผิดชอบเกี่ยวกับงานทะเบียนพล แผนก 4-5 รับผิดชอบเกี่ยวกับงานประชาสัมพันธ์ แผนก 6-7 รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการตำรวจท้องที่และแผนก 8 รับผิดชอบเกี่ยวกับการแพทย์

(2) ฝ่ายปกครองป้องกัน แบ่งส่วนราชการออกเป็นศูนย์ปฏิบัติการและควบคุมผู้ต้องหา แผนกฝึกอบรม แผนกจรจร แผนกขนส่งสื่อสาร แผนกพลาธิการ แผนกกิจการพิเศษ ตำรวจน้ำ ตำรวจสุนัข และหน่วยเคลื่อนที่เร็ว นอกจากนั้น ฝ่ายปกครองป้อง

กันยังแบ่งออกไปตามเขตพื้นที่เป็นกองกำกับการเขตต่าง ๆ ซึ่งแยกออกเป็นสถานีตำรวจอีกทอดหนึ่ง

(3) ฝ่ายสืบสวนสอบสวน แบ่งส่วนราชการออกเป็น ศูนย์ปฏิบัติการ แผนกฝึคอบรม แผนกป้องกันอาชญากรรม นอกจากนั้นฝ่ายสืบสวนสอบสวน ยังแบ่งออกไปตามเขตพื้นที่เป็นกองกำกับการสืบสวนเขตต่าง ๆ ซึ่งแยกออกเป็นสถานีตำรวจสืบสวนสอบสวนอีกทอดหนึ่ง

สำหรับการบริหารงานตำรวจของเยอรมันมีการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตำรวจในส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นอย่างดี โดยให้ส่วนกลางทำหน้าที่ในลักษณะการสนับสนุนการปฏิบัติงานของท้องถิ่น จึงทำให้ไม่เกิดปัญหาการซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน

3.3 ฝรั่งเศส¹²

สำหรับประเทศฝรั่งเศสศึกษาเฉพาะกิจการตำรวจกรุงปารีส ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศมหาอำนาจเก่าแก่ ทั้งในอดีตและปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงปารีสซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศฝรั่งเศส มีประชากรกว่า 7 ล้านคน ไม่นับนักท่องเที่ยวอีกเป็นล้านคนที่เข้ามาท่องเที่ยวผ่านเข้าออกเป็นล้าน ๆ คน กรุงปารีสเป็นศูนย์กลางทางวัฒนธรรม การเมือง การอุตสาหกรรม การคมนาคม พาณิชยกรรม ทางเศรษฐกิจ และยังเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่จะมีคนเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีทั้งมั่งมีและยากจนมาอยู่รวมกัน ย่อมจะก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาจราจร โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาอาชญากรรมเกิดขึ้นมากมายหลายรูปแบบ ทั้ง จี้ ปล้น หลอกหลวงค้าประเวณี ฯลฯ เป็นต้น ดังนั้นกิจการตำรวจของกรุงปารีสจึงจัดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการและการบริหารงานเพื่อความเหมาะสมของกรุงปารีส โดยเฉพาะ กล่าวคือกิจการตำรวจกรุงปารีสเป็นตำรวจของรัฐ ไม่ใช่ตำรวจแห่งชาติ

¹² สรุปจากเอกสารการศึกษาคุณานกิจการตำรวจกรุงปารีสประเทศฝรั่งเศสของ พ.ต.อ. พงษ์เดช ห้าจันทร์แดงและคณะ. 2538, หน้า 3-6

เหมือนของประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตามรูปแบบโครงสร้างของตำรวจกรุงปารีสเพียงรัฐเดียว ได้จัดไว้คล้ายคลึงกับโครงสร้างของตำรวจทั้งหมด กล่าวคือ จะแบ่งออกเป็นทั้งฝ่ายปฏิบัติการซึ่งมีหน้าที่ป้องกันปราบปรามอาชญากรรม โดยมีทั้งสถานีตำรวจสอบสวน, สถานีตำรวจสืบสวน, กองทะเบียน, กองการข่าว, กองตำรวจจราจร, กองตำรวจปีกหมุน, กองตำรวจรถไฟ, กองป้องกันสาธารณชน, กองวิชาการ, กองกำลังพล ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งรายละเอียดในการแบ่งส่วนราชการของตำรวจกรุงปารีส มีดังนี้

3.3.1 สำนักงานเลขานุการฝ่ายป้องกัน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) รวบรวมข้อมูลข่าวสารและวางมาตรการทั่วไป ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระหว่างจังหวัด

(2) ประสานงานด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระหว่างจังหวัด

(3) เป็นคณะกรรมการเขต ฮิล เคอร์ ฟรองซ์ ฯลฯ (I l de France)

3.3.2 สำนักงานป้องกันปราบปรามเขตกรุงปารีส มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและปกครองส่วนราชการต่าง ๆ ของตำรวจกรุงปารีส ดังนี้

(1) กองบังคับการจรฯ มีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติฯ ของฝ่ายปฏิบัติการและสืบสวนสอบสวนทางด้านการบริหารและดำเนินการตามกฎหมาย พลเรือน และเศรษฐกิจที่ไม่ใช่ข้อมูลทางทหาร

(2) กองบังคับการสืบสวนสอบสวน มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนติดตามการกระทำความผิดและอาชญากรรม นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นกองอำนวยการ กองวิชาการ ตำรวจตลอดจนอบรมด้านกฎหมายมหาชน (แพ่งและพาณิชย์) ประกอบด้วยหน่วยปฏิบัติการดังนี้

ก. กองการสืบสวนสอบสวน 6 กองฯ ซึ่งประกอบด้วยแผนกสืบสวนและการบริหารฯ 5 หน่วย กับสถานีสืบสวนสอบสวน 53 สถานี

ข. หน่วยเฉพาะกิจ 6 หน่วย (กองพลน้อย)

ค. คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย 10 คณะ

ง. กองสืบสวนสอบสวนระดับจังหวัด 3 กอง

(3) กองการข่าวกลาง (ทั่วไป) มีอำนาจหน้าที่ในการค้นคว้า

และวิเคราะห์ข่าวสารที่เกี่ยวกับการป้องกันสาธารณภัย, การดำเนินงานกิจกรรมของสถาบันต่าง ๆ, ปรากฏการณ์การลักลอบเข้าเมืองและประกอบอาชีพโดยไม่ได้รับอนุญาต ตลอดจนสืบสวนสอบสวนเรื่องดังกล่าวแล้วข้างต้น

(4) กองรักษาความปลอดภัยสาธารณะ มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยสาธารณะ, ปรากฏการณ์ผู้กระทำผิดในที่สาธารณะ, รักษาความสงบเรียบร้อย, การจราจร ตลอดจนกำกับดูแลโรงเรียนตำรวจแห่งชาติกรุงปารีส ตลอดจนทำการฝึกอบรมกำลังพลในเครื่องแบบ มีหน่วยงานในความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

- ก. สถานีตำรวจป้องกันปราบปรามระดับเขต 20 สถานี
- ข. กองตำรวจรถไฟใต้ดิน 1 กอง
- ค. หน่วยงานระดับอำเภอ 6 หน่วย
- ง. หน่วยงานระดับตำบล 6 หน่วย
- จ. หน่วยเฉพาะกิจป้องกันปราบปรามอาชญากรรมเวลากลางคืน
- ฉ. หน่วยงานจราจร 5 หน่วย (ประกอบด้วยสำนักงานกลางด้านอุบัติเหตุหน่วยงานจักรยานยนต์ 1 หน่วย, หน่วยตำรวจทั่วไป และกองคูริยางค์ตำรวจ)

(5) กองมนตรี (คณะมนตรี) มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล กองอำนาจการ, งานสารบรรณ, งานประจำ, กองการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ กองความร่วมมือกับตำรวจภูธร, กองกิจการสังคม, กองการข่าวและความมั่นคง หอสมุดและพิพิธภัณฑ์ตำรวจ นอกจากนี้แล้วยังมีหน่วยงานในความรับผิดชอบที่สำคัญดังต่อไปนี้

- ก. กองตำรวจดับเพลิงกรุงปารีส
- ข. ศูนย์รับและรักษาผู้ป่วยเมืองนองแแกร์
- ค. ห้องแล็บปฏิบัติการกลาง (วัตถุระเบิดและมลภาวะ)
- ง. หน่วยปฏิบัติการข่าว (ซี.อี.จี.อี.ที.ไอ.)
- จ. ห้องแล็บเกี่ยวกับสารพิษ

(6) กองทะเบียน มีอำนาจหน้าที่ดำเนินงานด้านการแปลงสัญชาติ, เอกสารสำคัญประจำคนสัญชาติฝรั่งเศส, คนต่างด้าว, กิจกรรมครอบครัว, กิจกรรมด้านระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ และสถาบันนิติเวชวิทยา

(7) กองจรรยาธิการขนส่งและการพาณิชย์ มีอำนาจหน้าที่ในการวางระเบียบข้อบังคับด้านการจราจร, ควบคุมเส้นทางสัญจรสาธารณะ และบัตรสีเทา (บัตรอนุญาตผ่าน) ใบอนุญาตขับขี, รถแท็กซี่รับจ้างในกรุงปารีส ควบคุมศูนย์เก็บรักษา รถของกลางคดีความผิดเกี่ยวกับจราจร และของสูญหายได้คืน

(8) กองคุ้มครองประชาชน มีอำนาจหน้าที่ในงานด้านโรงแรมที่พัก สุขลักษณะของอาหาร, เครื่องดื่ม, สุขภาพจิต, โรงพยาบาลจิตเวช, สิ่งรบกวน ฯ, การป้องกันอุบัติเหตุจากอาคารที่พัก, คอนอากัยและอาคารสูงมาก ๆ ฯลฯ เป็นต้น

(9) กองวิชาการ มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลด้านงบประมาณของรัฐ สถานที่จอดรถ, สรรพาวุธ, สิ่งตีพิมพ์, รูปถ่าย, ภาพยนต์, โทรคมนาคม และนอกจากนี้ยังดูแลด้านงบประมาณของเมือง (สถานที่จอดรถและสิ่งพิมพ์), กองตำรวจน้ำ และกองบินตำรวจปีกหมุน (เฮลิคอปเตอร์) อีกด้วย

(10) กองกำลังพล, งบประมาณ และพลาธิการ, มีอำนาจหน้าที่ดูแล (ด้านงบประมาณรัฐ) ฝ่ายกำลังพล, การแพทย์, การเงิน, ฝ่ายสั่งหาและอสังหาริมทรัพย์ และข้อพิพาท ส่วนในด้านงบประมาณของเมือง มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลฝ่ายกำลังพล ในท้องถิ่น, ฝ่ายการแพทย์, การเงิน, สั่งหาและอสังหาริมทรัพย์กับข้อพิพาทเช่นเดียวกัน

สำหรับหน่วยงานตามลำดับที่ (6) (7) (8) และ (9) นั้นถือว่าเป็นหน่วยงานฝ่ายบริหารหรือสนับสนุน ส่วนหน่วยงานที่เหลืออีก 6 หน่วยนั้น ถือว่าเป็นหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการซึ่งจะเป็นตำรวจในเครื่องแบบ ส่วน 4 หน่วยแรกนั้น จะเป็นตำรวจฝ่ายนอกเครื่องแบบ

สำหรับกิจการตำรวจกรุงปารีส ซึ่งท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินงาน แต่จากการศึกษา เห็นว่า มีการจัดองค์กรที่สมบูรณ์ที่สามารถจะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งควรจะนำมาปรับใช้กับของไทยในลักษณะของหน่วยปฏิบัติที่อยู่ในระดับจังหวัดและอำเภอ

3.4 หลักการสำคัญของการจัดการบริหารงานตำรวจของแต่ละประเทศ

จากการศึกษาการจัดการบริหารงานตำรวจในแต่ละประเทศที่ผ่านมา พบว่ามีหลักการสำคัญร่วมกันในการบริหารงานตำรวจ ดังนี้

3.4.1 การให้ประชาชน หรือตัวแทนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ

เนื่องจากประเทศเหล่านี้ยอมรับว่างานตำรวจไม่แตกต่างไปจากงานอื่น ๆ ในสังคม แต่เป็นงานส่วนหนึ่งที่จะช่วยเสริมสร้างสังคมไม่ว่าจะเป็นงานด้านการเมือง งานด้านการปกครอง งานด้านเศรษฐกิจและงานด้านสังคม ดังนั้นประเทศเหล่านี้จะมีการกระจายอำนาจการปกครองและการบริหารประเทศในระดับต่าง ๆ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่ในทางปกครองในระดับต่าง ๆ ประเทศเหล่านี้จึงได้ใช้องค์กรประชาชนทางการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ ดังจะเห็นได้จากประเทศญี่ปุ่น จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ ประกอบไปด้วยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาล และมีกรรมการ 5 คน มาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของสภา Diet คทั้ง 2 สภา การคัดเลือกจะคัดมาจากบุคคลที่ไม่เคยเป็นตำรวจหรืออัยการมาก่อนในช่วง 5 ปี รวมทั้งมีวาระ 5 ปี จะเห็นได้ว่าประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของตำรวจในระดับชาติ โดยคณะกรรมการชุดนี้และอำนาจหน้าที่สำคัญของคณะกรรมการชุดนี้จะกำกับดูแลกรมตำรวจแห่งชาติ และมีอำนาจแต่งตั้งอธิบดีกรมตำรวจแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี จึงเห็นว่าการอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางและมาก จึงทำให้ประชาชนมีส่วนรับผิดชอบในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนไปด้วย

ส่วนในระดับจังหวัดจะมีคณะกรรมการเพื่อรักษาความปลอดภัย สาธารณะจังหวัดดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยตำรวจระดับจังหวัด โดยในจังหวัดใหญ่ 9 จังหวัด จะมีคณะกรรมการ 5 คน ส่วนจังหวัดอื่น ๆ จะมีคณะกรรมการเพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติจำนวน 3 คน ซึ่งคณะกรรมการและคณะกรรมการมีคุณสมบัติคล้ายกับคณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ตามความเห็นชอบของสภาจังหวัดมีวาระ 3 ปี ส่วนประชาชนมีวาระ 1 ปี จึงเห็นได้ว่า ในระดับจังหวัดมีตัวแทนของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของตำรวจด้วย

สำหรับประเทศเยอรมัน การให้ประชาชนมีส่วนร่วมอยู่ในลักษณะของการเลือกผู้แทนของตนโดยในระดับสหพันธรัฐ กรมตำรวจสอบสวนกลางจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสหพันธรัฐ. ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชน และในระดับมลรัฐนั้น จะมีกองบัญชาการตำรวจรัฐรับผิดชอบโดยขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยของรัฐนั้น ๆ ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในการบริหารงานตำรวจด้วย

3.4.2 การจัดองค์กรตำรวจตามการกระจายอำนาจการปกครอง

ในประเทศเหล่านี้ได้จัดองค์กรตำรวจขึ้น สำหรับการปกครองในส่วนนั้น โดยเฉพาะตามการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐ โดยประเทศญี่ปุ่นได้จัดให้มีตำรวจของจังหวัดตามเขตการปกครองของแต่ละจังหวัดขึ้นมารับผิดชอบ ส่วนประเทศเยอรมันได้จัดให้มีตำรวจในระดับมลรัฐ ส่วนประเทศฝรั่งเศส (กรุงปารีส) ได้จัดให้มีตำรวจตามองค์กรที่รัฐกระจายอำนาจโดยเฉพาะในการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนครหลวงก็จะมีตำรวจโดยเฉพาะ นอกจากนี้ ในรัฐอื่น ๆ ก็จะมีการจัดตั้งองค์กรตำรวจโดยเฉพาะรัฐนั้น

3.4.3 การจัดองค์กรที่เกี่ยวข้องกับงานตำรวจในระดับรัฐบาลกลาง

ในประเทศเหล่านี้จะจัดองค์กรที่เกี่ยวข้องกับงานตำรวจในระดับรัฐบาลกลาง เพื่อประสานงานกิจการตรวจในแต่ละฝ่ายการปกครองให้เกิดประสิทธิภาพในระดับประเทศหรือส่วนรวมของประเทศ โดยประเทศญี่ปุ่นจะมีกรมตำรวจแห่งชาติทำหน้าที่ประสานงานกับตำรวจจังหวัดโดยผ่านกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค นอกจากนี้แล้วยังมีหน้าที่ในด้านการศึกษาวิจัยวิทยาศาสตร์การตำรวจ และวิทยาลัยการตำรวจพัฒนาและฝึกอบรมให้แก่กำลังพลของตำรวจ ประเทศเยอรมันจะมีการจัดตั้งกรมตำรวจสอบสวนกลาง โดยทำหน้าที่ประสานงานกองบัญชาการตำรวจรัฐต่าง ๆ และรวบรวมข่าวสารการวิจัยค้นคว้าตลอดจนการพัฒนาข้าราชการ นอกจากนี้ยังรับผิดชอบในการสอบสวนคดีระหว่างประเทศและคดีที่รัฐต่าง ๆ ร้องขอหรือแม้แต่ว่าคดีเกี่ยวกับคณะผู้บริหารของรัฐบาลกลาง

จากผลที่ได้จากการศึกษาแต่ละประเทศสามารถสรุปเป็นหลักการสำคัญของการบริหารงานตำรวจของไทยได้ดังนี้

(1) ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานตำรวจ โดยฝ่ายตัวแทนโดยวิธีการแล้วแต่ความเหมาะสม เช่น ตัวแทนที่เข้ามาทำหน้าที่ด้านการปกครอง โดยประชาชนเลือกตั้งมาโดยตรง หรือจัดตั้งองค์กรประชาชนขึ้นมาโดยไม่ต้องผ่านการเลือกตั้งโดยตรง และการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีบทบาทในกิจการตำรวจในแต่ละระดับการปกครองตามความเหมาะสม โดยที่สำคัญคือต้องให้ตำรวจรู้สึกว่าการเป็นของประชาชน และมีประชาชนคอยช่วยเหลือสนับสนุน นอกจากนี้บทบาทที่สำคัญของประชาชนต้องเกี่ยวข้องในเรื่องการพลิกและพัฒนาเจ้าหน้าที่ตำรวจ การกำหนดระเบียบและวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

(2) การจัดองค์กรตำรวจจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นในแต่ละเขตการ

ปกครอง และสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม นอกจากนี้ จะต้องมีการจัดสายการบังคับบัญชาที่สั้นกระชับเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารมากที่สุด และจะต้องมีการจัดองค์กรตำรวจในระดับชาติที่ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรตำรวจในเขตการปกครอง โดยการสนับสนุนด้านบุคลากรและด้านการพัฒนาบุคลากรด้วย

จากการศึกษาการจัดการบริหารงานตำรวจของต่างประเทศ คือประเทศ ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเยอรมัน และฝรั่งเศส แล้วพบว่ามีการให้ประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ ในทุกระดับของเขตการปกครอง ส่วนการจัดองค์กรตำรวจตามการกระจายอำนาจการปกครอง เน้นรูปแบบองค์กรที่รัฐกระจายอำนาจ ทำให้การบริหารงานเกิดความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพต่อการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ส่วนการจัดองค์กรที่เกี่ยวข้องกับต่องานตำรวจในระดับรัฐบาลกลาง ประเทศเหล่านี้เน้นให้หน่วยงานตำรวจในระดับรัฐบาลกลางเป็นองค์กรที่สนับสนุนและช่วยเหลือหน่วยงานตำรวจในระดับท้องถิ่นมากกว่าที่จะเป็นองค์กรดำเนินการโดยตรง ทำให้องค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรที่มีลักษณะเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ดังนั้น ในการปรับปรุงองค์กรของกรมตำรวจของไทย จึงต้องประกอบไปด้วยหลักที่สำคัญ คือ ต้องมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือตัวแทนประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานตำรวจ การจัดองค์กรตำรวจตามการกระจายอำนาจปกครองและการปรับปรุงองค์กรตำรวจในส่วนกลางให้เป็นองค์กรผู้เชี่ยวชาญและมีหน้าที่คอยสนับสนุนองค์กรตำรวจในท้องถิ่น

บทที่ 4

ปัญหากฎหมายในการจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ในบทนี้ว่าด้วย ปัญหากฎหมายในการจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งหัวข้อย่อยคือ ความเป็นมาในการพยายามปรับปรุงองค์กรตำรวจ ปัญหาข้อกฎหมายในการจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปัญหาผลกระทบต่อประชาชนและ โดยแต่ละหัวข้อมีรายละเอียดดังนี้

4.1 ความเป็นมา

รัฐบาลได้มีการพยายามปรับปรุงกรมตำรวจหลายครั้ง แต่ส่วนใหญ่จะเป็นการปรับปรุงในลักษณะของโครงสร้างบ้างหรือไม่ในลักษณะของวิธีปฏิบัติงาน เช่น การจัดตั้งโครงการโรงพักของประชาชน หรือการกำหนดมาตรฐานการให้บริการประชาชนของสถานีตำรวจ

ต่อมากรมตำรวจได้พิจารณาดำเนินการปรับโครงสร้างกรมตำรวจให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และความต้องการของประชาชนโดยโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง มีฐานะเป็นกรม อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการบริหารกิจการของตำรวจในรูปของคณะกรรมการ กิ่งทั้งเพื่อกระจายการบริหารงานไปยังหน่วยงานระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เด็ดขาดมีเอกภาพในการบังคับบัญชาและการอำนวยความสะดวกอย่างแท้จริง

ในการนี้ กระทรวงมหาดไทยได้ยกร่างพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ขึ้น โดยมีหลักการสำคัญ ดังนี้

1. จัดองค์กรในรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง มิฐานะเป็นกรม และให้อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีกว่ากระทรวงมหาดไทย
2. ให้มีคณะกรรมการตำรวจในระดับต่าง ๆ คือระดับชาติ ระดับภาค ระดับจังหวัด และกรุงเทพมหานคร โดยกรรมการส่วนหนึ่งมาจากตัวแทนของประชาชนเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและตรวจสอบการบริหารกิจการกรมตำรวจ
3. ปรับปรุงองค์กรตำรวจให้เหมาะสมกับภารกิจ มอบและกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานตำรวจระดับพื้นที่
4. ปรับปรุงหน่วยงานตำรวจระดับพื้นที่ให้มีศักยภาพและมีประสิทธิภาพ โดยไม่เพิ่มกำลังพล งบประมาณ และเป็นการปรับลดผู้บริหารระดับพลตำรวจตรี และพลตำรวจเอกให้เหมาะสม ปรับเปลี่ยนตำแหน่งจากฝ่ายอำนาจการไปสนับสนุนหน่วยปฏิบัติ ส่วนเป้าหมายของการปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจคือ¹
 1. เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการ การแก้ไขปัญหาในด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนอำนวยความสะดวกในขั้นตอนที่สิ้นกระทั่งรัดและด้วยความรวดเร็ว

¹ รายงานการประชุมคณะที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมายของรัฐมนตรีกว่ากระทรวงมหาดไทย ครั้งที่ 4/2541 วันอังคารที่ 24 กุมภาพันธ์ 2541 ณ ห้องประชุมกระทรวงมหาดไทย 3 ชั้น 2 ลานาว่าการกระทรวงมหาดไทย, หน้า 3.

² อ้างแล้ว, หน้า 3

2. ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และตรวจสอบการบริหารกิจการตำรวจในรูปของคณะกรรมการทั้งในระดับชาติ ระดับภาค ระดับจังหวัด และกรุงเทพมหานคร

3. เพื่อกระจายอำนาจการบริหารงานไปยังหน่วยงานระดับพื้นที่ ได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด มีเอกภาพในการบังคับบัญชาและการอำนวยความสะดวกยุติธรรมอย่างแท้จริง

4. ตัดทอนหน่วยงานที่ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ ด้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยตรง เช่น ตำรวจป่าไม้ ตำรวจรถไฟ เป็นต้น

สำหรับประโยชน์ที่จะได้รับจากการปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจครั้งนี้ คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการตำรวจทุกระดับ ประชาชนได้รับการบริการแก้ไขปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนการอำนวยความสะดวกที่รวดเร็ว รวมทั้งการเสริมสร้างศักดิ์ศรี ความรับผิดชอบ ความสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ ขวัญ และกำลังใจแก่ข้าราชการตำรวจด้วย

ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้คณะที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจ โดยคณะที่ปรึกษาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า

1. เห็นด้วยในหลักการจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ส่วนจะสังกัดหน่วยงานใดเป็นเรื่องของนโยบาย แต่คณะที่ปรึกษาเห็นว่าสมควรให้อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

2. ให้ระบุอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ชัดเจนไว้ในพระราช

กฤษฎีกา ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

3. พิจารณาให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจอย่างแท้จริงในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายของท้องถิ่นนั้น ๆ โดยพิจารณาแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น แก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสอบสวนจับกุม

4. เน้นการกระจายอำนาจลงพื้นที่ให้มากที่สุด และปรับกำลังพลฝ่ายอำนาจการต่าง ๆ ให้น้อยลงโดยจัดสรรกำลังไปประจำตามสถานีตำรวจต่าง ๆ ให้มากขึ้น

5. ให้พิจารณาทบทวนหน่วยงานที่ต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะทาง เช่น สถาบันนิติเวชวิทยา ว่าสมควรที่จะสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือมอบหมายให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น โรงพยาบาลทำหน้าที่แทน

6. โอนหน่วยงานที่ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกิจด้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนโดยตรงไปให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ โดยตรงเป็นผู้ดูแลแทน

7. การกำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการคัดเลือก อำนาจหน้าที่ วาระการดำรงตำแหน่ง และการประชุมของคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการตำรวจภาค และคณะกรรมการตำรวจจังหวัดสมควรกำหนดไว้ในกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกาให้ชัดเจน

8. ให้กรมตำรวจนำเรื่องการยกเลิก การถือครองชั้นยศ และนำความเห็นของประธานที่ปรึกษานโยบายของกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การแยกตำรวจออกเป็น 2 ส่วน คือ ตำรวจแห่งชาติกับตำรวจท้องถิ่นไปพิจารณาให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมในอนาคตต่อไป

นอกจากนี้ได้กำหนดกรอบในการพิจารณาการปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจ ดังนี้⁴

1. การกำหนดอำนาจหน้าที่ของตำรวจในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีตำรวจภูธรภาค ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด และหัวหน้าสถานีตำรวจภูธรอำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล ให้ชัดเจนไว้ในพระราชกฤษฎีกา

2. การปรับปรุงกฎหมายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจให้มีการกระจายอำนาจลงสู่พื้นที่อย่างจริงจัง โดยมีคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคล (กตร.) ระดับภาค ซึ่งมีองค์ประกอบที่ชัดเจน และมีอำนาจบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการตำรวจในภาคมากเพียงพอ โดยเฉพาะการแต่งตั้งโยกย้ายให้เบ็ดเสร็จในระดับภาค

3. แบ่งหน่วยงานตำรวจออกเป็น 3 ระดับ คือ

3.1 ส่วนกลาง

3.2 ส่วนภูมิภาค คือ ตำรวจภูธรภาค 1-9 และตำรวจภูธรจังหวัด

3.3 ส่วนท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการจับกุมสอบสวน

4. หน่วยงานที่จะต้องโอนไปเนื่องจากไม่มีหน้าที่หลักในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและวิธีการรวมทั้งขั้นตอนในการถ่ายโอน

5. ความคืบหน้าของการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงยุติธรรมเพื่อนำมาใช้ประกอบในการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจ เช่น การจัดตั้งกองสอบสวนเพื่อสอบสวนคดีสำคัญบางประเภท เช่น คดีเศรษฐกิจขึ้นในกระทรวงยุติธรรม

⁴ รายงานการประชุมคณะที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ครั้งที่ 5/2541 เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2541 ณ ห้องประชุมกระทรวงมหาดไทย 3 ชั้น 2 ศาลาว่าการกระทรวงมหาดไทย, หน้า 3.

นอกจากนี้ยังได้สั่งการให้กรมตำรวจติดตามการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงยุติธรรมเพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างกรมตำรวจด้วย นอกจากนี้ ร่างพระราชกฤษฎีกา ร่างกฎกระทรวงหลายฉบับ โดยสาระสำคัญส่วนหนึ่งในการปรับปรุงโครงสร้างเป็นไปตามร่างกฎกระทรวง (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจกระทรวงมหาดไทยไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ว่าด้วยองค์ประกอบ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการคัดเลือก อำนาจหน้าที่ วาระการดำรงตำแหน่ง และการประชุม คณะกรรมการตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการตำรวจแห่งชาติในระดับภาค คณะกรรมการตำรวจแห่งชาติในระดับจังหวัด และคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติในระดับกรุงเทพมหานคร ดังนี้⁵

คณะกรรมการตำรวจแห่งชาติ (ก.ตช.) ประกอบด้วย

- (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานคณะกรรมการ
- (2) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นรองประธานคณะกรรมการ
- (3) ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ
- (4) ปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นกรรมการ
- (5) อัยการสูงสุด เป็นกรรมการ
- (6) รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จำนวนสองคน ในกรณีที่มีตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมากกว่าสองตำแหน่ง ให้รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นผู้มีอาวุโสอันดับที่หนึ่งและอันดับที่สองตามที่ ก.ตช.กำหนด เป็นกรรมการ
- (7) อธิบดีตำรวจ ชั้นยศพลตำรวจเอก จำนวนหนึ่งคน และอธิบดีตำรวจชั้นยศ

⁵ รายงานการประชุมคณะที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ครั้งที่ 6/2541 เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2541 ณ ห้องประชุมกระทรวงมหาดไทย 3 ชั้น 2 ศาลาว่าการกระทรวงมหาดไทย, หน้า 3-7

พลตำรวจโท จำนวนหนึ่งคน โดยให้มาจากการเลือกตั้งของอธิบดีตำรวจในแต่ละชั้นยศ เป็นกรรมการ

(8) กรรมการตำรวจแห่งชาติผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นตำรวจแทนของประชาชน จำนวนหกคนที่กรรมการตาม (1)(2)(3)(4)(5) และ (6) พิจารณาคัดเลือกจากผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้มีประสบการณ์ตามบัญชีรายชื่อที่สภาสถาบันอุดมศึกษาเสนอในสาขาดังต่อไปนี้ สาขาละหนึ่งคน

- (ก) สาขานิติศาสตร์
- (ข) สาขารัฐศาสตร์
- (ค) สาขารัฐประศาสนศาสตร์
- (ง) สาขาสื่อสารมวลชน
- (จ) สาขาเศรษฐศาสตร์
- (ฉ) สาขาสังคมวิทยา หรือสาขาการศึกษา

คณะกรรมการตำรวจแห่งชาติผู้ทรงคุณวุฒิตาม (8) ให้สภาสถาบันอุดมศึกษา ที่มีการให้ปริญญาในแต่ละสาขาวิชาแต่ละแห่งคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติที่จะเป็น กรรมการตำรวจแห่งชาติผู้ทรงคุณวุฒิและสมัครใจ จำนวนสาขาละหนึ่งคน แล้วส่งบัญชีรายชื่อให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติร้องขอ

ขณะที่ปรึกษาฯ เห็นชอบตาม (1)-(7) สำหรับกรรมการตำรวจแห่งชาติผู้ทรงคุณวุฒิตาม (8) ขณะที่ปรึกษาฯ เห็นสมควรแก้ไขวิธีการสรรหาโดยให้สถาบันอุดมศึกษา ที่มีการให้ปริญญาในแต่ละสาขาวิชาแต่ละแห่งคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติที่จะเป็น กรรมการตำรวจแห่งชาติผู้ทรงคุณวุฒิและสมัครใจ จำนวนสาขาละหนึ่งคน และให้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากสถาบันการศึกษาดังกล่าวแต่ละสาขา เลือกตั้งกันเองให้เหลือสาขา

ละหนึ่งคน เป็นกรรมการตำรวจแห่งชาติผู้ทรงคุณวุฒิตาม (8) คณะกรรมการตำรวจแห่งชาติในระดับภาค (ก.ตช.ภาค) ประกอบด้วย

(1) อธิบดีตำรวจภูธรภาค เป็นประธานคณะกรรมการ

(2) รองอธิบดีตำรวจภูธรภาค ซึ่งเป็นผู้มีอาวุโสอันดับที่หนึ่งตามที่ ก.ตช. กำหนด เป็นรองประธานคณะกรรมการ

(3) อธิบดีผู้พิพากษภาค เป็นกรรมการ

(4) อธิบดีอัยการเขต เป็นกรรมการ

(5) รองอธิบดีตำรวจภูธรภาค เป็นกรรมการ

(6) กรรมการตำรวจแห่งชาติในระดับภาคผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสามคนที่ กรรมการตาม (1)(2)(3)(4) และ (5) พิจารณาคัดเลือกจาก

(ก) อาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาที่มีระดับตั้งแต่ผู้ช่วยศาสตราจารย์ขึ้นไป และรับราชการอยู่ในภาคนั้น จำนวนหนึ่งคน

(ข) ผู้แทนกลุ่มอาชีพจากภาคธุรกิจเอกชนในภาคนั้น จำนวนหนึ่งคน

(ค) ผู้นำท้องถิ่นหรือผู้แทนองค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์แห่ง สาธารณะในภาคนั้น จำนวนหนึ่งคน

คณะที่ปรึกษาฯเห็นชอบตาม (1)(2)(4) และเห็นสมควรแก้ไขปรับปรุงให้ เหมาะสมยิ่งขึ้น ดังนี้

1. ให้ตัด (3) อธิบดีผู้พิพากษภาค เป็นกรรมการออก และให้มีผู้แทน กระทรวงมหาดไทยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 ซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง เป็นกรรมการใน (3)

2. แก้ไขความใน (5) เป็น “รองอธิบดีตำรวจภูธรภาค หนึ่งคนเป็นกรรมการ”

3. ตัดคำว่า “ผู้นำท้องถิ่นหรือ” ในข้อ (6) (ค) ออกและใช้คำว่า “องค์กรเอกชน” แทน “องค์กรเอกชน”

4. แก้ไขวิธีการสรรหากรรมการดำรงแห่งชาติในระดับภาคผู้ทรงคุณวุฒิโดยให้ผู้มีคุณสมบัติตาม (6)(ก)(ข) และ (ค) เลือกตั้งกันเองให้ได้ตัวแทนแต่ละกลุ่มตามที่กำหนดไว้ใน (6) (ก)(ข) และ (ค) เพียงคนเดียว

ส่วนคณะกรรมการดำรงแห่งชาติในระดับจังหวัด (ก.ตช.จังหวัด) ประกอบด้วย

- (1) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานคณะกรรมการ
- (2) ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด เป็นรองประธานคณะกรรมการ
- (3) ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัด เป็นกรรมการ
- (4) อัยการจังหวัด เป็นกรรมการ
- (5) รองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด เป็นกรรมการ
- (6) กรรมการดำรงแห่งชาติในระดับจังหวัดผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสามคนที่

กรรมการตาม (1)(2)(3)(4) และ (5) พิจารณาคัดเลือกจาก

(ก) ผู้บริหารสถาบันการศึกษาของรัฐ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับแปดหรือเทียบเท่าขึ้นไป หรืออาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาที่มีระดับตั้งแต่ผู้ช่วยศาสตราจารย์ขึ้นไปและรับราชการอยู่ในจังหวัดนั้น จำนวนหนึ่งคน

(ข) ผู้แทนกลุ่มอาชีพจากภาคธุรกิจเอกชนในจังหวัดนั้น จำนวนหนึ่งคน

(ค) ผู้นำท้องถิ่นหรือผู้แทนองค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้น เพื่อประโยชน์แห่งสาธารณะในจังหวัดนั้น จำนวนหนึ่งคน

คณะที่ปรึกษาฯเห็นชอบตาม (1)(2)(4)(5) และเห็นสมควรแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ดังนี้

1. ให้ตัด (3) ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลประจำจังหวัด เป็นกรรมการออกและให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นกรรมการในข้อ (3)

2. แก้ไขจำนวนกรรมการดำรงแห่งชาติในระดับจังหวัดผู้ทรงคุณวุฒิตาม (6) เป็นสี่คน

3. ตัดคำว่า “ผู้นำท้องถิ่นหรือ “ใน (6) (ค) ออกและใช้คำว่า “องค์กรเอกชน” แทน “องค์กรเอกชน”

4. ให้เพิ่ม (6)(ง) ผู้แทนกลุ่มอาชีพเกษตรกรรม

5. แก้ไขวิธีการสรรหากรรมการดำรงแห่งชาติในระดับจังหวัดผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้ผู้มีคุณสมบัติตาม (6)(ก)(ข)(ค) และ (ง) เลือกตั้งกันเองให้ได้ตัวแทนละกลุ่มตามที่กำหนดไว้ใน (6)(ก)(ข)(ค) และ (ง) เพียงคนเดียว

ส่วนคณะกรรมการดำรงแห่งชาติในระดับกรุงเทพมหานคร (ก.คช.กทม.) ประกอบด้วย

(1) อธิบดีกรมตำรวจนครบาล เป็นประธานคณะกรรมการ

(2) รองอธิบดีตำรวจนครบาล ซึ่งเป็นผู้อาวุโสอันดับที่หนึ่งตามที่ ก.คช.

กำหนด เป็นรองประธานคณะกรรมการ

(3) ปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการ

(4) อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา เป็นกรรมการ

(5) อธิบดีอัยการฝ่ายคดีอาญา เป็นกรรมการ

(6) รองอธิบดีตำรวจนครบาล เป็นกรรมการ

(7) กรรมการดำรงแห่งชาติในระดับกรุงเทพมหานครผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน

สามคนที่กรรมการตาม (1)(2)(3)(4)(5) และ (6) พิจารณาคัดเลือกจาก

(ก) ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่รับราชการอยู่ในกรุงเทพมหานคร
จำนวนหนึ่งคน

(ข) ผู้แทนกลุ่มอาชีพจากภาคธุรกิจเอกชนในกรุงเทพมหานครนั้น จำนวน
หนึ่งคน

(ค) ผู้นำท้องถิ่นหรือผู้แทนองค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์แห่ง
สาธารณะในกรุงเทพมหานคร จำนวนหนึ่งคน

คณะที่ปรึกษาฯเห็นชอบตาม (1)(2)(5)(6) และเห็นสมควรแก้ไขปรับปรุงให้
เหมาะสมยิ่งขึ้น ดังนี้

1. แก้ไข (3) เป็น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการ
2. ให้แก้ไข (4) อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา เป็นกรรมการ เป็น (4) ปลัด
กรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการ

3. ตัดคำว่า “ผู้นำท้องถิ่นหรือ” ใน (6)(ค) ออกและใช้คำว่า “องค์กรเอกชน”
แทน “องค์กรเอกชน”

4. แก้ไขวิธีการสรรหากรรมการตำรวจแห่งชาติในระดับกรุงเทพมหานครผู้
ทรงคุณวุฒิโดยให้ผู้มีคุณสมบัติตาม (6) (ก) (ข) และ (ค) เลือกตั้งกันเองให้ได้ตัวแทนแต่
ละกลุ่มตามที่กำหนดไว้ใน (6)(ก)(ข) และ (ค) เพียงคนเดียว

นอกจากนี้ ยังได้พิจารณาเรื่องคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติควรมีอำนาจหน้าที่
ที่ ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณากำหนดนโยบายการพัฒนาส่วนราชการ วิธีปฏิบัติราชการ และ
การบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

(2) วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ตาม
หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

(3) ตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและให้มีอำนาจออกระเบียบให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานไปยัง ก.ตช.

(4) ให้ความเห็นชอบในการออกกฎกระทรวง และออกข้อบังคับ ระเบียบ ข้อกำหนดหรือประกาศเพื่อปฏิบัติการตามกฎกระทรวงนี้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการตำรวจ กฎกระทรวงเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

(5) มีหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือคณะรัฐมนตรีกำหนด

สำหรับอำนาจของคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติในระดับภาค คณะกรรมการตำรวจแห่งชาติในระดับจังหวัด และคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติในระดับกรุงเทพมหานคร มีลักษณะทำนองเดียวกับคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติแต่อยู่ภายในเขตอำนาจระดับภาค จังหวัด และกรุงเทพมหานคร

ต่อมากรมตำรวจได้ดำเนินการแก้ไขร่างกฎกระทรวง (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ว่าด้วยองค์ประกอบ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการคัดเลือก อำนาจหน้าที่ วาระการดำรงตำแหน่งและการประชุมของคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการตำรวจแห่งชาติในระดับภาค คณะกรรมการตำรวจแห่งชาติในระดับจังหวัด และคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติในระดับกรุงเทพมหานคร ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ให้เป็นไปตามความเห็นของคณะที่ปรึกษาฯ แล้วจึงขอเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวให้คณะที่ปรึกษาฯ เพื่อพิจารณา

ที่ประชุมได้พิจารณาร่างกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ ดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นสมควรแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น⁶

ต่อมา คณะที่ปรึกษาฯ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ประกอบข้อชี้แจงของผู้แทนกรมตำรวจแล้ว เห็นสมควรแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยให้กรมตำรวจไปพิจารณากำหนดการเรียกชื่อตำแหน่ง “ลูกแถว” ใหม่ นอกจากนี้คณะที่ปรึกษาฯ ยังมีความเห็นว่า การปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจในครั้งนี้เป็นการปรับปรุงโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติในมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งความในมาตรา 230 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีผลเป็นการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ หรือการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีได้มีการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ทั้งนี้โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา” และความในวรรค 5 ของมาตรา 230 ได้บัญญัติว่า “การดำเนินการตามวรรคสองกับกระทรวง ทบวง กรม ที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นแล้ว ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นนั้น มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้ดังเช่นพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย” ซึ่งจากบทบัญญัติในมาตรา 230 วรรคสอง และวรรคห้าดังกล่าวข้างต้น คณะที่ปรึกษาฯ เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะให้เกิดความคล่องตัวในการรวมหรือโอน กระทรวง ทบวง กรม ในกรณีไม่มีการกำหนดตำแหน่ง หรืออัตราข้าราชการ

⁶ รายงานการประชุมคณะที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ครั้งที่ 7/2541 เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2541 ณ ห้องประชุมกระทรวงมหาดไทย ชั้น 2 ศาลว่าการกระทรวงมหาดไทย, หน้า 2-8

การ หรือถูกจ้างเพิ่มขึ้น จึงบัญญัติให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาได้และให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นนั้นมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย นอกจากนี้ บทบัญญัติในมาตรา 230 วรรคสี่ ยังได้บัญญัติให้ พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 230 วรรคสอง จะต้องระบุเรื่องการโอนอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งเจ้าพนักงานที่มีอยู่เดิม รวมทั้งการโอนรับข้าราชการและถูกจ้างไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวด้วย ขณะที่ปรึกษาจึงมีความเห็นให้นำร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ไปบัญญัติรวมไว้ในร่างพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. และให้ระบุเรื่องการโอนสิทธิ อำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน ข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงานและเงินงบประมาณของกรมตำรวจไปเป็นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไว้ในร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 230 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

นอกจากนี้ ขณะที่ปรึกษาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. แล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา 230 วรรคสอง ประกอบมาตรา 230 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้เปิดช่องให้การรวมหรือการโอน กระทรวง ทบวง กรม สามารถตราเป็นพระราชกฤษฎีกาได้และให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นโดยนัยดังกล่าวนี้ มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย ประกอบกับร่างพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ได้มีบทบัญญัติให้กรมตำรวจหรือตำแหน่งข้าราชการตำรวจของกรมตำรวจที่มีกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีใดอ้างถึงให้ถือว่ากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐ

มนตรีนั้นอ้างถึง สำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือตำแหน่งข้าราชการตำรวจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไว้อยู่แล้ว (มาตรา 8,9) จึงไม่มีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอีก สำหรับการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจอย่างแท้จริงในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายของท้องถิ่นนั้น ๆ โดยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการสอบสวนจับกุม เช่น กำหนดให้ “ปลัดกรุงเทพมหานคร” และ “ปลัดเทศบาล” เป็น “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาค้นนั้น เป็นหลักการที่จะเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงต่อไปในอนาคต

นอกจากนี้ ที่ประชุมได้มีมติให้กรมตำรวจดำเนินการแก้ไขร่างกฎหมายที่เสนอตามความเห็นของที่ประชุม โดยยกเป็นร่างพระราชกฤษฎีกาให้เสร็จสมบูรณ์ในฉบับเดียว แล้วเสนอให้คณะที่ปรึกษาพิจารณาอีกครั้งในการประชุมครั้งต่อไปในวันอังคารที่ 31 มีนาคม 2541 โดยให้เชิญ พล.ต.อ.วิสูตร กิตติวิวัฒน์ อธิบดีกรมตำรวจ (ฝ่ายบริหาร) และ พล.ต.ต. วิโรจน์ ไชยชิต ผู้บังคับการกองอัตรากำลังผู้แทนกรมตำรวจมาร่วมประชุมชี้แจงด้วย และให้พิจารณาจัดอัตรากำลังในกองอำนาจการให้ น้อยที่สุดเท่าที่จำเป็นเพื่อเกลี้ยกล่อมไปฝ่ายปฏิบัติให้มากขึ้นสำหรับกองบังคับการตำรวจดับเพลิง กองตำรวจป่าไม้ และกองตำรวจรถไฟ ให้ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาก่อน เนื่องจากหน่วยงานที่รับโอนขณะนี้ยังไม่พร้อมที่จะรับโอนและให้ฝ่ายเลขานุการทำหนังสือเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนามแจ้งไปยังกรุงเทพมหานคร ให้ประสานกับกรมตำรวจเพื่อเตรียมการรับโอนอำนาจหน้าที่และกิจการกองบังคับการตำรวจดับเพลิง กองบัญชาการตำรวจนครบาล กรมตำรวจกระทรวงมหาดไทย ไปเป็นหน่วยงานในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร โดยตรงต่อไปด้วยและให้กรมตำรวจ

ให้มีหน่วยรับผิดชอบในเรื่องของสตรี เด็ก และเยาวชนในทุกระดับทั้งระดับชาติ ระดับภาค ระดับจังหวัด และระดับกรุงเทพมหานครเพิ่มเติมด้วย

ต่อมา กรมตำรวจได้ดำเนินการแก้ไขร่างพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. เพื่อกำหนดให้โอนอำนาจหน้าที่ กิจการข้าราชการตำรวจ ลูกจ้าง งบประมาณรายจ่าย ทรัพย์สิน และหนี้สิน ไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ นอกจากนี้ได้ปรับปรุงแก้ไขและกำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการคัดเลือก อำนาจหน้าที่ วาระการดำรงตำแหน่งและการประชุมของคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการตำรวจแห่งชาติในระดับภาค คณะกรรมการตำรวจแห่งชาติในระดับจังหวัด และคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติในระดับกรุงเทพมหานคร ไว้ในพระราชกฤษฎีกาเพียงฉบับเดียวตามความเห็นของคณะที่ปรึกษาฯ แล้ว จึงขอเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้คณะที่ปรึกษาฯ เพื่อพิจารณา

ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นสมควรแก้ไขปรับปรุงถ้อยคำให้เหมาะสมยิ่งขึ้น⁷

นอกจากนี้ คณะที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้แก้ไขปรับปรุงถ้อยคำเพิ่มเติมบางส่วน⁸

สำหรับการดำเนินการในขั้นต่อไปเมื่อกรมตำรวจได้ดำเนินการแก้ไขร่างพระราชกฤษฎีกาตามความเห็นของคณะที่ปรึกษาฯแล้ว คณะที่ปรึกษาฯเห็นว่าเพื่อให้กระบวนการพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ประกอบกับการ

⁷ รายงานการประชุมคณะที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ครั้งที่ 8/2541 เมื่อวันอังคารที่ 31 มีนาคม 2541 ณ ห้องประชุมกระทรวงมหาดไทย 3 ชั้น 2 ศาลาว่าการกระทรวงมหาดไทย, หน้า 2-5

⁸ รายงานการประชุมคณะที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ครั้งที่ 9/2541 เมื่อวันอังคารที่ 7 เมษายน 2541 ณ ห้องประชุมกระทรวงมหาดไทย 3 ชั้น 2 ศาลาว่าการกระทรวงมหาดไทย, หน้า 2-4

พิจารณาในเรื่องนี้เป็นเรื่องของนโยบายมิใช่เรื่องของราชการประจำ จึงเห็นควรนำร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาส่งการต่อไปโดยตรง โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยและที่ประชุมกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้คณะที่ปรึกษาฯ ได้มีข้อสังเกตที่ต้องปรับปรุงเพิ่มเติมในโอกาสต่อไป ดังนี้

1. การปรับปรุงเรื่องการถือครองชั้นยศ
2. การกระจายอำนาจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้มีส่วนอำนาจอย่างแท้จริงในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายของท้องถิ่นนั้น ๆ
3. การแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้สอดคล้องกับการปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจ

ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เชิญเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ร่วมหารือเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจแล้ว ผลของการหารือดังกล่าวเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีประเด็นที่ต้องการให้คณะที่ปรึกษาฯ พิจารณาทบทวนว่า การร่างพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยอาศัยแนวทางคามบทบัญญัติมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะถูกต้องหรือไม่ ในเรื่องนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาจึงขอให้คณะที่ปรึกษาฯ พิจารณาด้วยว่าจะร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวออกมาอย่างไรที่จะไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ในวันที่ 1 พฤษภาคม 2541 มีการทำประชาพิจารณ์เรื่องโครงสร้างกรมตำรวจที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จึงให้นำประเด็นที่ได้จากการประชาพิจารณ์มาพิจารณาประกอบการแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจด้วย

ขณะที่ปรึกษาฯ ได้มีอภิปรายกันอย่างกว้างขวางในประเด็นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอให้ทบทวนแล้วมีความเห็นว่า การปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจ ในครั้งนี้เป็นการปรับปรุงโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติในมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งความในมาตรา 230 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีผลเป็นการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ หรือการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีได้มีการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ทั้งนี้โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา” และความในวรรค 5 ของมาตรา 230 ได้บัญญัติว่า “การดำเนินการตามวรรคสองกับกระทรวง ทบวง กรม ที่มีพระราชบัญญัติตั้งขึ้นแล้ว ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นนั้น มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้ตั้งเช่นพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย” ซึ่งจากบทบัญญัติในมาตรา 230 วรรคสอง และวรรคห้าดังกล่าวข้างต้น ขณะที่ปรึกษาฯ เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะให้เกิดความคล่องตัวในการรวมหรือโอนกระทรวง ทบวง กรม ในกรณีไม่มีการกำหนดตำแหน่ง หรืออัตราข้าราชการ หรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นจึง บัญญัติให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาได้และให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นนั้น มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย การโอนกรมตำรวจไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจึงชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว

ขณะที่ปรึกษาฯ ได้พิจารณาทบทวนร่าง พ.ร.ฎ. โอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. แล้วเห็นสมควรแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น⁹ โดยให้กรมตำรวจแก้ไขร่างพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวง

⁹ รายงานการประชุมคณะที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ครั้งที่ 11/2541 เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2541 ณ ห้องประชุมกระทรวงมหาดไทย 3 ชั้น 2 ศาลาว่าการกระทรวงมหาดไทย, หน้า 2-3

มหาดไทยไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ตามความเห็นของคณะที่ปรึกษาฯ และนำเข้าพิจารณาพิจารณาในวันที่ 1 พฤษภาคม 2541 แล้วนำประเด็นที่ได้จากการพิจารณาพิจารณาพิจารณาพิจารณาในการประชุมของคณะที่ปรึกษาฯ อีกครั้งโดยให้ฝ่าย เลขานุการฯ ส่งเจ้าหน้าที่ไปร่วมสังเกตการณ์ด้วย

ต่อมา กรมตำรวจแก้ไขร่างพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ตามความเห็นของคณะที่ปรึกษาฯ และนำเข้าพิจารณาพิจารณาในวันที่ 1 พฤษภาคม 2541 แล้วนำประเด็นที่ได้ จากการพิจารณาพิจารณาพิจารณาพิจารณาในการประชุมของคณะที่ปรึกษาฯ อีกครั้ง จากผลของการแสดงความคิดเห็นทางโทรศัพท์ในการสัมมนาทางวิชาการ เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2541 ณ คณะครู ศาสตราจารย์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปรากฏว่า มีผู้แสดงความคิดเห็น จำนวน 122 ราย เห็นด้วยกับการจัดตั้ง สตช. 87.05% มีผู้ไม่เห็นด้วยในรายละเอียดปลีกย่อยบ้างเล็กน้อย ส่วน ศ.ดร.กมล ทองธรรมชาติ เห็นว่าการร่างกฎหมายโอนกรมตำรวจไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยอาศัยแนวทางตามบทบัญญัติ มาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 น่าจะไม่ถูกต้อง กรมตำรวจได้ปรับปรุงร่างพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปเป็น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ตามมติที่ประชุมคณะที่ปรึกษาฯ ครั้งที่ 11/2541 วันที่ 29 เมษายน 2541 แล้ว จึงขอเสนอให้คณะที่ปรึกษาฯ เพื่อพิจารณา

คณะที่ปรึกษาฯ ฝ่ายกฎหมายฯ ได้พิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น แล้ว ได้ฝากประเด็นให้กรมตำรวจไปพิจารณาปรับปรุงเพิ่มเติมดังนี้¹⁰

¹⁰รายงานการประชุมคณะที่ปรึกษาฯ ฝ่ายกฎหมายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ครั้งที่ 12/2541 เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2541 ณ ห้องประชุมกระทรวงมหาดไทย 3 ชั้น 2 ศาลาว่าการกระทรวงมหาดไทย, หน้า 2-3

1. พิจารณาเพิ่มบทบัญญัติในมาตรา 13(9) ให้กำหนดวิธีการเพิ่มเติมกรณีที่มีผู้สมัครเป็นกรรมการสำรวจแห่งชาติผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่ครบจำนวนเก้าคน

2. พิจารณาหาเหตุผลที่สามารถชี้แจงได้ กรณีที่ไม่ได้ให้สิทธิแก่ข้าราชการสำรวจชั้นประทวน เลือกกรรมการสำรวจแห่งชาติผู้ทรงคุณวุฒิในระดับชาติ

3. ให้ตัด กคช. ระดับภาคออก และให้คงสำรวจภูธรภาค 1-9 ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมสำรวจ กระทรวงมหาดไทยไว้ตามเดิม

เมื่อมีการปรับปรุงร่างพระราชกฤษฎีกาโอนกรมสำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปเป็นสำนักงานสำรวจแห่งชาติ พ.ศ. แล้ว คณะที่ปรึกษาฯ เห็นชอบกับร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว สำหรับการนำเสนอ นั้น ที่ประชุมเห็นว่า การปรับปรุงโครงสร้างกรมสำรวจเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น ในการนำเสนอจึงให้กรมสำรวจทำหนังสือให้ประธานคณะที่ปรึกษาฯ ลงนามเพื่อนำเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนามในหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไปโดยไม่ต้องเสนอผ่านตามสายงานปกติ และมอบให้กรมสำรวจเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ต่อมาเมื่อคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชกฤษฎีกาโอนกรมสำรวจไปเป็นสำนักงานสำรวจแห่งชาติ โดยให้สำนักงานสำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรีนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงได้มอบหมายให้คณะที่ปรึกษาฯ ฝ่ายกฎหมายฯ ประชุมพิจารณา กำหนดมาตรการแนวปฏิบัติในการปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับร่างพระราชกฤษฎีกาโอนกรมสำรวจไปเป็นสำนักงานสำรวจแห่งชาติที่จะออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมาย โดยได้เชิญ พล.ต.อ.วิสุทธิ์ กิตติวัฒน์ อธิบดีรองอธิบดีกรมสำรวจฝ่ายบริหารเป็นผู้แทนกรมสำรวจมาร่วมประชุมชี้แจงในการประชุมครั้งนี้ด้วย

คณะที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมายฯ ได้พิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประกอบข้อชี้แจงของผู้แทนกรมตำรวจ พร้อมทั้งให้มีการซักถามเพิ่มเติมแล้วเห็นว่า โดยหลักการแล้วเมื่อกรมตำรวจโอนไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะมีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรีจะมีผลทำให้ข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเขตจังหวัดไม่ได้อยู่ภายในบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น รวมทั้งมีหน้าที่ในการประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครูในการพัฒนาจังหวัดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 57(4) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จึงเกิดเป็นประเด็นปัญหาว่าเมื่อข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเขตจังหวัดไม่ได้้อยู่ภายในบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลหรือมีหน้าที่ในการประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น จึงได้มอบหมายให้กรมตำรวจไปทำการศึกษาเพื่อพิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสมต่อไป สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ต้องแก้ไขให้สอดคล้องกับร่างพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาตินั้น โดยสรุปในเบื้องต้นมีดังนี้ คือ"

"รายงานการประชุมคณะที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ครั้งที่ 13/2541 เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2541 ณ ห้องประชุมกระทรวงมหาดไทย 3 ชั้น 2 ศาลาว่าการกระทรวงมหาดไทย, หน้า 2-3

1. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521
2. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
3. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
4. ควรมีพระราชบัญญัติตำรวจเป็นกฎหมายเฉพาะ เพื่อกำหนดความหมายประเภทของตำรวจ เช่น ตำรวจแห่งชาติ ตำรวจท้องถิ่น ฯลฯ และอำนาจหน้าที่
5. กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อตกลง คำสั่งหรือหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ฯลฯ
6. กฎหมายอื่น ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมตำรวจ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ เช่น กฎหมายว่าด้วยอาชญากรรม กฎหมายว่าด้วยการพิมพ์ กฎหมายว่าด้วยโรงแรม กฎหมายว่าด้วยภาพยนตร์ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการเทพและวัสดุโทรทัศน์ ฯลฯ โดยมีหลักการว่า กฎหมายที่เกี่ยวกับงานทางด้านกฤษฎีกาหรืออำนาจในการออกคำสั่งอนุมัติ อนุญาตในทางปกครองควรจะให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการทั้งหมด ส่วนกรมตำรวจควรจะได้รับมอบหมายเฉพาะงานทางด้านกระบวนยุติธรรมเพียงอย่างเดียวเท่านั้น

ต่อมา กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า อาจมีปัญหาข้อกฎหมายขึ้นได้ จึงได้หารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังนี้¹²

ประเด็นที่หนึ่ง การปรับคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ(ก.ตร.) เป็นคณะกรรมการตำรวจทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด โดยมีกรรมการส่วนหนึ่งมาจาก

¹² บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, หน้า 1-6

ประชาชน โดยตราพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ซึ่งมีผลเป็นการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 และประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 จะถือว่าพระราชกฤษฎีกานี้มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้อง ตามมาตรา 230 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

ประเด็นที่สอง การปรับโครงสร้างกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย เป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระและอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่เป็นผลให้ต้องเปลี่ยนแปลงชื่อตำแหน่งบางตำแหน่งโดยไม่เพิ่มจำนวนและระดับตำแหน่ง ตลอดจนไม่เพิ่มอัตราเงินเดือนที่เป็นผลต่อการเพิ่มงบประมาณจะเป็นการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีได้มีการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 230 วรรคสอง หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5 ได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมตำรวจ) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน) แล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคำชี้แจงว่า ในการโอนกรมตำรวจไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจชาตินั้นจะมีการปรับโครงสร้างการบริหารนโยบายและการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจใหม่ด้วยการกำหนดให้มีคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติและคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติในระดับจังหวัด ซึ่งจะมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเลือกจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์เป็นกรรมการในคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเลือกจากตัวแทนกลุ่มอาชีพเป็นกรรมการในคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติในระดับจังหวัดด้วยการปรับโครงสร้าง

กรมตำรวจดังกล่าวได้มีการตัดทอนหน่วยงานที่ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยตรง เช่น ตำรวจป่าไม้ ตำรวจรถไฟ เป็นต้น เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นใหม่ อย่างไรก็ตาม การปรับโครงสร้างกรมตำรวจดังกล่าวไม่ได้กำหนดตำแหน่งหรืออัตรากำลังเพิ่มขึ้น แต่มีการกำหนดตำแหน่งและเรียกชื่อตำแหน่งใหม่ให้สอดคล้องกับการจัดโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและปรับเกลี่ยอัตรากำลังข้าราชการเดิมให้ดำรงตำแหน่งที่กำหนดขึ้น ซึ่งอาจจะมีการปรับลดผู้บริหารระดับพลตำรวจตรีถึงพลตำรวจโทให้เหลือเท่าที่จำเป็นและเหมาะสม ตลอดจนปรับเกลี่ยตำแหน่งข้าราชการตำรวจจากฝ่ายอำนาจการและสนับสนุนไปดำรงตำแหน่งในหน่วยปฏิบัติการหลักระดับพื้นที่ด้วย และในระยะแรกที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ การบรรจุและการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจใหม่จะไม่มีกำหนดตำแหน่งเพิ่มอีก แต่จะแต่งตั้งข้าราชการตำรวจใหม่ให้เพิ่มในอัตราที่ใกล้เคียงกับจำนวนข้าราชการตำรวจที่ต้องพ้นจากตำแหน่งไป

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 5) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาหรือในประเด็นที่หนึ่งของกระทรวงมหาดไทยแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะกรณีที่จะจัดตั้งดังกล่าว มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมและตรวจสอบการจัดตั้งองค์กรฝ่ายบริหารดังกล่าวขึ้นใหม่ ซึ่งมีผลเป็นการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพิ่มขึ้นอันเนื่องจากต้องจ่ายเงินเดือนหรือค่าจ้างเพิ่มขึ้น แต่โดยที่มาตรา 230 วรรคสองของรัฐธรรมนูญฯให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนกลางให้เป็นไปตามนโยบายด้วยการตราพระราชกฤษฎีกาปรับ

ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมหรือโอนกระทรวง ทบวง กรม ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม หากไม่มีการกำหนด ตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ฝ่ายบริหารก็สามารถดำเนินการได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้เป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารปรับเปลี่ยนโครงสร้างการจัดระเบียบ บริหารราชการส่วนกลาง ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เท่านั้น และเพื่อการนี้มาตรา 230 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหรือ กฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้ดังเช่นพระราชบัญญัติที่จัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม คณะ กรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) เห็นว่า อำนาจการตราพระราช กฤษฎีกาซึ่งมีผลแก้ไขพระราชบัญญัติได้จะต้องกระทำในลักษณะจำกัดเพื่อประโยชน์ ของฝ่ายบริหารที่จะจัดโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรม อันเป็นราชการบริหารส่วน กลางให้เหมาะสมเท่านั้น ดังนั้น พระราชกฤษฎีกาซึ่งมีผล แก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราช บัญญัติตามมาตรา 230 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญจึงหมายความเฉพาะถึงในส่วนที่เกี่ยว กับการจัดตั้ง ปรับปรุง โอน รวม หรือยุบ กระทรวง ทบวง กรม แต่สำหรับการบริหาร งานบุคคลที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดสถานะข้าราชการและองค์กรกลางบริหารงาน บุคคลรวมตลอดถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สร้างอำนาจหรือกำหนดขอบเขตแห่ง อำนาจของบุคคลหรือองค์กรไว้ พระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามมาตรา 230 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯไม่สามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลบังคับดัง กล่าวได้ ดังนั้น กรณีที่กระทรวงมหาดไทยจะโอนกรมตำรวจไปจัดตั้งเป็นสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ โดยมีหลักการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานของกรมตำรวจจาก รูปแบบคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติ และคณะ กรรมการตำรวจแห่งชาติในระดับจังหวัดอันเป็นการสร้างองค์กรและอำนาจขององค์กร

ขึ้นใหม่ จึงไม่อาจทำได้เพราะในเรื่องดังกล่าวจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 และประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 นอกจากนั้นการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดตำแหน่งข้าราชการตำรวจ การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ การเลื่อนชั้นและอัตราเงินเดือนใหม่(ตามร่างมาตรา 24 ถึงร่างมาตรา 28 แห่งร่างพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจกระทรวงมหาดไทยไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.) และบทบัญญัติอื่นที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 และประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 ก็จะทำไม่ได้เช่นเดียวกัน เพราะเป็นการลบล้างอำนาจของบุคคลที่มีอยู่ตามกฎหมาย และสร้างอำนาจของบุคคลขึ้นใหม่ หากกระทรวงมหาดไทยประสงค์จะดำเนินการดังกล่าวก็ต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 จึงจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เมื่อได้วินิจฉัยปัญหาตามข้อหารือในประเด็นที่หนึ่งแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5)¹³ เห็นว่า ปัญหาตามข้อหารือในประเด็นที่สองไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยอีก

กระทรวงมหาดไทยได้ปรับปรุงการจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติใหม่ โดยยกร่างเป็นพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. มาเพื่อดำเนินการ พร้อมกันนี้ได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่ง

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า

ส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. มาประกอบการพิจารณาด้วย ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้เชิญผู้แทนหน่วยงานที่เสนอความเห็น โดยมีสำนักงาน ก.พ. สำนักงานประมาณ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ กระทรวงยุติธรรม และสำนักงานอัยการสูงสุดประชุมหารือร่วมกันและมีมติสรุปได้ ดังนี้

(1) ข้อกฎหมาย

(1.1) ร่างพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ เป็นการเสนอโดยอาศัยบทบัญญัติตามมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นบทบัญญัติหลักการใหม่ กระทรวงมหาดไทยได้เคยเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาในเรื่องนี้ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยแล้ว ปรากฏว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) ได้พิจารณาวินิจฉัยว่า การตราพระราชกฤษฎีกา โดยมีการเป็นการสร้างองค์กรและอำนาจขององค์กรขึ้นใหม่ ไม่อาจกระทำได้ต่อร่างพระราชกฤษฎีกาลบฉบับนี้ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยได้ชี้แจงว่าได้ปรับปรุงร่างพระราชกฤษฎีกาลบฉบับเดิมตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว โดยได้ตัดบทบัญญัติที่เป็นปัญหาออก ดังนั้น ในเบื้องต้นได้พิจารณาแล้วเห็นว่า น่าจะดำเนินการต่อไปได้ แต่เนื่องจากปัญหาว่าขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นปัญหาสำคัญในข้อกฎหมายสมควรให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาในเรื่องนี้ด้วยว่าจะดำเนินการได้หรือไม่

(1.2) หากสามารถตราพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ การกำหนดตำแหน่ง และอัตรากำลังข้าราชการและลูกจ้างจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในวรรคสามของมาตรา 230 กล่าวคือจะดำเนินการไม่ได้ภายใน 3 ปี นับแต่วันใช้บังคับ ซึ่งในการกำหนดตำแหน่งและอัตรากำลังมาตรานี้ยังมีกรณีที่ไม่ชัดเจนว่าจะมีความหมายเพียงใด กล่าวคือ จะหมายความถึงการกำหนดและเพิ่มอัตราจำนวนข้าราชการและลูกจ้างเพียง

อย่างเดียว หรือจะหมายความรวมถึงการกำหนดตำแหน่งให้สูงขึ้น (ปรับระดับตำแหน่ง) ด้วย หรือไม่สมควรพิจารณาความหมายนี้ให้ชัดเจนด้วย

(1.3) ผลการใช้บังคับตามความในวรรคห้าของมาตรา 230 ที่กำหนดให้มีผลเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกฉบับ มีผลอย่างไร และตามร่างมาตรา 6 ถึง 8 ในร่างพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจฯ ถ้อยคำที่ใช้จะเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

(2) สถานภาพใหม่ การกำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานไม่สังกัดกระทรวง ทบวง กรม หรือสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีฐานะเป็นกรม แต่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นการจัดองค์กรบริหารราชการที่ไม่น่าจะสอดคล้องกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้กำหนดให้หน่วยราชการเช่นนี้อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี โดยปัจจุบันมีราชบัณฑิตยสถานเพียงแห่งเดียวเท่านั้นที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งได้เป็นมาแต่เดิม แต่ขณะนี้อยู่ในระหว่างปรับปรุงเสนอมาใหม่ให้อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี การจัดรูปแบบการบริหารของสำนักงานตำรวจแห่งชาติน่าจะมีลักษณะเดียวกันกับสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งเคยเป็นกรม สังกัดกระทรวงมหาดไทย ต่อมาได้โอนไปเป็นหน่วยงานอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามการอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีก็จะไม่ทำให้ความสำคัญของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเปลี่ยนไป เพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังคงเป็นประธานคณะกรรมการตำรวจ (ก.ตร.) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจอยู่ จึงเห็นควรให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

(3) การจัดองค์กรใหม่ การจัดองค์กรภายในของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามร่างพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจฯ ยังมีปัญหาที่ต้องพิจารณา ดังนี้

(3.1) การขยายส่วนราชการ การเพิ่มอัตรากำลังและงบประมาณในขั้นต้นจะ เห็นว่ามีการจัดตั้งกองบังคับการและกองกำกับการเพิ่มขึ้นเกินกว่า 100 กอง จึงอาจมีการ เพิ่มอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่งข้าราชการตำรวจให้สูงขึ้น และต้องเพิ่มงบประมาณ แต่ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมตำรวจ) ได้ชี้แจงว่า ตามโครงสร้างนี้ไม่มีการกำหนด ตำแหน่งใหม่เพื่อให้สูงขึ้นเพราะใช้ตำแหน่งที่มีอยู่เดิม สำหรับส่วนราชการที่จัดตั้งเพิ่ม เป็นที่ปฏิบัติอยู่เดิม เป็นกลุ่มงาน ได้กำหนดเป็นหน่วยงานให้ชัดเจนขึ้น ไม่ได้เพิ่มหน่วย งานใหม่ ใช้กำลังพลเดิมที่มีอยู่ตามตำแหน่งเดิม มีเพิ่มใหม่เพียง 2 แห่งไม่ได้เพิ่มงบ ประมาณ และเมื่อตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามร่างพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจฯ แล้ว จะต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 230 วรรคสาม จึงยืนยันได้ว่าไม่มีการเพิ่ม อัตรากำลังและปรับตำแหน่งข้าราชการตำรวจเป็นเวลา 3 ปี สำหรับการตั้งหน่วยงานเพิ่ม จะรับไปพิจารณาปรับปรุงให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2540 และ วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2541 ต่อไป

(3.2) การกระจายอำนาจและสายการบังคับบัญชา ตามร่างพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการฯ มีการจัดระเบียบบริหารเป็นราชการส่วนกลางทั้งหมด และสายการ บังคับบัญชายังไม่สอดคล้องกับเหตุผลในการเสนอปรับ โครงสร้างนี้ทำให้มีการกระจาย อำนาจไปสู่ท้องถิ่นและรวมทั้งลดสายการบังคับบัญชาให้สั้นลง ซึ่งผู้แทนกระทรวง มหาดไทยได้ขอรับกลับไปพิจารณาและนำเสนอมาเพื่อพิจารณาใหม่อีกครั้งหนึ่ง

(3.3) การยุบหรือโอนหน่วยงานที่ไม่ควรเป็นของกรมตำรวจ ไปให้ส่วนราช การอื่น ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยชี้แจงว่าขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการร่วมกับส่วนราช การที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมป่าไม้ การรถไฟแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย

และกรุงเทพมหานคร แต่ยังไม่แล้วเสร็จ จึงได้เสนอให้หน่วยงานดังกล่าวมาก่อน และหากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความพร้อมก็จะโอนหน่วยงานดังกล่าวให้ดำเนินการในทันที

(4) ผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ การจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นการปรับปรุงการบริหารงานกรมตำรวจใหม่ ให้มีความคล่องตัวและสอดคล้องกับภารกิจปัจจุบัน เพื่อให้ตอบสนองต่อการบริการประชาชน และคุ้มครองสวัสดิภาพความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการดำเนินการนี้เป็นการดำเนินการเบื้องต้นเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงระบบให้สอดคล้องกับระบบสากลต่อไป ซึ่งจะเห็นได้จากการให้มืองค์การควบคุมตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจในระดับชาติและระดับจังหวัดตามร่างคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่กระทรวงมหาดไทยได้เสนอมาเพื่อประกอบการพิจารณา จึงเห็นว่าประชาชนน่าจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการในเบื้องต้นตามสมควรและในโอกาสต่อไปสมควรที่จะได้ปรับปรุงระบบโดยตราเป็นพระราชบัญญัติเพื่อให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นตามหลักสากลต่อไป

(5) ผลกระทบต่อการจัดโครงสร้างใหม่ของกระทรวงยุติธรรม ผู้แทนกระทรวงยุติธรรมชี้แจงว่า ขณะนี้กระทรวงยุติธรรมกำลังดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวงยุติธรรมใหม่ให้สอดคล้องกับการแยกศาลเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยจะรวมหน่วยงานในทางยุติธรรมที่เกี่ยวข้องไว้ในกระทรวงยุติธรรม โดยให้มีลักษณะของการบังคับบัญชาเป็นหน่วยงานอิสระ และจัดตั้งหน่วยงานพิเศษเป็นลักษณะเฉพาะกิจ เช่น การสอบสวนคดี เศรษฐกิจ ซึ่งมีลักษณะเป็นงานเสริมกับงานของตำรวจ การปรับโครงสร้างของกรมตำรวจ จึงไม่มีผลกระทบกับโครงสร้างของกระทรวงยุติธรรม

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2541 แล้วมีมติว่า¹⁵

¹⁵ อ้างแล้ว, หน้า 4-5

(1) อนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้ความเห็นในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายตามผลการประชุมหารือร่วมกันของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม สำนักงาน ก.พ. สำนักงบประมาณ สำนักงานอัยการสูงสุด และคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ไปพิจารณาด้วย แล้วให้ดำเนินการต่อไปได้

(2) สำหรับร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ที่กระทรวงมหาดไทยเสนอมาประกอบการพิจารณา ให้กระทรวงมหาดไทยรับไปพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อปรับปรุงแก้ไขตามความเห็นของที่ประชุมร่วมกันของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและความเห็นเพิ่มเติมของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ แล้วเสนอคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการพิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

อนึ่ง สำหรับเรื่องอัตราค่าจ้างและระดับตำแหน่ง ให้กรมตำรวจดำเนินการตาม มาตรา 230 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และให้ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2540 และวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2541 ตลอดจนแนวทางของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ เรื่อง การจัดตั้งหรือแบ่งส่วนราชการใหม่ด้วย โดยต้องไม่มีการเพิ่มค่าใช้จ่ายโดยรวมด้านบุคลากรของส่วนราชการนั้น และแม้หลังจาก 3 ปีแล้ว สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะนำมาเป็นข้ออ้างเพื่อขอ กำหนดอัตราค่าจ้างเพิ่มมากขึ้นเป็นกรณีพิเศษไม่ได้

(3) การโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ นั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีความสะดวก รวดเร็วและเป็น

ระเบียบ ให้กรมตำรวจรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ
ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้อ้างถึงกรมตำรวจ ข้าราชการและ
ลูกจ้างของกรมตำรวจ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
และส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งเพื่อสะดวกต่อการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมและสอดคล้อง
คล้อยกับสถานะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาโอน
กรมตำรวจกระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. แล้ว มีความ
เห็นดังนี้¹⁶

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) ได้ตรวจพิจารณา
ร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น โดยรับฟังข้อเท็จจริงและรายละเอียดจากผู้แทน
กระทรวงมหาดไทย(กรมตำรวจ) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี(สำนักงาน ก.พ. และ
สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ)แล้ว ได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชกฤษฎีกา
โอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.
ให้ถูกต้องและเหมาะสมยิ่งขึ้น รายละเอียดปรากฏตามร่างพระราชกฤษฎีกาที่ส่งมาพร้อม
นี้ และคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) ได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับ
การโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดย
อาศัยอำนาจตามมาตรา 230 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อ
ประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย ดังนี้

¹⁶ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
(ร่างพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
พ.ศ.), หน้า 1-8

1 เจตนารมณ์ของมาตรา 230 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมุ่งที่จะให้รัฐบาลสามารถปรับปรุงโครงสร้างของราชการบริหารส่วนกลางที่มีอยู่ตามกฎหมายแต่เดิมให้สอดคล้องกับภารกิจใหม่ตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อความสะดวกรวดเร็วและความมีประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ทั้งนี้ โดยไม่ให้มีการเพิ่มจำนวนตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้าง และไม่ได้ให้อำนาจในการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคล รวมทั้งกระบวนการอื่นที่กำหนดไว้โดยกฎหมายได้ เพียงแต่ให้อำนาจหน้าที่ที่ส่วนราชการนั้นมีอยู่แต่เดิม รวมทั้งบุคลากรงบประมาณ ทรัพย์สินและหนี้สินไปเป็นของกระทรวง ทบวง กรมใหม่เท่านั้น

แต่การโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการพัฒนาระบบการจัดการและการบริหาร รวมทั้งให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการบริหารกิจการตำรวจ โดยจัดตั้งคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติ (ก.ตช.) และคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติระดับจังหวัดขึ้น อันเป็นการปรับปรุงทั้งระบบการบริหารงานบุคคลซึ่งกำหนดโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) ได้ให้ความเห็นไว้แล้วว่าไม่อาจกระทำได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญฯ ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงปรับปรุงร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเสียใหม่ และเสนอมาเป็นร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ พร้อมทั้งได้เสนอร่างคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ร่างข้อกำหนด ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกของคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อการแต่งตั้ง และร่างประกาศ ก.ตร. เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกมาเพียงเพื่อประกอบการพิจารณา

การดำเนินการดังกล่าวย่อมเห็นได้ว่า มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาระบบการจัดการและการบริหารทั้งการบริหารงานบุคคลและการอื่นรวมทั้งปรับปรุงกระบวนการอื่นที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์แต่เดิมแต่ไม่สามารถกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา จึงได้แยกการดำเนินการเป็นส่วน ๆ โดยเสนอเรื่องการโอนกรมตำรวจไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อใช้อำนาจตามมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญฯมาก่อน แล้วจึงค่อยดำเนินการแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและกระบวนการอื่นต่อไปอีกในอนาคต ทั้ง ๆ ที่ควรจะดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกันเสียในคราวเดียว

จากการตัดทอนสาระสำคัญของกฎหมายแยกออกมาเฉพาะในเรื่องการโอนและการจัดตั้งเพื่อตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 230 ของ รัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าว ย่อมมีผลกระทบต่อการบริหารงานต่อไป 4 ประการดังนี้

ประการแรก คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจที่จะจัดตั้งขึ้นตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีนั้น เป็นเพียงคณะกรรมการที่มีอำนาจให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้มีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามกฎหมายเท่านั้น หากได้มีอำนาจสั่งการหรือวินิจฉัยใด ๆ ได้ไม่หากจะให้มีอำนาจก็ต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

ประการที่สอง การดำเนินการดังกล่าวโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไปพร้อมกันจะทำให้เกิดปัญหาว่า ทั้งตำรวจและพนักงานฝ่ายปกครองต่างก็มีอำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ในอดีตทั้งพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจต่างอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยจึงมีอำนาจสั่งการทางบริหารให้ตำรวจเป็นผู้สอบสวนแต่ฝ่ายเดียว

แต่แม้กระนั้นในหลายกรณีต้องมีการสั่งการให้ฝ่ายปกครองเข้ามาเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนหรือร่วมในการสอบสวนด้วย เมื่อแยกสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรีแล้ว การดำเนินการดังกล่าวแม้จะกระทำได้แต่ก็จะขาดเอกภาพในการสั่งการและอาจก่อให้เกิดความสับสนในกระบวนการยุติธรรมได้

ประการที่สาม เมื่อแยกกรมตำรวจออกจากกระทรวงมหาดไทยแล้ว

อำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในจะถูกแยกออกเป็นสองส่วน ส่วนหนึ่งยังอยู่ที่กระทรวงมหาดไทยและอีกส่วนหนึ่งถูกแยกไปอยู่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งอาจจะเกิดปัญหาต่อไปได้ว่าหน่วยงานใดมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องใด อย่างไร ทั้งในแง่ของการเกี่ยวพันและความซ้ำซ้อน ซึ่งอาจนำความเสียหายมาสู่ส่วนรวมในด้านเอกภาพและงบประมาณของหน่วยงานได้

ประการที่สี่ เมื่ออาศัยอำนาจตามมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญตราเป็น

พระราชกฤษฎีกา ย่อมมีผลทำให้ไม่สามารถเพิ่มอัตรากำลังหรือเพิ่มตำแหน่งให้เหมาะสมกับสภาพของการเปลี่ยนแปลงเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้โดยสะดวก การจัดทำโครงสร้างภายในของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงต้องอาศัยโครงสร้างเดิมของกรมตำรวจเป็นหลัก ซึ่งถ้าคำนึงถึงว่าโครงสร้างของกรมตำรวจในปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยให้การปฏิบัติภาระหน้าที่ของกรมตำรวจเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ การใช้โครงสร้างเดิมของกรมตำรวจมาเป็นโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงย่อมเป็นที่ชัดเจนว่าการบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติย่อมจะขาดประสิทธิภาพและไม่คล่องตัว เช่นเดียวกับที่เป็นอยู่ในกรมตำรวจปัจจุบัน และถ้าการตราพระราชบัญญัติเพื่อปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจต่าง ๆ ของตำรวจ ยั่งยืนนานออกไปเท่าไร การขาดประสิทธิภาพและความสับสนก็จะยิ่งเกิดมากขึ้นเท่านั้น

นอกจากนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) ยังมีข้อสังเกตเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจร่างพระราชกฤษฎีกาฯ อีกว่า

2. คอปัญหาที่ว่า การตราพระราชกฤษฎีกาในเรื่องนี้จะกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น เห็นว่า ถ้าพิจารณาเฉพาะแต่ตัวอักษรในร่างพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรีส่งไปให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์ที่ได้กล่าวไว้ในข้อ 1 ข้างต้นแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) ได้พยายามแก้ไขร่างมาตราต่าง ๆ ในร่างพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. เพื่อให้คงอัตราของข้าราชการตำรวจและลูกจ้างของกรมตำรวจไว้เท่าที่มีอยู่ตามตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเดิม โดยมีบทบัญญัติในร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดให้โอนตำแหน่งและอัตราของข้าราชการตำรวจและลูกจ้างของกรมตำรวจไปเป็นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ร่างมาตรา 6) และในวาระเริ่มแรกได้กำหนดให้การแบ่งส่วนราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติอนุโลมตามการแบ่งส่วนราชการเดิมของกรมตำรวจตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2539 และแก้ไขเพิ่มเติม (ร่างมาตรา 11) ทั้งนี้ เพื่อมิให้มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นอันจะทำให้ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ตรวจพิจารณาขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น เมื่อร่างพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. มีผลใช้บังคับ คณะรัฐมนตรีจะต้องคำนึงและระมัดระวังด้วยว่าภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับจะต้องไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้มี

จำนวนเพิ่มขึ้น โดยหากมีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นจะทำให้การกระทำนั้นขัดต่อมาตรา 230 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งนอกจากจะเป็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้วยัง อาจเป็นปัญหาความรับผิดชอบทางการเมืองตามมาตรา 303 ของรัฐธรรมนูญฯ อีกด้วย

3. ตามร่างมาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. กำหนดให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยและบรรดาอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจทุกตำแหน่งและชั้นยศของกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปเป็นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือของข้าราชการตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ แล้วแต่กรณีนั้น เห็นว่า เนื่องจากมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่มีโทษทางอาญา ซึ่งกรมตำรวจหรือข้าราชการตำรวจจะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายนั้น การโอนอำนาจหน้าที่ของกรมตำรวจหรือของข้าราชการตำรวจของกรมตำรวจตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไปเป็นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือข้าราชการตำรวจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงชอบด้วยเหตุผล แต่โดยที่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โดยพิจารณาแต่งตั้งตามความเหมาะสมของตำแหน่ง ซึ่งเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจแต่งตั้งที่จะพิจารณาแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่เห็นสมควรให้ดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว เช่น ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478 ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจแต่งตั้งนายทะเบียน และได้มีกฎกระทรวงแต่งตั้งข้าราชการตำรวจเพื่อดำเนินการดังกล่าว กรณีนี้จึงเป็นเหตุผลและความเหมาะสมเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรักษาการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการโรงแรมที่จะจัดการกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรในสังกัดกระทรวงมหาดไทยขององค์กรใดดำเนินการเมื่อร่างมาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ กำหนดให้โอนอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายลักษณะดังกล่าวไปด้วย ทั้ง

นี้สำนักงานตำรวจแห่งชาติอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี จึงน่าจะไม่ใช่ขอบด้วย เจตนาของกฎหมายที่กำหนดคุณพินิจของรัฐมนตรีรักษาการจะแต่งตั้งผู้รับผิดชอบ ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม การที่จะดำเนินการเรื่องนี้ให้สมบูรณ์สมควรที่จะได้ กำหนดให้ชัดเจนในบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกาว่า อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายลักษณะ ดังกล่าวฉบับใดซึ่งได้แต่งตั้งหรือกำหนดให้เป็นอำนาจของกรมตำรวจหรือข้าราชการ ตำรวจสมควรจะโอนไปเป็นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือ ข้าราชการตำรวจของ สำนักงานตำรวจแห่งชาติบ้าง แต่โดยที่การดำเนินการดังกล่าวจะต้องใช้เวลานานเพราะ จำเป็นต้องปรึกษาหารือกับหน่วยราชการอื่นด้วย และกรมตำรวจมีความประสงค์ที่จะ ให้มีการตราพระราชกฤษฎีกานี้ออกใช้บังคับโดยเร็ว จึงยังไม่อาจดำเนินการดังกล่าวได้ ในขณะนี้ แต่เพื่อประโยชน์ในการลดความสับสนลงจึงได้เพิ่มบทบัญญัติไว้ใน รัฐมนตรีมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดว่าเรื่องใดสมควรโอนไปหรือไม่ (ร่างมาตรา 9 วรรคสอง)

4. โดยที่การโอนกรมตำรวจตามร่างพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ได้กำหนดให้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี(ร่างมาตรา 3) และได้ โอนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในส่วนที่ เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรมตำรวจหรือโอนฐานะผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบ ในการปฏิบัติราชการของกรมตำรวจไปเป็นของนายกรัฐมนตรี(ร่างมาตรา 9) แต่อำนาจ หน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้เกี่ยวกับกรมตำรวจหรือข้าราชการ ตำรวจที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่นมีอีกเป็นจำนวนมาก เช่น การอนุญาตให้จับของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มาตรา 81(2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญา อำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะไม่โอนไปเป็นของนายกรัฐมนตรีด้วยเพราะ พระราช กฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 230 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ ไม่มีผลเป็น

การสร้างอำนาจของบุคคลขึ้นมาใหม่ หากจะโอนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลักษณะดังกล่าวไปเป็นของนายกรัฐมนตรีจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลูกฉบับเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไว้ให้ชัดเจน

5. ในกรณีที่กรมตำรวจประสงค์จะยุบหรือโอนหน่วยงานที่ไม่ควรเป็นของกรมตำรวจไปเป็นส่วนราชการอื่น เช่น กองตำรวจป่าไม้ กองตำรวจรถไฟ เป็นต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) เห็นว่า โดยที่การดำเนินการดังกล่าวอยู่ระหว่างการประสานของกรมตำรวจกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ในการตรวจพิจารณาจึงไม่มีบทบาทยุติคดีกิจการในส่วนดังกล่าวออกไป เพราะหากรัฐบาลจะกำหนดภารกิจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเสียใหม่ โดยโอนกิจการในลักษณะดังกล่าวของกรมตำรวจที่ได้โอนไปเป็นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะต้องดำเนินการเป็นอีกขั้นตอนต่างหาก

4.2 ปัญหาทางกฎหมายในการจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

4.2.1 เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 230

ในการร่างมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้มีทั้งผู้เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ดังนี้

(1) ฝ่ายที่เห็นด้วย

ฝ่ายที่เห็นด้วยกับการให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม ได้มีเหตุผลดังนี้

(1.1) การให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ได้ จะทำให้การปฏิรูปเป็นไปได้โดยความรวดเร็ว¹⁶

(1.2) แผนนโยบายของรัฐบาล ต้องการที่จะปฏิรูประบบราชการอยู่แล้ว หากไม่มีกฎหมายเปิดช่องไว้ ก็คงจะปฏิรูปได้ยาก¹⁷

(1.3) ในต่างประเทศรัฐเป็นนิติบุคคลไม่ใช่กระทรวง ทบวง กรม เป็นนิติบุคคล จึงทำให้การปฏิรูประบบราชการง่าย แต่ของไทยกระทรวง ทบวง กรม เป็นนิติบุคคล จึงปฏิรูปได้ยาก ดังนั้น แนวทางในการปฏิรูประบบราชการจึงมี 2 วิธี คือ หนึ่ง ยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม สอง การให้อำนาจของฝ่ายบริหารสามารถตราพระราชกฤษฎีกาตั้ง ยุบ รวม โอน กระทรวง ทบวง กรม ได้ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเลือกวิธีที่สอง ซึ่งปัญหาเรื่องพระราชกฤษฎีกาล้มล้างพระราชบัญญัติได้หรือไม่ ให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาออกความอะไร ถ้าออกตามรัฐธรรมนูญ เช่น พระราชกฤษฎีกายุบสภา ฯลฯ สามารถยกเลิกพระราชบัญญัติได้ ส่วนถ้าออกตามพระร ษบัญญัติ จะไม่สามารถยกเลิกพระราชบัญญัติได้¹⁸

(1.4) ในต่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาใหญ่ ๆ ก็จะเอากรมโดยบางกองที่เกี่ยวข้องมารวมกัน แล้วโอนอำนาจตามกฎหมายทั้งหมดเท่าที่จำเป็นมาให้รัฐมนตรีใหม่ โดยข้าราชการเดิมสถานที่ราชการอยู่ที่เดิม เปลี่ยนแค่ผู้บังคับบัญชาเท่านั้น ลักษณะเช่นนี้ จึงไม่ต้องไปตั้งคณะกรรมการมาแก้ไขปัญหาเหมือนของไทย ดังนั้น การพยายามที่จะ

¹⁶ โปรดดูคำอภิปรายของนายคณิน บุญสุวรรณ, รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเมื่อ 21 มิถุนายน 2540, หน้า 10/2

¹⁷ โปรดดูคำอภิปรายของนายธีรวัฒน์ ร่มไทยทอง, รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2540, หน้า 10/8

¹⁸ โปรดดูนายสมคิด เกศไพฑูริย์, รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2540, หน้า 9/1

ทำให้ฝ่ายบริหารมีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพที่จะปรับองค์กรในระบบราชการ เพื่อแก้ไขปัญหาก็ให้ทันกับสถานการณ์ซึ่งจำเป็นและเป็นกระบวนการส่วนหนึ่งของการปรับปรุงโครงสร้างในการปฏิรูปการเมือง จึงได้บัญญัติมาตรา 230 ไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ วุฒิสภาได้ให้ข้อสังเกตว่า ถ้าไม่กำหนดให้พระราชกฤษฎีกาสามารถแก้ไขพระราชบัญญัติได้ไว้ จะมีผลทำให้พระราชกฤษฎีกาไม่สามารถแก้ไขพระราชบัญญัติได้และไม่ใช้รัฐธรรมนูญที่กำหนดเรื่องนี้ไว้ ในพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขันนั้น เป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น ได้กำหนดว่า พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ที่มอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขันแก้ไขหรือยกเลิกพระราชบัญญัติอื่นที่ออกก่อนพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือเสมือนว่าตัวพระราชบัญญัตินี้เอาไปแก้ไขหรือยกเลิก²⁰

(1.5) มาตรฐานที่สำคัญมาก จุดประสงค์ของการเขียนรัฐธรรมนูญฉบับนี้หลักใหญ่อันหนึ่งคือการสร้างเสถียรภาพและสร้างประสิทธิภาพของรัฐบาล และมีหลายมาตราที่มุ่งไปสู่จุดนั้น จากประสบการณ์ การปรับปรุงส่วนหนึ่งต้องปรับปรุงที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน อีกส่วนหนึ่งเพื่อความคล่องตัว เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น รวดเร็ว การปรับปรุงโครงสร้าง โดยพระราชบัญญัติจะทำได้ยากและมาตรฐานนี้เป็นการคุมกำลังพลมากกว่าที่จะเน้นเรื่องการเพิ่มกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งถ้าหากมีการเพิ่มกำลังพลก็จะต้องไปตราเป็นพระราชบัญญัติ²¹

²⁰ โปรดดูคำอภิปรายของนายบรรศักดิ์ อุวรรณ โฉน, รายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2540, หน้า 228

²¹ โปรดดูคำอภิปรายของนายอานันท์ ปันยารชุน, รายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2540, หน้า 241

(2) ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย

ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมได้ มีเหตุผลดังนี้

(2.1) พระราชกฤษฎีกาล้มล้างอำนาจพระราชบัญญัติได้อย่างไร และการตราพระราชกฤษฎีกาได้ง่าย ๆ จะมีการตั้งหน่วยงานใหม่มากขึ้น²¹

(2.2) จะเกิดปัญหาความสับสนทั้งในส่วนขององค์กรและการบริหารงานบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม²²

(2.3) การจัดตั้งส่วนราชการ ควรเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ควรบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และการใช้พระราชกฤษฎีกา ซึ่งก็คือมติคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นอำนาจฝ่ายบริหารทั้งหมด ฝ่ายนิติบัญญัติไม่เกี่ยว จะกระทบกระเทือนมาก ซึ่งจะกลายเป็นเครื่องมือของนักการเมืองในเรื่องการบริหารงานบุคคลซึ่งไม่เป็นธรรมต่อประชาชน²³

(2.4) การให้อำนาจพระราชกฤษฎีกาแก้ไขพระราชบัญญัติได้ เป็นการผิดหลักการบริหาร และหลักการออกกฎหมาย โดยฝ่ายนิติบัญญัติ²⁴

²¹ โปรดดูคำอภิปรายของนายกระมล ทองธรรมชาติ และนายเปียน ชีรวิทย์, รายงานการประชุมสภาว่ารัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2540, หน้า 244-245

²² โปรดดูคำอภิปรายของ พล.ต.อ.สวัสดิ์ อมรวิวัฒน์, รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2540, หน้า 10/4

²³ โปรดดูคำอภิปรายของนายอมร รักษาสัตย์, รายงานการประชุมสภาว่ารัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2540, หน้า 230

²⁴ โปรดดูคำอภิปรายของนายเสรี สุวรรณภานนท์, รายงานการประชุมสภาว่ารัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2540, หน้า 232

จากเหตุผลทั้งฝ่ายเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ผู้เขียนเห็นว่า เจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ มาตรา 230 นั้น จะมุ่งแก้ปัญหาอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะสามารถปรับองค์ กรของฝ่ายบริหารให้ไปในทิศทางที่สอดคล้องกับนโยบายที่ฝ่ายบริหารแถลงไว้กับฝ่าย นิติบัญญัติ ซึ่งทำให้ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบในเรื่องนโยบายต่อฝ่ายนิติบัญญัติ คั้ง นั้น ถ้าหากไม่ให้เครื่องมือ คือ มาตรา 230 นี้แล้ว ก็จะทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถจะ ดำเนินการตามนโยบายที่แถลงไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นแนวทางในการปฏิรูป ระบบการเมือง ผู้เขียนจึงเห็นด้วยกับเหตุผลของฝ่ายที่เห็นด้วยที่ให้มีการบัญญัติมาตรา 230 ไว้ในรัฐธรรมนูญ

4.2.2 ปัญหาเรื่องพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชบัญญัติ

ตามที่มาตรา 230 แห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในวรรคห้าว่า “การดำเนินการ ตามวรรคสองกับกระทรวง ทบวง กรม ที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นแล้วให้ตราเป็น พระราชกฤษฎีกา โดยให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นนั้น มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้ดังเช่นพระราชบัญญัติใน ส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย” ทำให้เกิดเป็นประเด็นปัญหาว่า พระราชกฤษฎีกามีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติได้หรือไม่ และถ้าได้มีผลใช้บังคับกับ พระ ราชบัญญัติเฉพาะเจาะจงหรือกว้างขวางถึงพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วย

(1) พระราชกฤษฎีกามีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติ ได้หรือไม่

ถ้าพิจารณาจากศักดิ์กฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติเป็น กฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าพระราชกฤษฎีกา ซึ่งการให้พระราชกฤษฎีกายกเลิกหรือแก้ไข

บทบัญญัติในพระราชบัญญัติจึงดูเหมือนไม่ถูกต้อง นอกจากนี้ ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยได้ให้เหตุผลไว้ดังนี้²⁶

“ก่อนจะมีการตราพระราชกฤษฎีกา โอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541 นั้น ได้มีแนวความคิดที่จะให้การจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงส่วนราชการระดับกรม กระทำในรูปของ “พระราชกฤษฎีกา” แทนรูปของ “พระราชบัญญัติ” ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นสำหรับฝ่ายบริหารในการปรับปรุงหน่วยงานระดับกรม ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลที่สำคัญและสัมพันธ์กับประชาชนในระดับล่างให้เหมาะสม และเกิดประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นประโยชน์ต่อประชาชน โดยเริ่มดำเนินการอย่างเป็นทางการตั้งแต่วันที่ 16 เมษายน 2539 โดยคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ จนในที่สุด คณะรัฐมนตรีในสมัยนายกรัฐมนตรี นายบรรหาร ศิลปอาชา ก็ได้เห็นชอบในหลักการดังกล่าว เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2539 และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าไปพิจารณาดำเนินการร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ

ต่อมา เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ทำบันทึก สรุปผลการพิจารณาแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องและผลประทบของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 2) เมื่อเดือนกันยายน 2539 สรุปว่าจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 3 ฉบับ คือ หนึ่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 สอง พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 สาม กฎหมายว่าด้วยวิธีการโอนงบประมาณ

²⁶ พรรคความหวังใหม่, คำร้องขอให้ถอดถอนพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ และนายชวน หลีกภัย, 2542, หน้า 26-31

ในระหว่างการเตรียมการดังกล่าว ซึ่งสืบทอดมาจนถึงคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการในสมัยนายกรัฐมนตรี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ก็ได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามแนวทางการปฏิรูปการเมือง ที่สมัยรัฐบาลนายบรรหารฯ และต่อมาสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ฯ ได้ริเริ่มและแถลงเป็นนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สสร.) ก็ได้นำเอาแนวความคิดนี้ไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 25470 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 มาตรา 230 ความว่า

“การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีผลเป็นการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ หรือการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีได้มีการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ทั้งนี้ โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ภายในสามปีนับแต่วันที่มีการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ตามวรรคสอง จะกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นในกระทรวง ทบวง กรม ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ หรือในกระทรวง ทบวง กรม ที่ถูกรวมหรือโอนไปมิได้

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้ระบุอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ การโอนอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งหน่วยงานราชการหรือเจ้าพนักงานที่มีอยู่เดิม การโอนข้าราชการและลูกจ้าง งบประมาณรายจ่ายรวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินเอาไว้ด้วย

การดำเนินการตามวรรคสองกับกระทรวง ทบวง กรม ที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นแล้วให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นนั้นมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้ ดังเช่นพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย”

จะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้จำกัดเฉพาะการจัดตั้ง การรวม โอน หรือยุบส่วนราชการระดับกรมเท่านั้น แต่รวมไปถึงกระทรวงและทบวงด้วย ซึ่งโดยหลักการจะยิ่งทำให้เกิดความสับสนและขัดแย้งสำหรับฝ่ายบริหารยิ่งขึ้น ในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และนโยบายของรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม ในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการยกร่างของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ตระหนักถึงปัญหาความยุ่งยากทางกฎหมายของเรื่องดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากร่างแรกที่เขียนไว้เป็นมาตรา 229 ความว่า

“การจัดตั้ง การโอน หรือการยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งให้ระบุอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ การโอนอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งหน่วยราชการหรือเจ้าพนักงานที่มีอยู่เดิม หรือการโอนข้าราชการและงบประมาณรายจ่าย ถ้ามีเอาไว้ด้วย”

มีการพยายามอธิบายให้เหตุผลกันว่า พระราชกฤษฎีกาจะไปปลงล้างบทบัญญัติของพระราชบัญญัติได้หรือไม่ เลขานุการ (ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ) ได้ให้ความเห็นว่า²⁷ “พระราชกฤษฎีกาจะไปปลงล้างกฎหมายได้หรือไม่ ก็เป็นปัญหาที่ต้องคิด

²⁷ อ้างแล้ว, หน้า 28-29

เฉพาะ แต่ตราขึ้นโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พระราชกฤษฎีกาประเภทนี้จะไปขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นใดไม่ได้ - ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 221 ที่บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

ต่อมา - สมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขหลักการของมาตรานี้เสียใหม่ ตัดการเรื่องการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม โดยพระราชกฤษฎีกาออก คงให้ทำได้เฉพาะการรวม การโอนหรือยุบ กระทรวง ทบวง กรมเท่านั้น (รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 230 วรรคสอง) ส่วนปัญหาที่ว่า จะเอาพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามรัฐธรรมนูญในเรื่องเกี่ยวกับการรวม การโอนหรือยุบ กระทรวง ทบวง กรม ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติไปแก้ไขหรือลบล้าง พระราชบัญญัติได้หรือไม่นั้น ศ.ดร.บวรศักดิ์ฯ ได้เสนอให้เพิ่มวรรคท้ายของมาตรา 230 โดยอ้างว่าทำตามข้อสังเกตของวุฒิสภา ด้วยการให้เหตุผลว่า²⁹ “...ไม่ใช่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่เขียนให้พระราชกฤษฎีกาแก้พระราชบัญญัติได้...พระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน เป็นพระราชบัญญัติเท่านั้นนะครับ บอกว่าพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขันนั้น แก้ไขหรือยกเลิกพระราชบัญญัติอื่นที่ออกก่อนพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือเสมือนหนึ่งว่าตัวพระราชบัญญัตินี้เองไปแก้ไขหรือยกเลิก เขายังเขียนมาแล้วครับ กฎอัยการศึกก็เช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้น สิ่งนี้วรรคท้ายเขียนตามความเห็นข้อเสนอแนะของวุฒิสภา”

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า, กฎหมายที่มีคำว่า “ภาวะคับขัน” เป็นส่วนหนึ่งของชื่อที่ยังใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมี 3 ฉบับ คือ “พระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2486, พระราชบัญญัติควบคุมสิ่งที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2486 และพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภค บริโภคและของอื่นในภาวะคับขัน พุทธ

²⁹ อ้างแล้ว, หน้า 30

ศักราช 2488” ซึ่งไม่มีฉบับใดกำหนดว่า พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามกฎหมายนั้น ให้มีผลเป็นการลบล้างพระราชบัญญัติอื่น ส่วนพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พุทธศักราช 2457 ตราขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งพระบรมราชโองการประกาศกฏอัยการศึกในขณะนั้นมีผลเป็นกฎหมาย จึงสามารถแก้ไขหรือยกเลิกพระราชบัญญัติได้

เมื่อเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนว่า พระราชกฤษฎีกาจะไปแก้ไขพระราชบัญญัติได้หรือไม่ แม้จะมีการเขียนรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 230 วรรคห้ารับรอง โดยให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นนั้นมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ ฯลฯ ได้ ในที่สุดคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 5) ซึ่งประกอบด้วย นายมีชัย ฤชุพันธ์ (ประธาน) นายคณิต ฒ นกร (อดีตอัยการสูงสุด) คุณหญิงนันทกา สุประภาต นันท์ (อดีตปลัดกระทรวงกรุงเทพมหานคร) นายบดี จุณณานนท์ (อดีตผู้อำนวยการสำนักงานประมาณและอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) ศ.ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ (อดีตคณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและอดีต สสร.) นายประมาณ ชันชื้อ (อดีตประธานศาลฎีกา) นายไมตรี ต้นเต็มทรัพย์ (อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา) นายอารีย์ วงศ์อารยะ (อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย) ก็ได้มีความเห็นในการตรวจพิจารณาพระราชกฤษฎีกายุบสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2541 ว่า³⁰ “พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่อาจไปแก้ไขหรือยกเลิกบทบัญญัติในพระราชบัญญัติ (คือพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534) ได้ แต่การแปลความรัฐธรรมนูญให้มีผลในการใช้บังคับได้ จึงต้องแปลความว่าพระราชบัญญัติถูกแก้ไขหรือยกเลิกโดยรัฐธรรมนูญ มิใช่พระราชกฤษฎีกา (แม้จะเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 230 วรรคห้า)”

³⁰ อ้างแล้ว, หน้า 30-31

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) จึงปรับปรุงแก้ไขข้อความในมาตรา 4 ของพระราชกฤษฎีกายุบสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าฯ ซึ่งประกาศในพระราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2541 เป็นว่า

“ความใน (21) ของมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2539 เป็นอันยกเลิกตามมาตรา 230 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

และข้อความในลักษณะนี้ก็ได้รับการบัญญัติไว้เช่นเดียวกันในพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541 มาตรา 10 ในเดือนตุลาคม 2541”

แต่ผู้เขียนมีความเห็นด้วยกับความเห็นของ รศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ที่ว่า การที่จะดูว่าพระราชกฤษฎีกามีอำนาจไปยกเลิกหรือแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติได้หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาถึงที่มาของอำนาจที่ก่อให้เกิดพระราชกฤษฎีกานั้น ถ้าเป็นพระราชบัญญัติที่เป็นที่มาของอำนาจของพระราชกฤษฎีกาย่อมไม่สามารถจะไปยกเลิกหรือแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติได้ เพราะอำนาจพระราชบัญญัติที่ให้มิพระราชกฤษฎีกาเท่ากับ อำนาจพระราชบัญญัติที่จะไปยกเลิก แต่ถ้าเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นที่มาของอำนาจของพระราชกฤษฎีกาแล้ว ย่อมสามารถจะไปยกเลิกหรือแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติได้ เพราะอำนาจรัฐธรรมนูญมีสูงกว่าพระราชบัญญัติ และรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดย่อมสามารถกำหนดวิถีทางในการบริหารประเทศในลักษณะเช่นใดก็ได้

นอกจากนี้ ถ้าพิจารณาถึงข้อเท็จจริงแล้ว จะเห็นได้ว่าในเรื่องการจัดตั้งยุบเลิกกรมหรือโอนกระทรวง ทบวง กรม ในสมัยก่อนจะดำเนินการโดยตราเป็นพระราชบัญญัติทั้งสิ้น ดังนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนระบบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยจะให้การ

จัดตั้ง ยุบ เลิก รวมหรือโอน กระทรวง ทบวง กรม ตราเป็นพระราชกฤษฎีกานั้น ก็จำเป็นอยู่เองที่จะต้องกำหนดให้เป็นการยกเลิกหรือแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ มิฉะนั้นแล้วระบบบริหารราชการแผ่นดินที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ก็ไม่สามารถที่จะปฏิบัติได้เลย และต่อไปในอนาคตปัญหานี้ก็จะค่อย ๆ หดไป เพราะเมื่อมีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเป็นส่วนใหญ่ต่อไปก็จะเป็นพระราชกฤษฎีกากยกเลิกหรือแก้ไขบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาคู่กัน ซึ่งจะดูไม่ขัดกับหลักในเรื่องศักดิ์กฎหมาย

(2) พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับกว้างขวางหรือไม่

ในมาตรา 230 วรรคห้า แห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า “พระราชกฤษฎีกามีผลแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้ ดังเช่นพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย” ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับอำนาจของพระราชกฤษฎีกาไว้ในเรื่องการโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย³¹ คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) เห็นว่า อำนาจการตราพระราชกฤษฎีกาซึ่งมีผลแก้ไขพระราชบัญญัติได้จะต้องกระทำในลักษณะจำกัดเพื่อประโยชน์ของฝ่ายบริหารที่จะจัดโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรม อันเป็นราชการบริหารส่วนกลางให้เหมาะสมเท่านั้น ดังนั้น พระราชกฤษฎีกาซึ่งมีผลแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติตามมาตรา 230 วรรค ของรัฐธรรมนูญจึงหมายความเฉพาะถึงในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้ง ปรับปรุง โอน รวมหรือยุบ กระทรวง ทบวง กรม แต่สำหรับการบริหารงานบุคคลที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดสถานะข้าราชการและองค์

³¹ อ่างแล้ว, หน้า 4-5 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, หน้า 1-6

องค์กรกลางบริหารงานบุคคลรวมตลอดถึงทบบัญญัติแห่งกฎหมายที่สร้างอำนาจหรือกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจของบุคคลหรือองค์กรไว้ พระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามมาตรา 230 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ ไม่สามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมทบบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลบังคับดังกล่าวได้ ดังนั้น กรณีที่กระทรวงมหาดไทยจะโอนกรมตำรวจไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีหลักการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานของกรมตำรวจจากรูปแบบคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติในระดับจังหวัดอันเป็นการสร้างองค์กรและอำนาจขององค์กรขึ้นใหม่ จึงไม่อาจทำได้เพราะในเรื่องดังกล่าวจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 และประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 นอกจากนี้ การตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดตำแหน่งข้าราชการตำรวจการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ การเลื่อนชั้นและอัตราเงินเดือนใหม่(ตามร่างมาตรา 24 ถึงร่างมาตรา 28 แห่งร่างพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.) และทบบัญญัติอื่นที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 และประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 ก็จะกระทำไม่ได้เช่นเดียวกัน เพราะเป็นการลบล้างอำนาจของบุคคลที่มีอยู่ตามกฎหมายและสร้างอำนาจของบุคคลขึ้นใหม่ หากกระทรวงมหาดไทยประสงค์จะดำเนินการดังกล่าวก็จะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 จึงจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

นอกจากนี้ ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยได้ให้เหตุผลอีกว่า³² พระราชกฤษฎีกาที่ออก โดยอาศัยมาตรา 230 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญฯ นั้น มีผลเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ เฉพาะพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดตั้ง ปรับปรุง โอน รวม หรือยุบกระทรวง ทบวง กรม เท่านั้น และเวลาเขียนพระราชกฤษฎีกาในมาตราที่เกี่ยวกับกรณีดังกล่าว ก็ต้องใช้ วิธีการอ้างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 230 วรรคห้า ดังที่ได้กล่าวมาในข้อ (5) ข้างต้น จะไม่ อ้างรัฐธรรมนูญและเขียนลอย ๆ ให้พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 230 วรรคห้า แก้ไขหรือยกเลิกพระราชบัญญัติไปเลยไม่ได้ และพระราชบัญญัติในความหมายของมาตรา 230 วรรคห้า หมายถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้ง ปรับปรุง โอน รวมหรือยุบกระทรวง ทบวง กรม เท่านั้น ไม่รวมถึงกฎหมายอื่น เช่นกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่ง จะต้องไปแก้ไขให้สอดคล้องกับการโอน รวม ยุบกระทรวง ทบวง กรม ด้วยการเสนอ เป็นร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว และกระทรวงมหาดไทย ประสงค์จะโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ด้วยการออกพระราชกฤษฎีกา โดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา 230 ย่อมทำได้ แต่ถ้าจะทำให้ถูกต้อง ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และไม่ก่อให้เกิดความโกลาหลในทางปฏิบัติ จนก่อให้เกิดความเสียหายและยิ่งจะเสียหาย สับสนุ่นวายต่อไปในอนาคต พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ก็ชอบที่จะดำเนินการในเรื่องนี้ ดัง ต่อไปนี้ อย่างเป็นระบบและสอดคล้องต้องกัน และให้มีผลออกมาบังคับใช้พร้อมกัน กล่าวคือ

³² พรรคความหวังใหม่, เรื่องเดียวกัน, หน้า 33-34

หนึ่ง คือดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยเป็นส่วนราชการที่ไม่สังกัดกระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นกรม และอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นเรื่องการจัดตั้งองค์กร

สอง คือดำเนินการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 และประกาศ รสช. ฉบับที่ 38 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะในเรื่องการกำหนดตำแหน่ง การเทียบตำแหน่ง และการแต่งตั้งบุคคลลงในตำแหน่งต่าง ๆ เช่น ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

สาม คือดำเนินการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 ในส่วนของชื่อตำแหน่งที่กล่าวมาในสอง

แต่หากจะดำเนินการเฉพาะตามหนึ่งเพียงประการเดียวดังที่ได้กระทำไป ก็จะทำให้เกิดปัญหาตามมามากมาย เพราะพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจฯ ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่อาจไปปลดล้างอำนาจของบุคคลที่มีอยู่ตามกฎหมาย (พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการตำรวจฯ และประกาศ รสช.ฯ) ตามสองและสร้างอำนาจของบุคคลขึ้นมาใหม่ได้ ดังที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 5) ได้ให้ความเห็นไว้ดังได้กล่าวมาแล้ว

ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า การให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาจะถือว่าอำนาจของพระราชกฤษฎีกาในการแก้ไขพระราชบัญญัติในลักษณะจำกัด คือ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง โครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรม อันเป็นราชการบริหารส่วนกลางให้เหมาะสมเท่านั้น แต่ในเรื่องการบริหารงานบุคคลไม่สามารถจะไปแก้ไขได้นั้น แต่เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติมาตรานี้ขึ้นมา นั้นต้องการที่จะให้การปฏิรูประบบราชการเป็นไปด้วยความคล่องตัว รวดเร็ว และสามารถ

แก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นกับประเทศได้ กล่าวคือ การใช้องค์กรในระดับที่นานโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ดังนั้น ถ้ากำหนดขอบเขตของพระราชกฤษฎีกาในการแก้ไขพระราชบัญญัติในลักษณะจำกัดจะทำให้การปฏิรูประบบราชการขาดความคล่องตัว รวดเร็ว และไม่สามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น ที่ฝ่ายบริหารจะพยายามแก้ไขได้ ดังเช่น ในกรณีกรมตำรวจที่จะโอนไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จะไม่สามารถปรับโครงสร้างและการบริหารงานบุคคลได้เลย เนื่องจากว่าพระราชกฤษฎีกาไม่สามารถไปแก้ไขพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องได้เลย จะทำให้การที่รัฐจะแก้ไขปัญหาของกรมตำรวจไม่สามารถทำได้ เพราะถึงแม้จะเปลี่ยนเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่เปลี่ยนได้เฉพาะชื่อและสังกัดเท่านั้น แต่ไม่สามารถเปลี่ยนโครงสร้างและระบบบริหารงานบุคคลได้ โดยเฉพาะจะเกิดความแปลกขึ้นคือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี แต่ในเรื่องการบริหารงานบุคคล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ยังคงเป็นประธาน ก.ตร.อยู่ นอกจากนี้ ถ้าพระราชกฤษฎีกามีอำนาจที่กว้างขวาง ก็ไม่มีผลว่าจะควบคุมไม่ได้หรือฝ่ายบริหารจะใช้จนเกินขอบเขต เพราะพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าไม่สามารถจะเพิ่มตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นได้อยู่แล้ว แต่การที่ให้พระราชกฤษฎีกามีอำนาจกว้างขวางเพื่อให้การปฏิบัติงานเมื่อมีการจัดตั้ง ยุบ เลิก รวมหรือโอนกระทรวง ทบวง กรม เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญนั่นเอง จากเหตุผลดังกล่าว ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรที่จะให้พระราชกฤษฎีกามีอำนาจแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติได้กว้างขวาง คือ พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องที่จะทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลนั่นเอง

4.2.3 การปรับเกลี่ยอัตรากำลังให้สอดคล้องกับรูปแบบวิธีการปฏิบัติงานโดยไม่เพิ่มจำนวนและระดับตำแหน่ง

ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่า การรวมหรือการโอนหรือยุบ กระทรวง ทบวง กรม ที่จะตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจะต้องไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ภายใน 3 ปี นั้น ประเด็นปัญหาที่ตามมาในกรณีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติก็คือ ไม่สามารถจะกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ได้ หรือเพิ่มอัตรากำลังของข้าราชการหรือลูกจ้างได้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อ 2 ประการคือ

(1) การปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ย่อมไม่สามารถจะกระทำได้ เพราะถ้ามีการแบ่งโครงสร้างใหม่ก็ต้องมีการกำหนดตำแหน่งใหม่ขึ้น เช่น อธิบดี กรม หรืออธิบดีภาค เป็นต้น จะทำได้เพียงเปลี่ยนชื่อตำแหน่งเท่านั้น เช่น อธิบดีกรมตำรวจเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

(2) การกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ ในกรณีที่ไม่มี การปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ก็ไม่สามารถจะกระทำได้

ซึ่งในเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้แล้วว่า ไม่สามารถจะกระทำได้ในเรื่องการบริหารงานบุคคล ที่รวมถึงบทบัญญัติที่สร้างอำนาจหรือกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจของบุคคลหรือองค์กรไว้ แต่ผู้เขียนมีความเห็นแตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ถ้ามีการจำกัดในเรื่องการบริหารงานบุคคลด้วยแล้ว ก็จะส่งผลถึงการที่ไม่สามารถจะปรับปรุงโครงสร้างได้เลย เพราะโครงสร้างย่อมคู่กับการบริหารงานบุคคลด้วยการที่ฝ่ายบริหารสามารถจัดโครงสร้างได้แต่ไม่ให้อำนาจในการจัดเรื่องการบริหารงานบุคคลตามโครงสร้างแล้วย่อมไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อะไรเลยสำหรับการที่ฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจตามมาตรา 230 วรรคสองของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญไม่ก่อให้เกิดผลบรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ประเด็นที่เป็นปัญหาคือ การที่รัฐธรรมนูญห้ามกำหนดตำแหน่งของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า การกำหนดตำแหน่งของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นนั้น

ขึ้นใหม่ในกรณีที่เพิ่มอัตราค่าจ้าง เช่น การขออัตราค่าจ้างเพิ่ม 3 ตำแหน่ง แล้วนำอัตราค่าจ้าง 3 ตำแหน่งนั้นมากำหนดตำแหน่งเป็นตำแหน่งอธิบดีกรมนครบาล หรือ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ใน 3 ตำแหน่งนี้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ จะทำไม่ได้เพราะจะไปขัดต่อรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ แต่ถ้าเป็นการปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งที่มีอยู่เดิม เช่น ตำแหน่งผู้กำกับการตำรวจ เป็น ตำแหน่งสารวัตรสอบสวน ซึ่งไม่มีการเพิ่มอัตราค่าจ้าง ย่อมจะไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้วางกรอบไว้ดีกว่าจะเป็นการเพิ่มงบประมาณไม่ได้ (รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้แต่ถ้าพิจารณาจากรายงานการประชุมการยกร่างรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่า ต้องไม่มีการเพิ่มงบประมาณและในความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเองก็วางหลักไว้ด้วยว่า จะต้องไม่เพิ่มงบประมาณด้วยเช่นกัน) ดังนั้น การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งในกรณีที่จากตำแหน่งต่ำไปเป็นตำแหน่งสูง เช่น จากพลตำรวจ เป็น พันตำรวจเอกอย่างนี้ไม่ได้ เพราะต้องใช้งบประมาณเพิ่มขึ้นในกรณีเงินเดือนของตำแหน่งพันตำรวจเอกสูงกว่าพลตำรวจที่กำหนดไว้เดิม

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งโดยใช้อัตราค่าจ้างเดิม โดยไม่ได้ปรับปรุงตำแหน่งให้สูงขึ้น เพียงแต่ปรับปรุงตำแหน่งเท่ากันหรือต่ำลง น่าจะเป็นไปได้โดยไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าเป็นไปได้จะสามารถรองรับการปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ และจะทำให้การปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรม ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ สามารถดำเนินการไปได้

4.2.4 ปัญหาอื่น ๆ

จากการให้ความเห็นในทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาในกรณีของการโอนกรมตำรวจไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามมาตรา 230 แห่งรัฐธรรมนูญนั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายตามมาทันทีที่พระราชกฤษฎีกามีผลบังคับใช้นั้นก็คือ

(1) การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานของกรมตำรวจ จากคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) มาเป็นรูปแบบคณะกรรมการข้าราชการตำรวจแห่งชาติและคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติในระดับจังหวัดไม่สามารถกระทำได้ และคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นก็เป็นได้เพียงองค์กรที่ปรึกษาที่ไม่มีอำนาจอะไร ซึ่งถ้าเป็นเช่นนี้ การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในกรณีการโอนกรมตำรวจเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติก็ไม่เกิดประโยชน์อะไรจากการที่ต้องการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานตำรวจเพื่อถ่วงดุลย์ จึงเกิดคำถามที่ตามมาคือ แล้วจะจัดตั้งในรูปแบบสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปทำไม ในเมื่อแก้ไขปัญหาที่กรมตำรวจกำลังเผชิญอยู่ไม่ได้

(2) ปัญหาตามข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.³³ "ไม่ว่าจะเป็นอำนาจของตำรวจกับพนักงานฝ่ายปกครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่จะขาดเอกภาพและสับสนในกระบวนการยุติธรรมหรือการแยกอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเป็น 2 ส่วน คือ กระทรวงมหาดไทย และสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเกิดปัญหาการขาดเอกภาพและงบประมาณของหน่วยงานหรือปัญหาความขาดประสิทธิภาพและงบประมาณของหน่วยงานหรือปัญหาการมอบอำนาจตามกฎหมายที่ให้กับตำรวจในกรณีผู้มอบอำนาจเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เช่น พระราชบัญญัติโรงแรมหรือการอนุญาตให้จับโดยเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปัญหาเหล่านี้เกิดจากการที่กำหนดให้พระราชกฤษฎีกามีอำนาจแก้ไขพระราชบัญญัติที่แคบ ถ้าเป็นการกำหนดให้พระราชกฤษฎีกามีอำนาจแก้ไขที่กว้างปัญหาที่ตามมาเมื่อโอนเป็นสำนักงานตำรวจแห่ง

³³ อ้างแล้ว, หน้า 3-6

ชาติก็จะหมดไป เช่น อำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในสำหรับกรณีตำรวจ ถูกตัดออกไปจากกระทรวงมหาดไทยโดยอัตโนมัติ หรืออำนาจในการบริหารงานบุคคล ที่จะไม่เพิ่มตำแหน่งหรืองบประมาณเพิ่มขึ้น องค์กรใหม่ที่จัดตั้งขึ้นก็สามารถดำเนินการ ได้ทันที หรือแม้แต่ปัญหาเรื่องอำนาจจับก็จะโอนไปเป็นของนายกรัฐมนตรี ส่วนใน เรื่องกฎหมาย โรงแรม ก็ไม่มีปัญหาอะไรเพราะเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งสามารถจะแต่งตั้งจากกระทรวงไหนก็ได้ เพราะนายทะเบียน หมายถึง เจ้าพนักงานเท่านั้น ไม่ได้ระบุว่าจะต้องเป็นกระทรวงเดียวกันกับรัฐมนตรี และในกฎหมายฉบับอื่น รัฐมนตรีกระทรวงอื่นก็สามารถตั้งตำรวจเป็นเจ้าพนักงานได้ เช่น ในกรณีพระราชบัญญัติขนส่งทางบก หรือพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องสาธารณสุข

4.3 ปัญหาผลกระทบต่อประชาชน

เนื่องจากการ โอนกรมตำรวจไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีจุดประสงค์ เพื่อกระจายการบริหารงานไปยังหน่วยงานระดับพื้นที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด มีเอก ภาพในการบังคับบัญชาและการอำนวยความสะดวกอย่างแท้จริง ซึ่งจุดประสงค์ ดัง กล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนใน 2 ประการคือ

(1) ผลกระทบต่อการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

เมื่อผลของการ โอนกรมตำรวจไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านโครงสร้างและการปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งใหม่ หรือ การให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมได้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงเป็นเพียงแก่อื่นใหม่ สังกัดใหม่ของกรมตำรวจเท่านั้น เมื่อกรมตำรวจต้องแก้ไขปัญหารักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนอย่างไร สำนักงานตำรวจแห่งชาติก็ต้องเผชิญ

ปัญหาอย่างเดิม จึงถือได้ว่าการเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนบ้าง แต่ประชาชนยังคง เผชิญปัญหาความปลอดภัยกันในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเช่นเดิม

(2) ผลกระทบด้านการอำนวยความสะดวก

จากจุดประสงค์ข้อหนึ่งที่จะเกิดขึ้นเมื่อมีสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ก็คือ การที่ ประชาชนจะได้รับการอำนวยความสะดวกอย่างแท้จริง แต่เมื่อพิจารณาแล้ว การจัดตั้ง สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบด้านนี้เลย โครงสร้างคงเดิม พนักงานสอบสวนระดับการส่งฟ้องของกรมตำรวจเป็นอย่างไร สำนักงานตำรวจแห่ง ชาติก็คงมี เช่นเดิม นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อการปรับปรุงองค์กรในกระบวนกรยุติ ธรรมอีกด้วย เพราะแนวทางการปรับปรุงองค์กรในกระบวนกรยุติธรรมต้องการให้องค์กร การที่เกี่ยวข้องอยู่ในกระทรวงยุติธรรมเพื่อประโยชน์ในการจัดทำนโยบายหรือแผน พัฒนาองค์กรในกระบวนกรยุติธรรมในภาพรวมเพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ไม่ ใช่ว่าแต่ละองค์กรต่างพยายามสร้างอาณาจักร ไม่เกี่ยวข้องสัมพันธ์หรือขาดการประสาน งานกันดังเช่นในปัจจุบัน ดังนั้น เมื่อกรมตำรวจแยกออกจากกระทรวงมหาดไทยไปเป็น องค์กรอิสระ จึงทำให้กรมตำรวจในฐานะองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนกรยุติธรรมไม่ ยอมเข้าร่วมอยู่ในกระทรวงยุติธรรมเพื่อความเป็นเอกภาพและการประสานงานที่ดี เพื่อก่อให้เกิดการอำนวยความสะดวกอย่างแท้จริงแล้ว ยังก่อให้เกิดผลกระทบโดยอ้อม อีกคือ สำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนกรยุติธรรม และได้ แยกตัวออกจากกระทรวงมหาดไทยมาก่อน โดยมาเป็นองค์กรอิสระขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี เช่นเดียวกับที่กรมตำรวจได้แยกตัวออกมา แต่เมื่อจะให้สำนักงานอัยการสูงสุดไป สังกัดกระทรวงยุติธรรม จึงเกิดการเปรียบเทียบและส่งผลให้นโยบายของการปรับปรุง กระบวนกรยุติธรรมล้มเหลวไปด้วย

ความเป็นมาในการพยายามปรับปรุงองค์กรตำรวจที่ผ่านมาได้มีการศึกษาวิจัย
ทุกครั้งที่มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ แต่การผลักดันให้มีการปรับปรุงกลับไม่มีการดำเนิน
การแต่อย่างใด จะมีเพียงแต่การปรับปรุงภายในกรมตำรวจเล็กน้อย เช่น การปรับปรุง
ส่วนราชการภายในบางส่วนหรือวิธีการปฏิบัติงานบางส่วน จนถึงรัฐบาลปัจจุบันที่
พยายามปรับปรุงกรมตำรวจโดยให้มีการจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่ในการ
ดำเนินการดังกล่าวได้เกิดปัญหาข้อกฎหมายขึ้น คือ ปัญหาในเรื่องการนำมาตรา 230
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาใช้ ในการเป็นเครื่องมือใน
การปรับปรุงกรมตำรวจว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลหรือไม่ ปัญหาเรื่องการ
พระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชบัญญัติจะกระทำได้หรือไม่ ตลอดจนการปรับเปลี่ยน
อัตรากำลังให้สอดคล้องกับรูปแบบวิธีการปฏิบัติงานโดยไม่เพิ่มจำนวนและระดับ
ตำแหน่ง ซึ่งจะส่งผลต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติขึ้นมา และปัญหาผล
กระทบต่อประชาชน ซึ่งประชาชนได้รับประโยชน์จากการดำเนินการจัดตั้งสำนักงาน
ตำรวจแห่งชาติในครั้งนี้พอสมควร แต่ยังไม่เพียงพอที่จะบรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

บทที่ 5

ปัญหาการดำเนินการตามกฎหมายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ในบทนี้ว่าด้วย ปัญหาการดำเนินการตามกฎหมายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีหัวข้อย่อย คือ ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปัญหาเรื่องการดำเนินการบริหารงานบุคคล ปัญหาเรื่องการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี และปัญหาด้านการแต่งตั้งผู้บริหารสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตลอดจนสรุปความเป็นส่วนสุดท้ายของบท โดยมีรายละเอียดแต่ละหัวข้อดังนี้

เมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 17 ตุลาคม 2541 นั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายขึ้น เนื่องจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีกฎหมายที่ต้องถือปฏิบัติหลายฉบับ ประกอบกับความไม่ชัดเจนในการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับความมุ่งหมายของมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา 3 วรรคสอง ที่กำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และมาตรา 9 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรมตำรวจหรือในฐานะผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมตำรวจหรือของข้าราชการตำรวจไปเป็นของนายกรัฐมนตรี” ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องว่าอำนาจหน้าที่ใดยังคงเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามกฎหมายนั้น ๆ และอำนาจหน้าที่ใดโอนไปเป็น

ของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 9 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว โดยปัญหาที่สำคัญ 2 ประการ มีรายละเอียดดังนี้

5.1 ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้โอนไปเป็นของนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541 หรือไม่¹

อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการออกกฎกระทรวง การสั่งให้ข้าราชการตำรวจรักษาการในตำแหน่ง การสั่งเลื่อนเงินเดือน การแต่งตั้งว่าที่ยศข้าราชการตำรวจ การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ฯลฯ ที่บัญญัติอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช 2477 พระราชบัญญัติยศตำรวจ พุทธศักราช 2480 พระราชบัญญัติเครื่องแบบตำรวจ พุทธศักราช 2477 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478 พระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. 2530 และพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.

¹ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การโอนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไปเป็นของนายกรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจกระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541, หน้า 4-5

2539 อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามกฎหมายดังกล่าวนี้จะโอนไปเป็นของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง² แห่งพระราชบัญญัติโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541 หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 5) ยังคงมีความเห็นเช่นเดิมตามที่ปรากฏในบันทึกข้อสังเกตประกอบการพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ 649/2541)³ ว่ามาตรา 9 แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติให้โอนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรมตำรวจ หรือในฐานะผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมตำรวจหรือของข้าราชการตำรวจไปเป็นของนายกรัฐมนตรี แต่อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่ไม่เกี่ยวกับกรมตำรวจหรือข้าราชการตำรวจที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่นยังมีอีกเป็นจำนวนมาก เช่น การอนุญาตให้จับของรัฐมนตรีว่าการ

² มาตรา 9 ให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรมตำรวจหรือในฐานะผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมตำรวจหรือของข้าราชการตำรวจไปเป็นของนายกรัฐมนตรี

ในกรณีมีปัญหาว่าอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรมตำรวจหรือในฐานะผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมตำรวจหรือของข้าราชการตำรวจอันจะต้องโอนตามวรรคหนึ่งหรือไม่ ให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของนายกรัฐมนตรี

³ บันทึก เรื่อง การจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ(ร่างพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.) ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0601/858 ลงวันที่ 22 กันยายน 2541

กระทรวงมหาดไทยตามมาตรา 81(2)¹ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
อำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะไม่โอนไปเป็นของนายกรัฐมนตรีด้วย เพราะพระราชกฤษฎีกาที่
ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 230 วรคสอง² ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
ไม่มีผลเป็นการสร้างอำนาจของบุคคลอื่นมาใหม่ หากจะโอนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี
ว่าการกระทรวงมหาดไทยลักษณะดังกล่าวไปเป็นของนายกรัฐมนตรีจะต้องแก้ไขเพิ่มเติม
เดิมกฎหมายแต่ละฉบับเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไว้ให้ชัดเจน

¹ มาตรา 81 จะมีมายจับหรือไม่ก็ตาม ห้ามมิให้จับ

(1) ในที่ร โทฐาน วันแต่จะได้อำนาจบัพัญญูติในประมวลกฎหมายนี้อันว่าด้วยการ
ค้นในที่ร โทฐาน

(2) ในพระราชวัง หรือในที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระมเหสี หรือผู้สำเร็จราชการแทน
พระองค์ประทับหรืออยู่นอกจากจะได้อำนาจบัพัญญูติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน

² มาตรา 230 การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรือ
อัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

การรวมหรือการ โอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีผลเป็นการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง
กรม ขึ้นใหม่ หรือการรวมหรือการ โอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีได้มีการจัดตั้งเป็นกระทรวง
ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ทั้งนี้ โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น
หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ภายในสามปีนับแต่วันที่มีการรวมหรือการ โอนกระทรวง ทบวง กรม ตามวรรคสอง
จะกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นในกระทรวง ทบวง กรม ที่จัดตั้งขึ้น
ใหม่ หรือในกระทรวง ทบวง กรม ที่ถูกรวมหรือโอนไปมิได้

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้ระบุอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ที่จัดตั้ง
ขึ้นใหม่ การ โอนอำนาจหน้าที่ตามบัพัญญูติแห่งกฎหมายซึ่งหน่วยราชการหรือเจ้าพนักงานที่มีอยู่
เดิม การ โอนข้าราชการและลูกจ้าง งบประมาณรายจ่าย รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สิน เอาไว้ด้วย

การดำเนินการตามวรรคสองกับกระทรวง ทบวง กรม ที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้น
แล้ว ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นนั้นมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม
เดิมบัพัญญูติในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีผลใช้บังคับ ได้ดังเช่นพระราชบัญญัติในส่วนที่
เกี่ยวข้องด้วย

เมื่อพิจารณากฎหมายต่าง ๆ ที่เป็นประเด็นข้อหาหรือในครั้งนี้อันแล้ว สามารถแยกกฎหมายดังกล่าวนั้นได้สองกลุ่ม คือ

กลุ่มที่หนึ่ง เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรมตำรวจหรือในฐานะผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมตำรวจหรือของข้าราชการตำรวจ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช 2477 พระราชบัญญัติยศตำรวจ พุทธศักราช 2480 พระราชบัญญัติเครื่องแบบตำรวจ พุทธศักราช 2477 และพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2539

กลุ่มที่สอง เป็นกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจหน้าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอันไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรมตำรวจหรือของข้าราชการตำรวจ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. 2530 ซึ่งแม้ว่าก่อนการโอนกรมตำรวจไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาตินั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะได้เคยใช้อำนาจในฐานะรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น ๆ มิได้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชาของกรมตำรวจหรือข้าราชการตำรวจ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 5) จึงเห็นว่า อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่บัญญัติอยู่ใน

กฎหมายกลุ่มที่หนึ่ง ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรมตำรวจหรือในฐานะผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมตำรวจหรือของข้าราชการตำรวจ จึงโอนไปเป็นของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541 ส่วนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่บัญญัติอยู่ในกฎหมายกลุ่มที่สอง ซึ่งว่าด้วยอำนาจหน้าที่อื่นที่ไม่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่การปฏิบัติราชการของกรมตำรวจหรือในฐานะผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมตำรวจหรือของข้าราชการตำรวจ ย่อมไม่โอนไปเป็นของนายกรัฐมนตรี เพราะพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 230 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไม่มีผลเป็นการสร้างอำนาจของบุคคลขึ้นมาใหม่

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) ขอเสนอเป็นข้อสังเกตเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องการโอนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไปเป็นของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง ซึ่งยังมีบัญญัติอยู่ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติมิได้หารือมาในครั้งนี่ว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติสามารถนำแนวทางตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) ได้ให้ไว้ข้างต้นมาใช้ประกอบการพิจารณาได้ หรือในกรณีที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้พิจารณาแล้วยังมีปัญหว่า อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรมตำรวจหรือในฐานะผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการกรมตำรวจจะ โอนไปเป็นของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติก็อาจเสนอให้นายกรัฐมนตรีเพื่อวินิจฉัยได้ตามมาตรา 9 วรรคสอง แต่อำนาจในการวินิจฉัยดังกล่าวนี้เป็นอำนาจที่พระราชกฤษฎีกาฯ กำหนดให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีเป็นการเฉพาะ ไม่อาจมอบหมายให้รองนายก

รัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 วินิจฉัยแทนนายกรัฐมนตรีได้

5.2 ปัญหาเรื่องการดำเนินการด้านบริหารงานบุคคล

การเสนอให้ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรออกจากราชการในกรณีห่อนความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือบกพร่องในหน้าที่ และการเสนอให้ข้าราชการตำรวจออกจากราชการในกรณีมลทินหรือมัวหมองตามมาตรา 51⁶ หรือมาตรา 52⁷ แห่ง

⁶ มาตรา 51 เมื่อข้าราชการตำรวจผู้ใดห่อนความสามารถด้วยเหตุใดในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือบกพร่องในหน้าที่ด้วยเหตุใด และถ้าผู้บังคับบัญชาตั้งแต่ตำแหน่งผู้กำกับการหรือเทียบผู้กำกับการขึ้นไป เห็นว่า ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ก็ให้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนโดยไม่ชักช้า ในการสอบสวนนี้จะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุน

สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยจะระบุหรือไม่ระบุข้อพยานก็ได้ และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำพยานหลักฐานเข้าสืบแก้ข้อกล่าวหาด้วย เมื่อได้มีการสอบสวนแล้ว ถ้าคณะกรรมการหรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่าสมควรให้ออกจากราชการ ก็ให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการเสนอเรื่องตามลำดับจนถึงผู้มีอำนาจตามมาตรา 26 ในกรณีที่ผู้มีอำนาจตามมาตรา 26 พิจารณาเห็นว่าสมควรให้ออกจากราชการ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตำรวจตั้งแต่ชั้นประทวนลงมา ก็ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 26 สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนได้ แต่ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ก็ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 26 ส่งเรื่องให้อนุกรรมการสามัญประจำกระทรวงตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนพิจารณา ในกรณีที่อนุกรรมการสามัญประจำกระทรวงมีมติให้ผู้นั้นออกจากราชการ ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 26 สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนได้

⁷ มาตรา 52 เมื่อข้าราชการตำรวจผู้ใดถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและได้มีการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจแล้ว การสอบสวนไม่ได้ความว่ากระทำผิดที่จะถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก แต่มีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวนนั้น ซึ่งจะให้รับ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 แล้วแต่กรณี ซึ่งเคยเสนอให้ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยพิจารณา ต่อไปนี้จะเสนอให้ ก.ตร.เป็นผู้ทำหน้าที่แทน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 61⁸ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งได้หรือไม่”

ในประเด็นที่สองนี้ เห็นว่า มาตรา 51 และมาตรา 52 ได้บัญญัติกระบวนการให้ข้าราชการตำรวจออกจากราชการไว้เป็นกรณีพิเศษ คือ เมื่อผู้มีอำนาจตามมาตรา 26¹⁰ พิจารณาผลการสอบสวนของคณะกรรมการแล้วเห็นว่า สมควรให้ข้าราชการตำรวจ

ราชการต่อไปอาจจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ก็ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 26 สั่งให้ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนได้ ทั้งนี้ ให้นำมาตรา 51 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

⁸ มาตรา 61 ในระหว่างที่ยังมิได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินัยตำรวจ พุทธศักราช 2477 ให้นำบทบัญญัติในหมวด 4 หมวด 5 และหมวด 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาใช้บังคับแก่เรื่องวินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการและการอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม โดยให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ ทั้งนี้ โดยให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและคณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวงเป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. และให้อำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัดเป็นอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ตร.จังหวัด และให้อำนาจหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัตินี้แล้วแต่กรณี

⁹ บันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-11

¹⁰ มาตรา 26 ถ้าตำแหน่งข้าราชการตำรวจตำแหน่งใดว่างลงและยังมีได้แต่งตั้งผู้ใดให้ดำรงตำแหน่งนั้น หรือผู้ดำรงตำแหน่งใดไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นครั้งคราว ให้ผู้บังคับบัญชาดังต่อไปนี้ที่มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการตำรวจซึ่งเห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งนั้นชั่วคราวได้

- (1) รัฐมนตรี สำหรับตำแหน่งผู้บัญชาการหรือเทียบผู้บัญชาการขึ้นไป
- (2) อธิบดี สำหรับตำแหน่งตั้งแต่รองผู้บัญชาการหรือเทียบรองผู้บัญชาการลงมา
- (3) ผู้บังคับบัญชาซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดี สำหรับตำแหน่งตั้งแต่ผู้กำกับการ

หรือเทียบผู้กำกับการลงมา

ออกจากราชการก็ให้เสนอเรื่องให้อนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง(อ.ก.พ.กระทรวง)
ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนพิจารณา ซึ่งแตกต่างกับการให้ข้าราชการ
ตำรวจออกจากราชการตามมาตรา 61 ที่ผู้มีอำนาจตามมาตรา 26 จะต้องเสนอเรื่องให้
ก.ตร.พิจารณา กรณีจึงไม่สามารถนำมาตรา 61 มาใช้บังคับกับการให้ข้าราชการตำรวจ
ออกจากราชการตามมาตรา 51 และมาตรา 52 ได้

ต่อมา เมื่อได้มีการโอนกรมตำรวจไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
ตามพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจ
แห่งชาติ พ.ศ. 2541 มาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ได้บัญญัติให้สำนักงาน
ตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการ มีฐานะเป็นกรมไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และอยู่
ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ซึ่งมาตรา 18¹¹ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ

¹¹ มาตรา 18 ให้ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง แต่อยู่
ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับ
ผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มี อ.ก.พ. ทำหน้าที่ อ.ก.พ. กระทรวง
ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือรองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี
ประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการนั้นเป็น
รองประธาน และผู้แทน ก.พ. ซึ่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนในสำนักงาน ก.พ. หนึ่งคน เป็น
อนุกรรมการโดยตำแหน่ง และอนุกรรมการซึ่งประธาน อ.ก.พ. แต่งตั้งจาก

(1) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ และด้าน
กฎหมาย ซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว และเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาตามหลัก
เกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนสามคน ทั้งนี้ จะต้องเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการซึ่ง
ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 9 หรือตำแหน่งที่เทียบเท่า

(2) ข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่ง
ระดับ 9 ขึ้นไปในส่วนราชการนั้น ซึ่งได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือน ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว
ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนห้าคน ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ
ประเภทอื่นบัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนไปใช้บังคับแก่ข้าราชการ
ประเภทใด คำว่า “ข้าราชการพลเรือน” ให้หมายถึงข้าราชการประเภทนั้น

ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติให้ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และไม่สังกัด กระทรวงหรือทบวง แต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีต้องมี อ.ก.พ. ทำหน้าที่ อ.ก.พ. กระทรวง ดังนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงต้องมี อ.ก.พ. ทำหน้าที่ อ.ก.พ. กระทรวง ตามมาตรา 18 เพื่อพิจารณาเรื่องการให้ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนหรือการให้ข้าราชการตำรวจออกจากราชการเพราะมีมลทินหรือมัวหมองตามมาตรา 51 หรือมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 แล้วแต่กรณี โดยจะเสนอให้ ก.ตร. พิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ไม่ได้

5.3 ปัญหาเรื่องการมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี¹²

กรณีที่อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโอนไปเป็นของนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจะอาศัยอำนาจตามมาตรา 12¹³ แห่งพระราชบัญญัติ

(มีต่อหน้าถัดไป)

(ต่อจากเชิงอรรถ 11 หน้า 73)

ให้ อ.ก.พ. นี้ตั้งเลขานุการหนึ่งคน

อนุกรรมการซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งและได้รับเลือกตาม (2) ถ้าออกจากราชการพลเรือน ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีใช้ตำแหน่งตาม (2) หรือโอนไปรับราชการนอกส่วนราชการเดิม ให้พ้นจากตำแหน่งอนุกรรมการ

¹² บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-12

¹³ มาตรา 12 ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม แต่มิได้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือทบวง นายกรัฐมนตรีจะมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนก็ได้

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนได้ทุกเรื่องใช่หรือไม่

ในประเด็นที่สามนี้ เห็นว่า การมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทนนั้น มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติไว้ชัดเจนแล้วว่า กรณีที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม แต่มิได้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจะมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนก็ได้ ดังนั้น ในประเด็นที่ห้าหรือมานี้ นายกรัฐมนตรีจึงสามารถมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนได้

5.4 ปัญหาด้านการแต่งตั้งผู้บริหารสำนักงานตำรวจแห่งชาติ¹⁴

พระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจฯ มาตรา 4 บัญญัติว่า “สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือมีทั้งรองและผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติปฏิบัติราชการด้วยก็ได้”

และมาตรา 8 ที่บัญญัติว่า

“บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศหรือคำสั่งที่อ้างถึงกรมตำรวจ อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือตำแหน่งอื่นของข้าราชการกรมตำรวจ ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศหรือคำสั่งนั้นอ้างถึงสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วย

¹⁴ พรรคความหวังใหม่, เรื่องเดียวกัน, หน้า 34-36

ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือตำแหน่งอื่นของข้าราชการตำรวจของสำนักงานตำรวจแห่งชาตินั้น แล้วแต่กรณี”

เพื่อดำเนินการต่าง ๆ โดยเฉพาะเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยตำแหน่งที่กล่าวมาได้

บทบัญญัติทั้ง 2 มาตรา ข้างต้น ต้องตีความว่าเป็นเพียงการวางกรอบว่ามีตำแหน่งที่สำคัญอะไรบ้างในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (มาตรา 4) ทั้งนี้เพราะตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 36 บัญญัติให้ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมจะมีเลขาธิการ ผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งเทียบเท่าปลัดกระทรวงหรืออธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกำหนดตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นไว้ในมาตรา 4 ดังกล่าว เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการดำเนินการกำหนดตำแหน่ง ตามขั้นตอนแห่งบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป และหากมีกฎหมายอื่นใดอ้างถึงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ก็ให้หมายถึงผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตามลำดับ (มาตรา 8) แต่มีได้หมายความว่ามาตรา 4 และมาตรา 8 ดังกล่าว ได้ไปลดล้างอำนาจของอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 และประกาศ รสช. ฉบับที่ 38 ที่มีได้เป็นการสร้างอำนาจของบุคคลไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ขึ้นมาใหม่

นอกจากนี้มาตรา 10 ยังได้ยืนยันไว้อย่างชัดเจนอีกว่า แม้แต่การยกเลิกความใน (6) แห่ง พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2537 โดยพระราชกฤษฎีกาโอน

กรมตำรวจฯ ที่ออกตามรัฐธรรมนูญมาตรา 230 วรรคห้า ก็กระทำมิได้ ต้องอ้างตัวมาตรา 230 วรรคห้าของรัฐธรรมนูญเองมายกเลิก และต้องดำเนินการตามกฎหมายที่มีอยู่ได้โดยเริ่มที่ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจฯ และที่แก้ไขโดยประกาศ รสช. ฉบับที่ 38 ด้วยการดำเนินการตามมาตรา 20 และมาตรา 21 ของ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจฯ ที่บัญญัติว่า

“มาตรา 20 ตำแหน่งข้าราชการตำรวจจะมีตำแหน่งใด อยู่ในส่วนราชการใด จำนวนเท่าใด และต้องใช้ผู้มีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งอย่างไร ยกชั้นใด ให้เป็นไปตามที่ ก.ตร. กำหนดโดยได้คำนึงถึงลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงาน

การเพิ่มจำนวนตำแหน่งข้าราชการตำรวจตั้งแต่ผู้กำกับการหรือเทียบผู้กำกับการขึ้นไปต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน เว้นแต่เป็นการตัดโอนตำแหน่งจากส่วนราชการหนึ่งไปเพิ่มให้อีกหน่วยราชการหนึ่ง

มาตรา 21 ตำแหน่งข้าราชการตำรวจมีดังนี้

๑.ล๑

(13) ผู้ช่วยอธิบดี

(14) รองอธิบดี

(15) อธิบดี

นอกจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง อาจให้มีตำแหน่งข้าราชการตำรวจที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงได้ ตำแหน่งดังกล่าวจะเทียบเท่ากับตำแหน่งใดตามวรรคหนึ่งให้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนั้นด้วย กฎกระทรวงเช่นว่านี้ให้ได้รับความเห็นชอบของ ก.ตร.ก่อน”

เมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติขึ้นมา โดยใช้มาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นเครื่องมือทางกฎหมาย แต่การดำเนินการดังกล่าวได้เกิดปัญหาข้อกฎหมายที่ส่งผลมาจากปัญหาข้อกฎหมายก่อนการจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยผลมาจากการตีความกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในการนำมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญมาใช้ในลักษณะที่แคบเฉพาะเรื่องโครงสร้างเท่านั้น จึงทำให้เมื่อจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้ว จึงเกิดปัญหาข้อกฎหมายในด้านการบริหารงานบุคคลขึ้นมา คือ ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้โอนไปเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541 ปัญหาเรื่องการบริหารงานบุคคลภายในปัญหาเรื่องการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี และปัญหาการแต่งตั้งผู้บริหารสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ละฉบับ ซึ่งกว่าจะสมบูรณ์ต้องใช้เวลาานาน จึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีมาตรา 230 ขึ้นมา

บทที่ 6

บทสรุปและเสนอแนะ

บทที่หก ซึ่งเป็นบทสุดท้ายของวิทยานิพนธ์นี้ แบ่งการเสนอเรื่องออกเป็น 2 ส่วน โดยในส่วนที่หนึ่งว่าด้วยสรุปผลของการศึกษา และส่วนที่สองว่าด้วยข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

จากการศึกษาความเป็นมาและอำนาจหน้าที่ของตำรวจทำให้ทราบได้ว่า กิจการตำรวจมีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นราชธานี และเริ่มจัดตั้งเป็นกรมตำรวจในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ซึ่งเป็นการปฏิรูประบบราชการเข้าสู่สมัยใหม่ เพื่อป้องกันลัทธิการล่าอาณานิคม โดยเน้นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเพื่อเป็นปึกแผ่น และนับตั้งแต่นั้นมากรมตำรวจก็มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาจากสภาพปัจจุบันและกระแสโลกาภิวัตน์แล้ว จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมและเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ทำให้ประชาชนต้องการการได้รับบริการจากรัฐอย่างดี และทั่วถึง แต่เมื่อการจ้ดองค์กรของตำรวจยังคงเน้นการรวมอำนาจอยู่ ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงเกิดการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงกิจการตำรวจอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นในระดับการเมืองหรือระดับประชาชน

รัฐบาลที่ผ่านมามีแนวคิดในการปรับปรุงกิจการตำรวจ ในรูปแบบของการปฏิรูประบบราชการ แต่ที่ผ่านมามีการปรับปรุงกิจการตำรวจกลับมุ่งเน้นในการแก้ไขระดับบนหรือระดับนโยบายหรือระดับผู้บริหารมากกว่า เนื่องจากเบื้องหลังลึก ๆ แล้ว

ต้องการแก้ไขปัญหในเรื่องความก้าวหน้าของเจ้าหน้าที่ตำรวจมากกว่าที่จะมุ่งเน้นแก้ไขปัญหในเรื่องการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน รูปแบบการแก้ไขที่ผ่านมาจึงเป็นเรื่องของการขยายหน่วยงานมากขึ้น เพื่อให้มีตำแหน่งผู้บริหารมากขึ้น โดยมีได้ศึกษาถึงความเหมาะสมของหน่วยงานใหม่กับการสามารถแก้ไขปัญหให้กับประชาชน

เมื่อเป็นเช่นนี้ โครงสร้างขององค์กรตำรวจจึงดูใหญ่โตแต่จะยากในการแก้ปัญหานอกจากนี้แล้วการปรับปรุงในด้านวิธีการก็พยายามที่จะแก้ไขปัญหเฉพาะหน้าในเรื่องของการกำหนดเวลาในการให้บริการ โดยมีได้สนใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างการขยายตัวของส่วนงานกับวิธีปฏิบัติราชการ จึงทำให้ภาพที่ปรากฏออกมาอยู่ในลักษณะปีบบังคับไปส่วนงานระดับล่างที่ต้องเผชิญหน้ากับประชาชนต้องรับผิดชอบ โดยผู้บริหารไม่ต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด ซึ่งสร้างความกดดันให้กับผู้ปฏิบัติงานระดับล่างตลอดมา

แต่จากการศึกษาการจัดองค์กรตำรวจในต่างประเทศจะพบว่ามีภาระงานอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ในหน้าที่ของการรักษาความสงบเรียบร้อย และมีองค์กรตำรวจระดับชาติเป็นผู้สนับสนุน โดยลักษณะเช่นนี้จะทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบควบคุมและกำกับดูแลทำให้สามารถตอบสนองต่อประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ดังนั้น รูปแบบในปัจจุบันจึงเห็นว่าการให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการตรวจ

สอบจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหขององค์กรตำรวจได้ และการพยายามแบ่งอำนาจให้กับหน่วยงานระดับปฏิบัติสามารถดำเนินการตัดสินใจในเชิงบริหารได้เองจะช่วยให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อประชาชนได้ ประกอบกับรัฐบาลเห็นว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 230 ได้ให้อำนาจแก่รัฐบาลในการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ได้เองในกรณีที่ไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น โดยให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

แต่การจากศึกษาพบว่า การดำเนินการเช่นนั้นได้ก่อให้เกิดปัญหาในทางกฎหมาย ประการ
ดังนี้

1. ปัญหาขอบเขตของพระราชกฤษฎีกา เนื่องจากการศึกษาพบว่าปัญหาของ
กรมตำรวจในปัจจุบัน นอกจากเรื่องโครงสร้างแล้ว ยังมีปัญหาในเรื่องบุคลากร และวิธีปฏิบัติ
ราชการ แต่การปรับปรุงกรมตำรวจโดยใช้อำนาจตามมาตรา 230 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.
2540 สามารถปรับปรุงได้แต่โครงสร้างเท่านั้น เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น
ในทางกฎหมายว่า การดำเนินการตามมาตรา 230 ดังกล่าวจะต้องกระทำในลักษณะจำกัด
เพื่อประโยชน์ของฝ่ายบริหารที่จะจัดโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ให้เหมาะสมเท่านั้น
แต่ในเรื่องการบริหารงานบุคคลที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ไม่สามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติม
บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้ จึงทำให้การปรับปรุงกรมตำรวจโดยการตราเป็นพระราช
กฤษฎีกา จึงมีขอบเขตที่แคบ สามารถเปลี่ยนแปลงได้เฉพาะสังกัดจากกระทรวงมหาดไทย
เป็นขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และการเปลี่ยนชื่อตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานเท่านั้น จึงทำให้
ดูเหมือนว่าปัญหาของกรมตำรวจไม่ได้รับการแก้ไข

2. ปัญหาพระราชกฤษฎีกาที่มีศักดิ์ทางกฎหมายต่ำกว่า ไปยกเลิกพระราชบัญญัติ
ที่มีศักดิ์ทางกฎหมายสูงกว่า เนื่องจากกรมตำรวจมีฐานะทางกฎหมายโดยมีการบัญญัติรองรับ
ไว้ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2531 ^{พ.ศ. 2521} ดังนั้น การปรับปรุงโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา จึงน่าจะ
ขัดต่อหลักกฎหมายที่ศักดิ์กฎหมายสูงเท่านั้นที่จะไปยกเลิกศักดิ์กฎหมายที่ต่ำ

3. ปัญหาผลกระทบต่อกรดำเนินการของเจ้าหน้าที่ตำรวจตามกฎหมายอื่น ๆ
เนื่องจากเมื่อมีการเปลี่ยนสังกัดจากกระทรวงมหาดไทย เป็นขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีแล้ว

ทำให้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมีปัญหาว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เช่น กฎหมายว่าด้วยโรงแรมที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงแรม เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ได้สังกัดกระทรวงมหาดไทยแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงแรมหรือไม่ ซึ่งถ้าหากไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วจะส่งผลกระทบต่อการทำงานในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วย

จากปัญหาทั้ง 3 ประการ ผู้เขียนมีความเห็นว่า การให้ความเห็นในเชิงกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกามีลักษณะที่แคบ ทำให้ส่งผลต่อการใช้มาตรา 230 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เพราะการใช้มาตรา 230 โดยไม่ให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลย่อมเป็นไปได้ยาก เนื่องจากว่าโครงสร้างและบุคลากรมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างไม้อ่างหลีกเลี่ยงได้ เมื่อจะปรับปรุงโครงสร้างย่อมต้องกระทบต่อบุคลากรอย่างแน่นอน เมื่อเป็นเช่นนี้ การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 230 ก็จะไม่สามารถกระทำได้ ผู้เขียนเห็นว่า การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา น่าจะปรับปรุงได้ทั้งโครงสร้างและบุคลากร โดยการควบคุมเรื่องบุคคลกรย่อมเป็นไปได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 230 คือ การไม่เพิ่มอัตรากำลัง

ส่วนเรื่องกฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่า ไปยกเลิกกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่านั้นผู้เขียนเห็นว่าควรที่จะพิจารณาจากกฎหมายที่ให้อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา เพราะรัฐธรรมนูญก็สามารถมอบอำนาจให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาได้โดยไม่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติก่อน เช่น พระราชกฤษฎีกายุบสภา ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรง เป็นต้น ดังนั้น เมื่อมาตรา 230 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้ให้อำนาจในการตราเป็น พระราชกฤษฎีกาได้รัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายที่มีศักดิ์ทางกฎหมายสูงกว่า

พระราชบัญญัติ ย่อมถือได้ว่าพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชบัญญัติได้ แต่ถ้าเป็นพระราชกฤษฎีกาที่อาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติย่อมไม่สามารถจะไปยกเลิกพระราชบัญญัติได้ เนื่องจากศักดิ์ทางกฎหมายเท่ากัน

สำหรับปัญหาผลกระทบต่อการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ตำรวจตามกฎหมายอื่นนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ถึงแม้เจ้าหน้าที่ตำรวจจะเปลี่ยนสังกัดจากกระทรวงมหาดไทยเป็นขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีก็ตาม การดำเนินการตามกฎหมายอื่น ๆ ที่มอบอำนาจไว้ก็ยังคงมีผลเหมือนเดิม เพราะกฎหมายที่มอบอำนาจไม่ได้จำกัดว่าต้องมอบให้เฉพาะเจ้าหน้าที่ในกระทรวงที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเท่านั้น นอกจากนี้การที่กระทรวงอื่น ๆ ในปัจจุบันได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ถึงแม้ เจ้าหน้าที่ตำรวจจะอยู่ต่างสังกัดจากรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายก็ตาม อาทิเช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นพนักงาน เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายป่าไม้ เป็นต้น

นอกจากนี้ ปัญหาทางกฎหมายในการจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติดังกล่าวได้ส่งผลต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541 โดยก่อให้เกิดปัญหา ดังนี้

(1) ปัญหาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการรักษาการ และออกกฎกระทรวงตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 พระราชบัญญัติยศตำรวจ พ.ศ. 2480 พระราชบัญญัติเครื่องแบบตำรวจ พ.ศ. 2477 และอีกหลายฉบับ ได้โอนไปเป็นของนายกรัฐมนตรีหรือไม่

- (2) ปัญหาเรื่องการดำเนินการด้านบริหารงานบุคคล
- (3) ปัญหาเรื่องการมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี
- (4) ปัญหาด้านการแต่งตั้งผู้บริหารสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ซึ่งปัญหาเหล่านี้ ผู้เขียนเห็นว่าไม่ได้เกิดจากบทบัญญัติ ตามมาตรา 230 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แต่เกิดจากความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่แปลความในลักษณะจำกัด โดยถือว่าอำนาจของพระราชกฤษฎีกาในการแก้ไขพระราชบัญญัติในลักษณะจำกัด คือ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรม อันเป็นราชการบริหารส่วนกลางให้เหมาะสมเท่านั้น แต่ในเรื่องการบริหารงานบุคคลไม่สามารถจะไปแก้ไขได้ ทำให้ปัญหาเรื่องการโอนอำนาจจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไปเป็นของนายกรัฐมนตรีตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ไม่สามารถดำเนินการได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การแปลความเช่นนี้จะทำให้มาตรา 230 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่สามารถนำมาใช้ได้ และเมื่อเป็นเช่นนี้ ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของกรมตำรวจแต่เดิมได้ จึงส่งผลกระทบต่อประโยชน์ที่จะตกแก่ประชาชนจากการเปลี่ยนแปลงกรมตำรวจเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังนั้น โดยหลักแล้วควรจัดให้มีการกระจายอำนาจภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยการกระจายอำนาจทางบริหาร คือ¹

(1) โดยให้สำนักงานตำรวจส่วนกลางกระจายอำนาจให้สำนักงานตำรวจพื้นที่มีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายพิจารณาความดีความชอบ ตำรวจในพื้นที่ของตนได้เอง โดยไม่ต้องให้สำนักงานตำรวจส่วนกลางพิจารณาหรืออนุมัติอีก

(2) ให้สำนักงานตำรวจในพื้นที่มีอำนาจสอบสวนพิจารณาและตั้งค่านวินัยของตำรวจในพื้นที่ได้ โดยให้มีความเป็นธรรมและรวดเร็ว ซึ่งไม่ต้องส่งเรื่องให้สำนักงานตำรวจส่วนกลางพิจารณาหรือสั่งการใด ๆ

¹ ถอดคำอภิปรายของวรเดช จันทรศร ในรายการ “หนี่แผ่นดิน” เรื่องสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ออกอากาศเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2541 เวลา 19.00 - 20.30 น. ทางช่อง 07 UBC

(3) ให้สำนักงานตำรวจในพื้นที่ที่มีอำนาจพิจารณาสำนวนคดีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบ และมีอำนาจที่จะสั่งคดีว่าเห็นควรสั่งฟ้องหรือไม่ควรฟ้อง (สั่งไม่ฟ้อง) ผู้ต้องหาได้เลย โดยไม่ต้องส่งสำนวนคดี และความเห็นดังกล่าวไปให้สำนักงานตำรวจส่วนกลางพิจารณาสำนวนคดีและมีความเห็น

(4) ให้สำนักงานตำรวจในพื้นที่ที่มีอำนาจพิจารณาและอนุมัติในการจัดซื้อจัดจ้างอุปกรณ์ต่าง ๆ ภายในเขตพื้นที่ของตนได้ โดยไม่ต้องให้มีการเสนอและขออนุมัติจากสำนักงานตำรวจส่วนกลางเพราะจะทำให้ช้าช้อนและไม่เป็นการกระจายอำนาจ

(5) ให้สำนักงานตำรวจส่วนกลาง, ภาค, จังหวัด มีประชาชนมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการร่วมด้วย โดยให้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายการทำงานของตำรวจได้ มีอำนาจในการประเมินการทำงานของตำรวจ และให้ประชาชนมีอำนาจที่พิจารณาให้ความดีความชอบของตำรวจรวมทั้งมีอำนาจร่วมอยู่เป็นคณะกรรมการพิจารณาด้านวินัยของตำรวจด้วย จึงจะถือว่าเป็นการกระจายอำนาจบริหารอย่างแท้จริง

(6) ให้สำนักงานตำรวจปรับปรุง ส่งเสริมการให้บริการแก่ประชาชนในการมาติดต่อใช้บริการยังสถานีตำรวจ (โรงพัก) เนื่องจากงานตำรวจส่วนใหญ่อยู่ที่ด้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมต่าง ๆ และจุดเริ่มจะต้องเริ่มที่สถานีตำรวจ(โรงพัก) จึงควรส่งเสริมให้บริการที่ดีแก่ประชาชนอย่างเป็นธรรม และรวดเร็ว

(7) เมื่อเปลี่ยนกรมตำรวจเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้ว ควรส่งเสริมปรับปรุงให้มีการประสานงานกันในกระบวนการยุติธรรม ในส่วนของสำนักงานตำรวจสำนักงานอัยการสูงสุด ศาลยุติธรรมและราชทัณฑ์ เพื่อให้การทำงานคล่องตัวเป็นธรรม และรวดเร็ว อันนำประโยชน์มาสู่ประชาชน

ส่วนการปรับเปลี่ยนกรมตำรวจมาเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกานั้น จะก่อให้เกิดผลเสีย ดังนี้

(1) เมื่อมีการตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้ว สำนักงานตำรวจแห่งชาติยังมีอำนาจการแต่งตั้งโยกย้าย การสอบสวนพิจารณาวินัยตำรวจ การจัดซื้อจัดจ้างการพิจารณาความดีความชอบของตำรวจ การสั่งคดีต่าง ๆ และการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังอยู่ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงยังเป็นการรวมศูนย์ไว้ส่วนกลางเหมือนอย่างเช่น การเป็นกรมตำรวจอย่างเดิมไม่มีการกระจายอำนาจไปยังภาคหรือท้องถิ่น จึงเป็นเพียงการเปลี่ยนชื่อกรมตำรวจมาเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และเป็นการเปลี่ยนชื่อยศตำแหน่งตำรวจเท่านั้น ประชาชนจะไม่ได้รับประโยชน์ใด ๆ ในการเปลี่ยนเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

(2) เมื่อมีการตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 230 นั้น ทำให้การเปลี่ยนแปลงกรมตำรวจมาเป็นสำนักงานตำรวจชาตินั้นรวดเร็ว แต่จะทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่สามารถเพิ่มอัตรากำลังได้ภายใน 3 ปี² ทั้งนี้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 230 วรรคสาม ก่อให้เกิดปัญหาการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม การรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมไม่เพียงพอเพราะอาชญากรรมนั้นเกิดขึ้นทุกที่ แต่กำลังพลในสถานีตำรวจ(โรงพัก) ต่าง ๆ นั้นมีไม่เพียงพอต่อการจัดการป้องกันและปราบปราม

(3) การตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติในภาวะประเทศประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจนั้น จะทำให้มีการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ไม่เต็มที่ เพราะประเทศตกอยู่ในภาวะทางเศรษฐกิจตกต่ำ

²ปี พ.ศ.2542 ได้ตรวจสอบกับกองอัตราและกำลังพลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แล้วทราบว่า หลังจากโอนมาเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้ว ไม่มีการเพิ่มอัตรากำลังขึ้นอีก แต่มีการแต่งตั้งทดแทนเฉพาะตำแหน่งที่ว่างจากการปลดเกษียณของข้าราชการตำรวจเท่านั้น

กฎหมายว่าการใช้มาตรา 230 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ไม่สามารถจะไปแก้ไขในเรื่องระบบการบริหารงานบุคคล ทำได้แต่เพียงโครงสร้างเท่านั้น จึงได้ก่อปัญหาตามมาหลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไป จัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐบาลใช้อำนาจตามมาตรา 230 แห่งรัฐธรรมนูญปรับปรุงองค์กรตำรวจแล้ว ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงองค์กรตำรวจให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ดังนี้

(1) การปรับปรุงองค์กรตำรวจโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ

เนื่องจากการปรับปรุงองค์กรตำรวจต้องปรับปรุงในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างและบุคลากรเพราะการแก้ไขปัญหขององค์กรตำรวจต้องแก้ไขให้สอดคล้องกันระหว่างโครงสร้างและบุคลากร แต่เนื่องจากการใช้อำนาจตามมาตรา 230 แห่งรัฐธรรมนูญ รัฐบาลไม่สามารถจะปรับปรุงโครงสร้างไปพร้อม ๆ กับปรับปรุงบุคลากร จึงทำให้การปรับปรุงครั้งนี้ ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อะไรกับประชาชน และการปรับปรุงที่ไม่ดำเนินการไปพร้อม ๆ กัน ก็ยากที่จะสอดคล้องและรองรับการแก้ไขปัญหาได้ นอกจากนี้ จากการศึกษาการจัดองค์กรของตำรวจในต่างประเทศ จะมีการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นอย่างเด็ดขาด แต่ในการปรับปรุงองค์กรตำรวจของรัฐบาล มุ่งเน้นในระดับที่จะให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายและการตรวจสอบ แต่ในความเป็นจริง รูปแบบดังกล่าวเป็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในระดับ

เสนอแนะแนวทางมากกว่า เพราะเมื่อพิจารณาจากการตัดสินใจยังอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรตำรวจเหมือนเดิม การกระจายอำนาจที่แท้จริงควรให้มีการจัดองค์กรตำรวจ 2 ระดับ คือ ระดับท้องถิ่น กับระดับชาติ โดยระดับท้องถิ่น กระทำโดยรัฐบาลกระจายอำนาจในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยให้กับท้องถิ่นไปดำเนินการเอง โดยรัฐบาลมีหน้าที่กำกับดูแลใน 2 ระดับ คือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอในฐานะตัวแทนรัฐบาลกำกับดูแลในด้านนโยบาย ส่วนองค์กรตำรวจระดับชาติจะกำกับดูแลในด้านการปฏิบัติงานโดยจะสนับสนุนและคานอำนาจของระดับท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าเพื่อให้การแก้ไขปัญหาในเรื่องการปรับปรุงองค์กรตำรวจเป็นไปได้ด้วยดี สามารถที่จะแก้ไขปัญหาคือตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ ควรต้องดำเนินการไปพร้อม ๆ กันระหว่างการปรับปรุงโครงสร้างและบุคลากร ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ

(2) การปรับปรุงกฎหมายของตำรวจให้อยู่ในฉบับเดียวกัน

เมื่อต้องมีการปรับปรุงกรมตำรวจ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่า เนื่องจาก กฎหมายเกี่ยวกับตำรวจกระจัดกระจายไม่รวมเป็นฉบับเดียว เช่น กฎหมายเกี่ยวกับระเบียบข้าราชการตำรวจ กฎหมายเกี่ยวกับวินัยตำรวจ กฎหมายเกี่ยวกับชั้นยศตำรวจ เป็นต้น ซึ่งการมีกฎหมายหลายฉบับทำให้การแก้ไขเป็นไปได้ยากและใช้เวลาแก้ไข นอกจากนี้ ก็ต้องดำเนินการพร้อมกัน ลักษณะเช่นนี้ ผู้เขียนจึงขอเสนอว่า เมื่อจะมีการปรับปรุงกรมตำรวจและเห็นว่าต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ ก็ควรนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องมารวมกันไว้อยู่ในฉบับเดียวกัน

(3) การปรับปรุงควรที่จะสอดคล้องกับแผนการจัดองค์กรในการบริหารงานยุติธรรม

เนื่องจากภารกิจหนึ่งของตำรวจเกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรม โดยเป็นหน่วยงานแรกของการอำนวยความสะดวกยุติธรรม ที่ประกอบไปด้วยอัยการ ศาล และ ราชทัณฑ์ ซึ่งรัฐบาลมีแผนที่จะจัดองค์กรในการบริหารงานยุติธรรมให้สอดคล้องเพื่อให้ การบริหารงานยุติธรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ดังนั้น การปรับปรุงองค์กร ตำรวจย่อมหมายถึงการปรับปรุงองค์กรบริหารงานยุติธรรมเช่นเดียวกัน ซึ่งการปฏิบัติ งานขององค์กรบริหารงานยุติธรรมต้องประสานและสอดคล้องซึ่งกันและกัน ดังนั้น ผู้ เขียนจึงเห็นว่า การปรับปรุงองค์กรตำรวจควรที่จะคำนึงถึงแผนในภาพรวมของการ บริหารงานยุติธรรมด้วย เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กระทรวงมหาดไทย, สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, ข้อมูลมหาดไทย 2533, กรุงเทพฯ :

สำนักนโยบายและแผน, 2533 (อัดสำเนา)

กรมตำรวจ, ประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีเล่ม 1, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ตำรวจ, 2532

คณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ, รายงานการ

ปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารงานกรมตำรวจ, กรุงเทพฯ : บริษัท สัมพันธ์

พาณิชย์, 2526

ชาญชัย แสวงศักดิ์, นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน, เอกสาร โรเนียว ; 2541

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของอังกฤษ”, วารสารกฎหมาย

ปกครอง เล่ม 6 ตอน 2 (สิงหาคม 2530), หน้า 318 - 343

ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์, การบริหารงานตำรวจ, กรุงเทพฯ : โอเคียนสโตร์, 2530

โกคิน พลกุล, การปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์, กรุงเทพฯ : คณะกรรมการ

ปฏิรูประบบราชการ, 2539

●, การปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์ : การดำเนินการที่ผ่านมา

และการดำเนินการที่ต้องผลักดันต่อไป, กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูประบบ

ราชการ, 2540

วรเดช จันทรศร, “การปฏิรูปงานตำรวจไทย” วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 23 ฉบับที่

4 (ตุลาคม 2525) หน้า 443-479.

————— ●, การนำนโยบายไปปฏิบัติ, กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูประบบ
ราชการ, 2540

————— ●, การพัฒนาระบบราชการไทย, กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูป
ระบบราชการ, 2540

————— ●, ปรัชญาของการบริหารภาครัฐ, กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูป
ระบบราชการ, 2539

————— ●, แผนปฏิรูประบบราชการ : การสร้างการยอมรับและความสำเร็จใน
การนำไปปฏิบัติ, กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ 2540.

วินิจ ทรงประทุม และวรงค์ จันทรส, หน่วยงานกลางระดับปฏิบัติ : สภาพปัญหาและ
การปฏิรูป, รายงานเสนอในการสัมมนาทางวิชาการ “การบริหารงานเพื่อการ
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม” จัดโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
ณ โรงแรมสยามเปย์วิว พัทยา, 14-15 มีนาคม 2530

ลิขิต ธีรเวคิน, แนวปฏิบัติตนของข้าราชการในยุคสมัยแห่งการปรับปรุงบริการภาครัฐ
เพื่อประชาชน, กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2539

สมคิด เลิศไพฑูรย์, สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย, รายงานการวิจัย
เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, กันยายน 2539

สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
2535

วิทยานิพนธ์

ศิริศักดิ์ ภิญโญ, ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ, วิทยานิพนธ์

มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,

2537

อารักษ์ रामโกมุท, "กรมตำรวจของท่าน", 91 ปีมหาดไทย, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์

รุ่งเรืองรัตน์, 2526

อมร ราชณรงค์, พ.ต.ต., องค์การตำรวจต่างประเทศ, สถาบันพัฒนาข้าราชการตำรวจ,

2539

เอกสารอื่นๆ

เอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ครั้งที่ 3/2540 และ
ครั้งที่ 4/2540

เอกสารประกอบของกรมตำรวจ เรื่อง ตำรวจแห่งชาติ, 2540

รายงานการศึกษาดูงานกิจการตำรวจของเยอรมัน, ฝรั่งเศส

รายงานการปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารงานกรมตำรวจของคณะอนุกรรมการ

เฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ

รายงานการประชุมคณะที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ครั้งที่ 5-25/2541

เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการปฏิรูปการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตาม

โครงการศึกษาเพื่อปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน สำนักงาน

ก.พ. วันที่ 25 เมษายน 2540

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย

ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ร่าง
พระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงาน
ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.)

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0204/10544 ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2541

เรื่อง การจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

คณะกรรมการศึกษาปัญหาโครงสร้างกรมตำรวจ, ปัญหาโครงสร้างกรมตำรวจ, 2532

(เอกสาร โรเนียว)

กรมตำรวจ, ตำรวจญี่ปุ่น, 2541 (เอกสาร โรเนียว)

รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเมื่อ 21 มิถุนายน 2540

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2540

กฎหมายและระเบียบต่างๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521

ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38

พระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจกระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจ

แห่งชาติ พ.ศ. 2541

ประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี เล่ม 1

ภาษาอังกฤษ

Alder, John, Constitutional and Administrative Law, ^{2^{sc}}ed, London : the Macmillan

Press Ltd, 1994

Van Meter, Donald S. and Carl E. Van Horn. "the Policy Implementation Process : A
Conceptual Framework" Administration and Society, Vol. 6 No. 4, February
1975





พระราชกฤษฎีกา

โอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย
ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
พ.ศ. ๒๕๔๑

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๑
เป็นปีที่ ๕๓ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้
ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒๑ และมาตรา ๒๓๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย
ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๑”

มาตรา ๒ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้โอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นส่วนราชการและมีฐานะเป็นกรม ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี
กระทรวง หรือทบวง มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงภายในส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกัน
และปราบปรามอาชญากรรม การตระเวนชายแดน การรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อย
ของประชาชน และอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และให้อยู่ในบังคับบัญชาของนายก
รัฐมนตรี

มาตรา ๔ สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และให้มีรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือมีทั้งรองและผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเพื่อช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติปฏิบัติราชการด้วยก็ได้

มาตรา ๕ ให้ข้าราชการตำรวจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นข้าราชการตำรวจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ

มาตรา ๖ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ข้าราชการตำรวจ ลูกจ้าง ตำแหน่ง และอัตรของข้าราชการตำรวจและลูกจ้าง และงบประมาณรายจ่ายของกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปเป็นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

มาตรา ๗ ให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับราชการของกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย และบรรดาอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจทุกตำแหน่งและชั้นยศของกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปเป็นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือของข้าราชการตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ แล้วแต่กรณี

มาตรา ๘ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศ หรือคำสั่งใดที่อ้างถึงกรมตำรวจ อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจหรือตำแหน่งอื่นของข้าราชการตำรวจของกรมตำรวจ ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศ หรือคำสั่งนั้นอ้างถึงสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือตำแหน่งอื่นของข้าราชการตำรวจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ นั้น แล้วแต่กรณี

มาตรา ๙ ให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรมตำรวจหรือในฐานะผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมตำรวจหรือของข้าราชการตำรวจไปเป็นของนายกรัฐมนตรี

ในกรณีมีปัญหว่าอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรมตำรวจหรือในฐานะผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมตำรวจหรือของข้าราชการตำรวจอันจะต้องโอนตามวรรคหนึ่งหรือไม่ ให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของนายกรัฐมนตรี

มาตรา ๑๐ ความใน (๖) ของมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๓๗ เป็นอันยกเลิกตามมาตรา ๒๓๐ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

- ๐ มาตรา ๑๑ ในวาระเริ่มแรกให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีส่วนราชการตามพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยอนุโลม จนกว่าจะมีพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติขึ้นใหม่

มาตรา ๑๒ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรมไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง และมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงภายในส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การตระเวนชายแดน การรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของประชาชน และอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและให้อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และโดยที่มาตรา ๒๓๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้การโอนกรมที่มีผลเป็นการจัดตั้งกรมขึ้นใหม่ โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ

พ.ศ.ศ. กำธร จันทร์

วัน เดือน ปีเกิด

8 เมษายน 2507

วุฒิการศึกษา

รัฐประศาสนศาสตร์บัณฑิต จากโรงเรียนนายร้อยตำรวจ
นิติศาสตร์บัณฑิต จากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

ตำแหน่งปัจจุบัน

สารวัตร งาน 3 กก.นผ.บก.อก.บช.ปส.