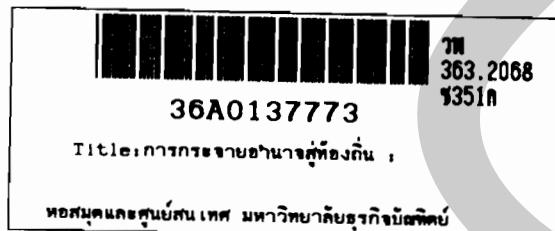




การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

: ศึกษาเฉพาะกรณีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานคำรำวจ

จ.ส.ต.ชช เหรียญทอง



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาดิศิตาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจมหิดล

พ.ศ. 2543

ISBN 974 – 281 – 481 – 3

**DECENTRALIZATION IN THAILAND, CASE STUDY  
: RESTRUCTURING OF THE ROYAL THAI POLICE**

**POLICE SERGEANT MAJOR SHUD RIENTONG**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**For the Degree of Master Laws**

**Department of Law**

**Graduate School Dhurakijpundit University**

**2000**

เลขที่ทะเบียน.....	0137773
วันลงทะเบียน.....	15.๘.๒๕๔๓
เลขเรียกหนังสือ.....	๓๖๓.๒๐๖๔
	๘๓๕๑๗
	๙๒

**ISBN 974 - 281 - 481 - 3**

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี ทำให้ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในพระคุณของท่านอาจารย์บุญศรี มีวงศ์อุ่นย์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าให้คำแนะนำและตรวจสอบแก่วิทยานิพนธ์ ท่านอาจารย์วรวิทย์ วิศรุตพิชญ์, ท่านอาจารย์ศิริสาลักษณ์ และท่านอาจารย์พิรพันธ์ พาลสุข ที่ได้กรุณาสละเวลาเพื่อเป็นกรรมการสอบและให้คำแนะนำทางวิชาการเพื่อให้วิทยานิพนธ์นี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อเมือง และคุณแม่สมพงษ์ เหรียญทอง บิดาและมารดาที่ให้ความรักความห่วงใย ตลอดจนเป็นกำลังใจอันยิ่งใหญ่แก่ผู้เขียนและขอขอบคุณทุกคนในครอบครัวนอกจากนี้ขอขอบคุณอาจารย์วิชัย และเจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัยทุกคนที่ให้ความสะดวกแก่ผู้เขียน และขอขอบคุณ พล.ต.ต.ชาครี สุนทรศร ผู้บังคับบัญชาของผู้เขียนที่ให้ความกรุณาช่วยเหลือด้านเอกสารวิชาการ และขอขอบคุณเพื่อนๆ เจ้าหน้าที่ประจำ “ศูนย์ทิวา” ทุกคนที่ให้ความช่วยเหลือด้วยดีตลอดมา

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์นี้มีคุณค่าและมีประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าของผู้สนใจ ผู้เขียนขออุทิศให้แก่นุพการ และผู้มีพระคุณทุกท่าน ส่วนความผิดพลาดและข้อบกพร่องใดๆ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

จ.ส.ต.ช. เหรียญทอง

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๙
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	๑
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
<b>บทที่</b>	
<b>1 บทนำ</b>	
ความเป็นมาและความสำคัญของปัจจุบัน .....	1
หลักการกระจายอำนาจปัจจุบัน.....	2
ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปัจจุบัน.....	3
การจัดทำบริการสาธารณะ.....	5
นิยามศัพท์และความหมาย.....	6
บทบาทและการกิจของตำรวจ.....	8
สมมุติฐานของวิทยานิพนธ์.....	12
วัตถุประสงค์ของการทำวิทยานิพนธ์.....	12
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากวิทยานิพนธ์.....	13
ลักษณะและขอบเขตของการศึกษา.....	13
<b>2 โครงสร้างการบริหารงานตำรวจนครบาลไทย</b>	
2.1 ความเป็นมาของการบริหารงานตำรวจนครบาลไทย.....	16
2.1.1 จุดกำเนิดและความเป็นมา.....	16
2.1.2 วิวัฒนาการของการจัดโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนครบาล.....	19
2.2 การแบ่งส่วนราชการของตำรวจนครบาล.....	21
2.3 การกำหนดลักษณะงานและหน้าที่ความรับผิดชอบ.....	22
2.3.1 การบริหารงานตามลักษณะงาน.....	23
2.3.2 การบริหารงานตามแผน.....	24
2.4 การจัดกิจการตำรวจนครบาลในปัจจุบัน.....	26
2.5 การกิจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจนครบาล.....	27
2.6 โครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานตำรวจนครบาล.....	28
2.6.1 ราชการบริหารส่วนกลาง.....	28
2.6.2 ราชการบริหารส่วนภูมิภาค.....	45

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2	
2.7 คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานสำรวจ (กต.ตร.)	46
2.7.1 คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานสำรวจ กรุงเทพมหานคร (กต.ตร.กทม.).....	47
2.7.2 คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงาน สำรวจจังหวัด (กต.ตร.จังหวัด).....	47
2.8 อำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของท้องถิ่น.....	48
2.9 สภาพปัจุบันของโครงสร้างการบริหารงานสำรวจ.....	51
2.9.1 ข้อเสียของหลักการรวมอำนาจ.....	51
2.9.2 ความจำเป็นที่ต้องปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานสำรวจ ตามหลักการกระจายอำนาจ.....	54
3 โครงสร้างการบริหารงานสำรวจของต่างประเทศ	
3.1 แนวความคิดและหลักการพื้นฐาน.....	59
3.2 ระบบสำรวจของประเทศไทยอังกฤษ.....	60
3.2.1 แนวคิดและความเป็นมา.....	60
3.2.2 การจัดกิจกรรมสำรวจในอังกฤษในศตวรรษที่ 18 .....	63
3.2.3 การจัดกิจกรรมสำรวจสมัยใหม่ของอังกฤษ.....	63
3.2.4 โครงสร้างการบริหารงานของสำรวจอังกฤษในปัจจุบัน.....	65
3.2.5 การควบคุมและความรับผิดชอบขององค์กรสำรวจ.....	69
3.2.6 การบริหารงานสำรวจแบบไดรฟาร์คี.....	70
1) กระทรวงมหาดไทย.....	70
2) คณะกรรมการสำรวจ.....	71
3) ผู้บังคับการสำรวจ.....	72
3.2.7 แนวโน้มการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานสำรวจ ของอังกฤษ.....	73
3.2.8 สรุป.....	74
3.3 ระบบสำรวจของประเทศไทย.....	76

บทที่	สารบัญ (ต่อ)	หน้า
3		
	3.3.1 แนวคิดและความเป็นมา.....	76
	3.3.2 การจัดกิจกรรมสำรวจของฝรั่งเศส.....	77
	3.3.3 ภารกิจของสำรวจฝรั่งเศส.....	77
	3.3.4 โครงสร้างการบริหารงานสำรวจของฝรั่งเศส.....	78
	3.3.5 กรมสำรวจแห่งชาติ.....	78
	3.3.6 กรมสำรวจภูมิประเทศแห่งชาติ.....	85
	1) อำนาจหน้าที่ของกรมสำรวจภูมิประเทศแห่งชาติ.....	85
	2) การจัดโครงสร้างการบริหารงานของกรมสำรวจภูมิประเทศแห่งชาติ	86
	3) องค์ประกอบของกรมสำรวจภูมิประเทศแห่งชาติ.....	86
	3.3.8 กิจกรรมสำรวจระดับท้องถิ่น.....	87
	3.3.8.1 ระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	87
	3.3.8.2 ระดับเทศบาล.....	88
	3.3.9 สภาพปัจุหามากประการของสำรวจฝรั่งเศส.....	88
	3.3.10 สรุป.....	91
3.4	ระบบสำรวจของประเทศไทยยุรนี.....	93
	3.4.1 แนวคิดและความเป็นมา.....	93
	3.4.2 การจัดกิจกรรมสำรวจของเยอรมนี.....	93
	3.4.3 โครงสร้างการบริหารงานสำรวจของเยอรมนี.....	94
	3.4.3.1 สำรวจประจำรัฐ.....	94
	3.4.3.2 สำรวจชายแดน.....	96
	3.4.3.3 สำรวจสืบสวนกลาง.....	97
	3.4.3.4 สำรวจเทศบาล.....	98
	3.4.4 การศึกษาอบรม.....	99
	3.4.5 สรุป.....	100
3.5	ระบบสำรวจของประเทศไทยปัจจุบัน.....	101
	3.5.1 แนวคิดและความเป็นมา.....	101
	3.5.2 การจัดกิจกรรมสำรวจของปัจจุบัน.....	103

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
3		
	3.5.3 การจัดโครงสร้างการบริหารงานค้ำประกันของประเทศไทยญี่ปุ่น.....	104
	3.5.3.1 คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ....	104
	องค์กรค้ำประกันแห่งชาติ.....	105
	3.5.3.2 คณะกรรมการรักษาความปลอดภัย สาธารณะดับจังหวัด.....	107
	ด้ำประกันภูมิภาค.....	108
	3.5.4 ภารกิจของค้ำประกันญี่ปุ่น.....	108
	3.5.5 สรุป.....	109
	3.6 สรุปแนวคิดของด่างประเทศ ในการจัดโครงสร้าง การบริหารงานค้ำประกันตามหลักการกระจายอำนาจ.....	111
	3.6.1 การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดกิจการค้ำประกัน.....	111
	3.6.2 การจัดโครงสร้างการบริหารค้ำประกัน ตามหลักการกระจายอำนาจ.....	112
	3.6.3 ความเชื่อมโยงกับส่วนกลางของโครงสร้างการบริหาร งานค้ำประกันตามหลักการกระจายอำนาจ.....	112
4	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	
	4.1 สรุป.....	114
	4.2 ข้อเสนอแนะ.....	124
	<b>บรรณานุกรม.....</b>	<b>135</b>
	<b>ภาคผนวก.....</b>	<b>140</b>

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น :
ชื่อนักศึกษา	ศึกษาเฉพาะกรณีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานตำราฯ
อาจารย์ที่ปรึกษา	ช.ส.ต.ชัช เหรียญทอง
ภาควิชา	รศ.ดร.บุญศรี มีวงศ์อุ่นยอด
ปีการศึกษา	นิติศาสตร์
	2542
	บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงาน ตำราฯ ตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และเป็นไปตามหลักการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ได้อย่างทั่วถึง

จากการศึกษาพบว่า การจัดโครงสร้างการบริหารงานตำราฯ ของไทย ใช้หลักการรวมอำนาจสู่ส่วนกลางเพียงหลักเดียว ไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารราชการแผ่นดินและเป็นการขัด ต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ไม่ก่อให้เกิด ประโยชน์และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ส่งผลให้การปฏิบัติงานของ ตำราฯขาดประสิทธิภาพและประชาชนมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อตำราฯ

ในการศึกษาการจัดโครงสร้างการบริหารงานตำราฯ ของต่างประเทศ เช่น ประเทศไทย ฝรั่งเศส เยอรมนี และญี่ปุ่น พบว่าในแต่ละประเทศใช้หลักการกระจายอำนาจ โดยเปิดโอกาสให้ ประชาชนในท้องถิ่นจัดกิจกรรมตำราฯ ได้ด้วยตนเอง อันเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาก ชน ได้อย่างทั่วถึง ซึ่งเป็นผลประโยชน์โดยตรงของแต่ละท้องถิ่นและไม่เป็นอันตรายต่อความเป็น เอกภาพและความมั่นคงของชาติเดือยย่างได้

จากแนวความคิดในการจัดโครงสร้างการบริหารงานตำราฯ ของต่างประเทศ สามารถที่ จะนำมาปรับใช้ในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานตำราฯ ของไทย เพื่อให้เป็นไปตามหลัก การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ในการ กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แต่จากสภาพของสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของไทย ในภาวะที่เกิด วิกฤตและต้องการพื้นตัว อีกทั้งเป็นช่วงที่เวลาล้าหัวต่อของ การปฏิรูปVERNAL ซึ่งอาจเกิดผล กระทบจากความไม่แน่ใจของระบบราชการและความพร้อมของประชาชนในการปกครองตนเอง

จึงขอเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารด้าน ตามหลักการ  
กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ควบคุม  
และตรวจสอบการทำงานของด้านได้ โดยอยู่ในรูปของคณะกรรมการด้านต่างๆ อัน  
เป็นการปรับปรุงอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพื่อมีให้เกิดผลกระทบต่อผลประโยชน์โดยรวมของชาติ  
และเป็นการเหมาะสมกับสังคมไทยในปัจจุบัน เมื่อประชาชนมีความพร้อมในการปกครองตนเอง  
อย่างเพียงพอแล้ว จึงสมควรที่จะปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานด้าน ตามหลักการกระจาย  
อำนาจเดือนรูปแบบต่อไปในอนาคต

**Thesis Title** Decentralization in Thailand, Case Study :  
Restructuring of the Royal Thai Police  
**Name** Police Sergeant Major Shud Rientong  
**Thesis Advisor** Assoc. Prof. Dr. Boonsri Mewongukote  
**Department** Law  
**Academic Year** 1999

## ABSTRACT

The purpose of this thesis is to study the structural improvement of the Thai police administrative system according to the decentralized theory in accordance with the new Thai constitution of 1997, and according to the principle of public administration in order to serve the public's needs.

It was found in this study that Thai police administrative structure uses only centralized principle, which is not in accordance with the principle of public administration and Moreover, this structure is against purpose of constitution in 1997, and also against the principle of centralized local administration. It does not bring about the benefits and cannot serve the public's needs. Furthermore, this structure makes the police's operation less efficient, which results in bad attitude from the public.

The study of police administrative structure of other countries such as England, France, Germany and Japan showed that each country uses decentralized principles by letting the local public manage the police force according to the public's needs which benefits each local area directly, and pose no dangers to the unity and security of the nations.

The concept of foreign police administrative structure can be applied to improve the Thai police administrative structure in accordance with the provision of constitution in 1997, which is to decentralize to local area. At present, conditions of society, economy, and politics of

Thailand are in crisis and need time to improve. Any beaucratic system reform might, therefore be affected by the size of the system, and the people's readiness to govern themselves.

So I would like to indicate out that the way to improve the police administration structure according to the decentralized principle is to let the public participate in policy making to check police operations, and to join police committee in various levels. The gradual improvement is very suitable for Thai society now a days since it will not affect general benefits of the nation. In the future, when the people are ready to govern themselves, the police administrative structure should be improved according to the complete decentralize principle.

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เป็นภารกิจหลักอันสำคัญของรัฐ เป็นหน้าที่ของรัฐ ที่จะต้องใช้ความระมัดระวังมิให้ผู้ใดก่อภัยขึ้นตรายแก่ประชาชนของตน ความมุ่งหมายอันสำคัญของระบบการปกครองทุกระบบทั้งนี้ คือ ความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งเป็นบริการสาธารณะ (Public Service) ประเภทหนึ่งที่อยู่ในความอำนวยการและการควบคุมของรัฐ โดยปกติแล้วบริการสาธารณะ (Public Service) ย่อมมีนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน เป็นผู้ได้รับมอบหมายให้จัดดำเนินงาน ในกฎหมายไทยเรียกว่า “นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่จัดทำบริการสาธารณะ” ทบทวนการเมือง<sup>1</sup> ยังได้แก่ องค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกว่า “ส่วนราชการ” ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล องค์กรของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด และองค์กรของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

เมื่อจะกล่าวถึงการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ศ.ดร.ประยูร กาญจนคุล ได้จัดแบ่งหลักการบริหารออกเป็น 3 หลักการใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ

1. หลักการรวมอำนาจ (Centralization) เป็นหลักที่ว่าจะเบี่ยงบานการบริหารไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งได้แก่กระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งเจ้าหน้าที่ตามสายการบังคับบัญชา หลักการรวมอำนาจปักธงไว้ที่ส่วนกลาง ไม่ให้ส่วนภูมิภาคมีอำนาจมากเท่ากัน

(1) มีการรวมกำลังบังคับต่าง ๆ คือกำลังทหารและกำลังตำรวจ ให้ขึ้นต่อส่วนกลาง ทั้งสิ้น เพื่อใช้กำลังเหล่านั้นบังคับได้อย่างเด็ดขาดและทันท่วงที ในกรณีที่จำเป็นต้องใช้กำลัง

(2) มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ มีอำนาจสั่งการได้ทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศไทย

<sup>1</sup> ประยูร กาญจนคุล. คำบรรยายกฎหมายปักธง. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538 หน้า 133.

(3) มีลำดับชั้นการบังคับบัญชา หรืออิกร้อยหนึ่งขึ้นแห่งอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่างๆ ซึ่งขึ้นต่อ กันตามลำดับชั้น

2. หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นหลักที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจบางส่วนให้กับภูมิภาค และจัดส่งเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางออกไปปฏิบัติงาน ณ ภูมิภาคนั้นๆ โดยสายการบังคับบัญชาและการรวมศูนย์อำนาจยังคงเดิม เพื่อแบ่งเบาภาระของกระทรวง ทบวง กรม อันเป็นราชการบริหารส่วนกลาง และเพื่อให้ราชการดำเนินไปอย่างรวดเร็ว

3. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการที่รัฐมอบอำนาจทางการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น จัดทำบริการสาธารณูปะ พื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น โดยปราศจากการควบคุมตามสายการบังคับบัญชาจากรัฐอย่างสื้นเชิง รัฐทำได้เพียงการทำกับดูแลตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น<sup>2</sup>

#### หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

การกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร ไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น ดังปรากฏในมาตรา 284 วรรคแรกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ความว่า

“องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหลาย ย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ.....” และ

มาตรา 283 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ความว่า

“.....การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนาرمณของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้” และ มาตรา 284 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 บัญญัติไว้ว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจาก การเลือกตั้ง” และวรรคสามบัญญัติว่า “คณะผู้บริหาร ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากการเห็นชอบของสภาท้องถิ่น”

<sup>2</sup>ประยุร กาญจนคุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 174 – 183.

จากการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญจึงเห็นได้ว่า หลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้น มีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นอย่างยิ่ง ดังปรากฏบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 282 ความว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนาของประชาชนท้องถิ่น”<sup>3</sup>

ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น จึงมีลักษณะของการกระจายอำนาจปกครองอย่างเต็มรูปแบบและเป็นสากล อันเป็นการกระจายอำนาจปกครองตามอาณาเขต (Territorial Decentralization) ใน การให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยมุ่งเน้นบริการสาธารณะหลายๆ อย่างอันเกี่ยวเนื่องกับการปกครองให้ท้องถิ่นจัดทำด้วยกำลังของเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น ด้วยงบประมาณของท้องถิ่นเอง เพื่อสนับสนุนต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

#### **ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง**

ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครอง มีลักษณะ 3 ประการ คือ

1. ความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่น
2. มีการเลือกตั้ง
3. มีความเป็นอิสระ (Autonomy) ตามอำนาจหน้าที่

การกระจายอำนาจปกครองนั้น ข้อมูลจะต้องมีข้อมูลที่แน่นอน มีการกำกับดูแลโดยราชการบริหารส่วนกลางพอกสมควร มิฉะนั้นจะเป็นอันตรายต่อความมั่นคงและเอกภาพของรัฐ ดังบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 282 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองของประชาชนท้องถิ่น” ซึ่งตามมาตรา 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 นั้น บัญญัติไว้ว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้” อันเป็นการจำกัดข้อมูลของการกระจายอำนาจปกครองโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อคงไว้ซึ่งความเป็นเอกภาพของรัฐ ด้วยประเทศไทยนี้เป็นรัฐเดียว การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นจึงเป็นการกระจายส่วนหนึ่งของอำนาจทางการปกครองเท่านั้น มิได้กระจายอำนาจทางการเมืองดังเช่นสหพันธรัฐ (Federalism) แต่อย่างใด

---

<sup>3</sup> “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540”. ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ, เล่มที่ 114 ตอนที่ 45 ก. วันที่ 11 ตุลาคม 2540, หน้า 1.

การจัดระเบียบราชการบริหารของประเทศไทยนั้น ศ.ดร.ประยูร กาญจนคุล ได้กล่าวไว้อย่างน่าฟังว่า<sup>4</sup> “หลักการรวมอำนาจปักธงถือเอาความสิทธิ์ขาดในการปกครองเป็นที่ตั้ง ส่วนหลักการกระจายอำนาจปักธงถือเอาเสรีภาพทางการเมืองของพลเมืองในการที่จะปกครองตนเอง เป็นสาระสำคัญ แต่ในทางปฏิบัติหลักการทั้งสองนี้หากได้ขัดแย้งต่อกันไม่ และอาจใช้ผูกมัดกันได้ใน การจัดระเบียบราชการบริหารของประเทศไทย ทั้งนี้ เพราะว่าหลักการรวมอำนาจปักธงถือก็คือ หลักการกระจายอำนาจปักธงก็คือ ถ้าจะใช้เป็นหลักในการวางแผนระเบียบราชการบริหารแต่เพียงหลักเดียว แล้ว ย่อมไม่ได้ผลดีในการปกครอง เนื่องจากหลักทั้งสองนี้มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ฉะนั้น ถ้านำมาผูกมัดอย่างหนาแน่นแล้ว ก็อาจใช้ข้อดีของหลักหนึ่งแก้ข้อเสียของอีกหลักหนึ่งได้”

จากการศึกษาบทัญญัติของกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534<sup>5</sup> จะเห็นได้ว่า การจัดระเบียบราชการบริหารของไทย ใช้หลักการรวมอำนาจปักธง และหลักการกระจายอำนาจปักธงควบคู่กัน โดยเน้นหนักไปทางหลักการรวมอำนาจปักธงยิ่งกว่าการกระจายอำนาจปักธง สังเกตได้จากการปักธงท้องที่ต่างๆ ทั่วทั้งประเทศไทยมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินงานทางการปักธง ภายใต้การบังคับบัญชาของ กระทรวง ทบวง กรม อันเป็นองค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง ในส่วนของการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปักธงนั้น แม้ว่าในปัจจุบันเขตขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น จะครอบคลุมทั่วทั้งประเทศไทย แต่ก็ยังรวมอยู่ในเขตของราชการบริหารส่วนภูมิภาค และยังมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ดำเนินการปักธง ภายใต้เขตขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ด้วยเหตุที่ว่า องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น มิได้รับมอบหมายอำนาจในทางปักธงไปทั้งหมด กิจการในทางการปักธงที่สำคัญๆ ดังเช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การสอบสวนคดีอาญา ยังจัดทำโดยเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง อีกทั้งยังมีการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตามหลักการรวมอำนาจปักธงอยู่ทั่วทุกท้องที่ในประเทศไทยซ้อนกับการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรุงเทพมหานครเท่านั้นที่เป็นการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

<sup>4</sup> ประยูร กาญจนคุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 173.

<sup>5</sup> “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 108 ตอนที่ 156, วันที่ 21 สิงหาคม 2534.

## การจัดทำบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะ<sup>6</sup> (Public Service) หมายความถึง กิจการที่อยู่ในความอำนวยการหรือ ในความควบคุมของฝ่ายปกครอง ที่จัดทำเพื่อความต้องการส่วนรวมของประชาชน สามารถที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้โดยทบทวนผู้ดูแลของกฎหมาย อีกทั้งต้องจัดการดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ และ ประชาชนทุกคน ได้รับประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน

บริการสาธารณะนี้ ดร.ชาญชัย แสงวงศ์กศด. ได้แบ่งแยกออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ 2 ประเภท<sup>7</sup> ได้แก่

(1) บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Primary Function) ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การคลัง การอำนวยความยุติธรรม เป็นต้น ซึ่งถือเป็นภารกิจหลักที่รัฐจำต้องเป็นผู้ดำเนินการเอง เพื่อความมั่นคงและความเป็นเอกภาพของรัฐ และ

(2) บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจสำคัญรอง (Secondary Function) ได้แก่ การให้บริการสาธารณูปการและสังคม เช่น การให้บริการการศึกษา การรักษาพยาบาล การสื่อสาร โทรคมนาคม การไฟฟ้า การประปา ฯลฯ ซึ่งรัฐอาจดำเนินการเองโดยจัดตั้งเป็นวิสาหกิจขึ้น หรือ รัฐมอบให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นดำเนินการ หรือรัฐอาจมอบให้เอกชนดำเนินการแทนภายใต้การควบคุมของรัฐในรูปแบบของสัมปทานค้าง ๆ ได้ โดยในที่นี้ผู้เขียนจะขอกล่าวถึง บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Primary Function) ซึ่งถือเป็นภารกิจหลักในการศึกษา วิเคราะห์ดังจะกล่าวต่อไป

บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจหลักนั้นรัฐจัดทำเองโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย ด้วยเงินงบประมาณของรัฐเอง เพื่อประโยชน์ของประชาชนขั้นเป็นภารกิจที่จัดทำแบบให้เปล่า โดยไม่เสียค่าตอบแทนจากภายนอกซึ่งเป็นภาระหน้าที่ของประชาชนเพื่อเป็นรายได้ในการจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น ดังเช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เป็นบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำให้โดยไม่มีคิดค่าบริการ แต่ก็มีเพียงบางส่วนบางประเภทที่ รัฐจำต้องเก็บค่าบริการจากการจัดทำบริการสาธารณะในรูปของค่าธรรมเนียมบ้าง เช่น การทำนิติกรรมค้าง ๆ ที่ต้องมีการจดทะเบียนต่อหนังงานเจ้าหน้าที่ เป็นต้น บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการจัดทำเองนั้นมักเป็นบริการที่มีลักษณะสำคัญเป็นพิเศษ มีความเกี่ยวพันกับผลประโยชน์

<sup>6</sup>ประยุร กาญจนคุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 108.

<sup>7</sup>ชาญชัย แสงวงศ์กศด. วิสัยทัศน์ การเมือง การปกครองและกฎหมาย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539 หน้า 69.

ของประชาชนโดยส่วนรวม อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐและองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น เช่น การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การคลัง การอำนวยความยุติธรรม การรักษาความสงบและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน จากการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายอันเกี่ยวเนื่องกับอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยแล้วมีมากน้อยหลายองค์กรแต่ถ้าจะกล่าวถึงบริบทของการรักษาความสงบเรียบร้อยที่เห็นเด่นชัดและมีผลกระทำต่อความสงบสุข ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยรวมแล้วก็คงจะต้องกล่าวถึงบทบัญญัติของกฎหมายตามประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปที่เกิดความสัมพันธ์กันระหว่างรัฐในฐานะผู้ปกครองกับประชาชนโดยตรง หากใช้ในฐานะของประชาชนกับประชาชนด้วยกันไม่ และองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนและสังคมที่เห็นเด่นชัด ก็คือ “ตำรวจ” ฉะนั้นผู้เขียนจึงได้ขออนุญาตองค์กร “ตำรวจ” เป็นบทศึกษาวิเคราะห์ในด้าน “การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานตำรวจ” ตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ให้เห็นถึงสภาพปัจจุบัน และแนวทางในการแก้ไข โดยเทียบเคียงกับต่างประเทศ เป็นแนวทางในการปรับปรุง เพื่อการพัฒนาและสนับสนุนด้านความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริงดังกล่าวต่อไป

## นิยามศัพท์และความหมาย

ตำราง<sup>๘</sup> ตามพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน ฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ.2530 ให้ความหมายว่า “เจ้าหน้าที่ตรวจสอบรายการความสงบ จันกุมและปราบปรามผู้กระทำผิดกฎหมาย เรียกเชื่อถ้วนหน้าที่ที่รับผิดชอบ เช่น ตำรางสันดิบาล ตำรางกองปราบ ตำรางดับเพลิง ตำรางป่าไม้ ตำราหน้า เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้อธิบายเพิ่มเติมว่า ตำรางครบาล หมายถึง ตำรางที่มีหน้าที่ระวังและระงับเหตุการณ์ทางอาชญาในกรุงเทพมหานคร ตำรางภูธร หมายถึง ตำรางผู้มีหน้าที่ระวังและระงับเหตุการณ์ทางอาชญาภัยนอกกรุงเทพมหานคร และตำรางวัง หมายถึง ข้าราชการที่มีหน้าที่ตรวจสอบตราภักดีพระราชวังและคุ้มครองให้มีการและเมืองเบี้ยนประเพณีวัง

<sup>8</sup> “พจนานุกรมฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ.2530”. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วัฒนาพาณิช, 2531.

และปรากฏความหมายรวมอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(16) ความว่า “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ”<sup>9</sup> หมายความถึง เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้ร่วมทั้ง.....”

“ตำรวจ” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า POLICE โดยพระราชบัญญัติ แห่งพระเจ้าวรวงศ์ศรีอยุธยา จัดตั้งกองบัญชาการตำรวจ ดังนี้<sup>10</sup>

P ย่อมาจาก	Politeness	หมายถึง ความสุภาพเรียบร้อย
O ย่อมาจาก	Obedience	หมายถึง เชื่อฟังคำสั่ง
L ย่อมาจาก	Legal Knowledge	หมายถึง รู้กฎหมาย
I ย่อมาจาก	Investigation	หมายถึง การสืบสวนสอบสวน
C ย่อมาจาก	Cooperation	หมายถึง ความร่วมมือในหน้าที่
E ย่อมาจาก	Energy	หมายถึง ความเข้มแข็งต่อหน้าที่

“ตำรวจ” ในความหมายของไทย ทุกตัวอักษรข้างต้นได้วิเคราะห์ความหมายไว้ช่นเดียวกัน และสรุปได้ดังนี้

ต	หมายถึง	ตรวจสอบ ตรากตรำ
อ	หมายถึง	อำนวยหน้าที่
ร	หมายถึง	รอบรู้เรื่อง เร่งรีบและร่วมมือ
ว	หมายถึง	วินัย วิจารณญาณ
ง	หมายถึง	จรรยาบรรยา ใจจำ

การบริหารงานตำรวจ<sup>11</sup> (POLICE ADMINISTRATION) หมายถึง “หน้าที่การงานของหัวหน้าตำรวจนายตำรวจนั่นๆ ได้ซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของกรม กอง หรือหน่วยงานภายในกรม กอง” หากจะพิจารณาคำว่าการบริหารงานตำรวจนั้น สามารถแยกการพิจารณาได้จากคำว่า “การบริหาร” กับ “งานตำรวจนั้น” การบริหาร หมายถึง “กระบวนการอย่างหนึ่งที่มีคุณค่า 2

<sup>9</sup>“ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 52 หน้า 979, วันที่ 21 มิถุนายน 2478.

<sup>10</sup>สิริโจน์ สิทธิชาญบัญชา. พ.ต.ท., เอกสารการสอนส่วนวิชาการบริหารงานตำรวจน. หลักการบริหารงานตำรวจน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ตำรวจนครบาล, 2538 หน้า 4.

<sup>11</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

คนเขียนไป ร่วมมือกันกระทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดขึ้น” งานตำรวจนายดึง “การกิจหน้าที่ของตำรวจ”

จึงสามารถสรุปได้ว่า การบริหารงานตำรวจนั้นยความหมายของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ก็คือ การที่หัวหน้าตำรวจนหรือผู้นำตำรวจน ได้ทำงานร่วมกับเพื่อนตำรวจและผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในงานตำรวจน ภายใต้โครงสร้างการจัดองค์กรหน่วยงานต่างๆ ในกรอบของกฎหมายที่กำหนดโดยชัดเจน อย่างมีประสิทธิภาพ

### บทบาทและการกิจของตำรวจน

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของตำรวจน นักวิชาการด้านกิจการตำรวจนลายท่านได้ให้คำจำกัดความและความเห็นหลากหลายต่างๆ ดังนี้

J. Edgar Hoover ผู้อำนวยการสอนสวนกลาง สำนักงานสืบสวนกลาง (The Federal Bureau of Investigation) ให้ความเห็นว่าบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของเจ้าหน้าที่ตำรวจน คือ<sup>12</sup>

1. คุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน (Protection of Life and Property)
2. รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม (Preservation of Peace)
3. ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม (Prevention of Crime)
4. สืบสวนสอบสวนและจับกุมผู้กระทำการผิดหรือละเมิดกฎหมายของบ้านเมือง (Detection and Arrest of Violators of Law)
5. ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและข้อบังคับอย่างเคร่งครัด (Enforcement of Laws and Ordinance)
6. คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล (Safeguarding the Rights of Individual)

O.W. Wilson เจ้าหน้าที่ตำรวจนแห่งเมืองซิกาโก นลรรธออลินอยส์ อดีตศาสตราจารย์วิชาการบริหารงานตำรวจนและคอมบเดคิยะอะชญาวิทยาแห่งมหาวิทยาลัยเบอร์คลีเยอร์ แคลิฟอร์เนีย ให้ความเห็นในเรื่องบทบาทและการกิจของตำรวจนไว้ว่า<sup>13</sup>

<sup>12</sup>Edgar Hoover. **Should You Go Into Law Enforcement?**. New York : New York Life Insurance Co., 1961, p. 7.

<sup>13</sup>O. W. Wilson. **Police Administration 2<sup>nd</sup> ed.** New York : McGraw-Hill Book Company, Inc., 1963, p. 18.

1. ปกป้องคุ้มครองนิสัยบุคคลมีพฤติกรรมเป็นปฏิบัติที่ดีต่อสังคม ก่อปัญหาอาชญากรรมโดยพยายามตัดโอกาสหรือป้องกันการกระทำผิดไว้ล่วงหน้า
2. ปราบปรามอาชญากรรม
3. จับกุมผู้กระทำผิดและลงโทษตามกฎหมายของบ้านเมืองและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดี
4. ค้นหาทรัพย์สินที่สูญหาย
5. ส่งเสริมให้ประชาชนปฏิบัติหน้าที่เป็นพลเมืองดีและถูกต้องตามกฎหมาย

John P. Kenney ผู้เชี่ยวชาญกิจการตำรวจของสหรัฐอเมริกา ได้ให้ความเห็นในด้านบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตำรวจ โดยสรุปสาระสำคัญ คือ<sup>14</sup>

1. รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม (Keeping of the Peace)
2. ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม (Crime Prevention)
3. ส่งเสริมและสนับสนุนให้สังคมสงบ มีเสถียรภาพและความมั่นคง (Creation of an Environment of Security and Stability)
4. ให้การบริการและชักนำให้บุคคลที่ประพฤติผิด ได้กลับคนเป็นคนดี (Provision of service which hopefully keeps people from misbehavior or directs them toward useful pursuits.)

พ.ต.ท. สิริโจน์ สิทธิชาญบัญชา นักวิชาการตำรวจได้ให้ความหมายในบทบาทและการกิจของ “ตำรวจ” โดยกล่าวไว้ว่า<sup>15</sup>

“ตำรวจ” โดยทั่วไปหมายถึง เจ้าหน้าที่ที่กฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ตำรวจต้องคอยตรวจสอบและมิให้มีสิ่งหนึ่งสิ่งใดทำลายความสงบเรียบร้อยของประชาชนหากมีพฤติกรรมใดๆ ซึ่งจะทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อความปกติสุขของประชาชนแล้ว แม้สิ่งนั้นจะเป็นการผิดกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ตำรวจจะต้องป้องกัน เข้าแก้ไขช่วยเหลือขัดสิ่งนั้นให้หมดไป เพื่อบรรเทาความร้ายแรงลง สิ่งกระทบกระเทือนถึงความสงบเรียบร้อยที่เป็นการผิดต่อกฎหมายนั้น ได้แก่ การกระทำที่ฝ่าฝืนต่อประมวลกฎหมายอาญา หรือพระราชนิยมที่มีโทษทางอาญา สำหรับสิ่งที่ไม่ผิดกฎหมายแต่กระทบกระเทือนถึงความสงบเรียบร้อยของ

<sup>14</sup> John P. Kenney. **Police Administration.** Springfield Bellinai : Charles C. Thomas, 1975, p. 32.

<sup>15</sup> สิริโจน์ สิทธิชาญบัญชา. พ.ต.ท. เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

ประชาชนนั้น ได้แก่ กัยพินดิต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นวาตภัย อุทกวัย หรืออัคคีภัยที่เกิดขึ้นเอง ตำรวจจะต้องเข้าช่วยเหลือแก้ไขเหตุการณ์ให้กลับสู่ความสงบเรียบร้อยโดยเร็วที่สุด

Levine และคณะ ได้กล่าวไว้ว่าหน้าที่ของตำรวจในปัจจุบันมีดังต่อไปนี้<sup>16</sup>

1. หน้าที่ในการตอบสนองนโยบายทางการเมืองของฝ่ายปกครอง เช่น การจับกุมคุณขังผู้มีแนวความคิดเห็นทางการเมืองแตกต่างจากรัฐบาล
2. หน้าที่ในการพิทักษ์ศิลธรรมในสังคม เช่น การภาครักษาความชั่วร้ายต่างๆ ได้แก่ พฤกเม�性รา พฤกเสพกัญชา พฤกเล่นการพนัน พฤกค้าหนังสือตามก่อน佳ารและพฤกค้าประเวณี เป็นต้น
3. หน้าที่ในการให้บริการแก่ชุมชน รักษาความเป็นระเบียบร้อยในสังคมและป้องกันอาชญากรรม หน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่ของตำรวจต้องใช้เวลาปฏิบัติมากกว่าหน้าที่ในสองประการข้างต้น

คณะกรรมการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายและบริหารงานยุติธรรมของประธานาธิบดี สหรัฐอเมริกา ได้กำหนดหน้าที่ของตำรวจไว้ 2 ประการ คือ<sup>17</sup>

1. หน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย (The Law Enforcement Function) เป็นหน้าที่ที่ตำรวจอยู่ป้องกันไม่ให้ประชาชนต้องตกอยู่ในความทุกข์ ความหวาดกลัว การสูญเสียทรัพย์สินซึ่งเกิดจากการกระทำอาชญากรรมนานาชนิด ตำรวจเป็นแนวหน้าในการดำเนินงานในเรื่องนี้ ประชาชนจะมีความปลอดภัยตามถนนหนทางหรือในเคหสถาน ย่อมต้องพึงพาตำรวจเป็นอย่างมาก
2. หน้าที่ในการให้บริการชุมชน (The Community – Service Function) เป็นหน้าที่ให้ความสะดวกหรือแก้ไขข้อเดือดร้อนแก่ประชาชน เช่น ควบคุมการจราจร ควบคุมหน่วยเลือกตั้ง อำนวยความสะดวกแก่บุคคลสำคัญที่มาเยี่ยมเยือนท่องเที่ยว ออกใบอนุญาตการใช้รถยนต์ รถจักรยานยนต์ แนะนำหนทางแก่คนหลงทางตามหาเด็กที่หายไป ช่วยผู้ประสบอุบัติเหตุ เป็นต้น หน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติควบคู่กันไปกับหน้าที่ในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

ฉะนั้นจึงสรุปได้ว่า บทบาทและการกิจของตำรวจ ตามนัยของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงหมายถึง การระวัง ป้องกัน รักษาความสงบสุขของประชาชนและความเป็นระเบียบร้อยของ

<sup>16</sup> Jame D. Levine, Michael C. Musheno and Dennis J. Palumbo. **Criminal Justice.**

New York : Harcourt Brace Javanovich, Inc., 1980, PP. 164-166.

<sup>17</sup> The President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice.

The Challenge of Crime in Free Society. Washington D.C. : U.S. Government Printing Office, 1967, PP. 92-97.

สังคม โดยเจ้าพนักงานผู้ที่กฎหมายให้มีอำนาจหน้าที่ ทั้งหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Function) และหน้าที่ในการให้บริการชุมชน (The Community Function) ซึ่งหน้าที่ทั้งสองอย่างดังกล่าวนี้ ไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้

จากการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายอันเกี่ยวเนื่องกับอำนาจหน้าที่ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ตามหลักกฎหมายปัจจุบันของไทยซึ่งใช้หลักการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลาง เพื่อความเป็นเอกภาพและความมั่นคงของรัฐถือว่าการรักษาความสงบเรียบร้อยนั้นเป็นภารกิจพื้นฐาน (Primary Function) ของรัฐ แต่ตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นแล้ว การจัดกิจกรรมบริการสาธารณะอันเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ และเป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหนึ่งๆ ซึ่งรัฐ ไม่สามารถที่จะจัดทำบริการได้ตรงตามความประสงค์ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น เป็นเหตุให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยได้ ซึ่งเป็นการขัดต่อเจตนา รัฐฯ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ดังนี้

ตามมาตรา 60 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองยังมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของคน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

และตามมาตรา 76 ความว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ”

และตามมาตรา 78 ความว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเพื่อนเอียงและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนาตามภารกิจของประชาชนในจังหวัดนั้น”

และตามมาตรา 282 ความว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองคนเองตามเจตนาภารกิจของประชาชนท้องถิ่น”

และตามมาตรา 284 ความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระ ในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของคนเอง โดยเฉพาะ.....”

โดยมีศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศไทยที่มีหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยแล้วย่อมชี้ให้เห็นชัดเจนขึ้นว่าปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นไม่สามารถแก้ไขให้ถูกจุดได้ ด้วยโครงสร้างการบริหาร

งานสำรวจ ในการรักษาความสงบเรียบร้อยนั้น เป็นองค์กรที่เข้มงวดต่อส่วนกลาง การอุตสาหกรรม กัญชงที่ ข้อบังคับต่างๆ ที่ต้องเป็นไปโดยรวมทั้งประเทศ แต่สภาพปัจจุบันในท้องถิ่นนั้นแตกต่าง กันไปในแต่ละชนชั้น และประการสำคัญประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ไม่สามารถควบคุมองค์กรที่ จัดทำบริการสาธารณูปโภคให้กับคนได้เลย ฉะนั้น โครงการสร้างการบริหารงานสำรวจ เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ใน ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย จึงควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องตามหลักการ กระจายอำนาจปกครอง ในระบบประชาธิปไตย ซึ่ง ศ.ดร.ประยุทธ 亨ย์ทองคำ ได้กล่าวไว้ว่า “ขึ้น อยู่กับปัจจัย 2 ประการ<sup>18</sup> คือ ความไว้วางใจของรัฐบาล และความพร้อมขององค์กรปกครองท้องถิ่น เอง”

จากการศึกษาประเทศที่มีวิัฒนาการด้านการปกครองท้องถิ่นที่ยาวนาน เช่น เยอรมนี ฝรั่งเศส อังกฤษ หรือแม้แต่ประเทศไทยเดิมเชียด้วยกันอย่างประเทศไทยญี่ปุ่น กิจกรรมสำรวจนั้น เป็นการ ดำเนินงานของรัฐ แต่รัฐมุ่งเน้นอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการจัดทำในบางส่วน โดยรัฐให้การสนับสนุน ด้านการเงินและการตรวจสอบการทำงาน และเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการ รับผิดชอบและควบคุมกิจกรรมสำรวจของตนเองเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยไม่กระทบ ถึงหลักความเป็นเอกภาพและความมั่นคงของรัฐแต่อย่างใด

#### **สมุดฐานของวิทยานิพนธ์**

การปรับปรุงโครงการสร้างการบริหารงานสำรวจ ตามพระราชบัญญัติการโอนกรรมสำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานสำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2541 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นการปรับปรุงที่ไม่สอดคล้องกับหลักการ บริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นการขัดต่อเจตนาณั้นทบทวนทบทวนคุณภาพของรัฐธรรมนูญ ตามหลักการ

กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนแต่อย่างใด

#### **วัตถุประสงค์ของการทำวิทยานิพนธ์**

1. เพื่อศึกษา โครงการสร้าง รูปแบบ บทบาท อำนาจหน้าที่องค์กรสำรวจของต่างประเทศ ตามหลักการกระจายอำนาจ เพื่อให้ทราบถึงวิัฒนาการของการบังคับใช้กฎหมายและการบริการ

---

<sup>18</sup> ประยุทธ 亨ย์ทองคำ. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนา พานิช, 2523, หน้า 17.

ชุมชนของท้องถิ่น ในแห่งการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขรวมตลอดถึงประวัติความเป็นมา

2. เพื่อวิเคราะห์โครงสร้างการบริหารงาน บทบาทและอำนาจหน้าที่ รวมตลอดถึงการจัดองค์กรสำรวจของด่างประเทศและประเทศไทย ในการหารูปแบบที่เหมาะสมกับการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานสำรวจ เพื่อจัดทำบริการสาธารณูปโภคที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยตามหลักการกระจายอำนาจที่สอดคล้องและตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

3. เพื่อเสนอแนะรูปแบบ โครงสร้าง บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรสำรวจให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองอย่างแท้จริง

### **ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากวิทยานิพนธ์**

1. ทราบโครงสร้างการบริหารงานสำรวจ ตามหลักการกระจายอำนาจทางการปกครอง ในรูปแบบที่เหมาะสมกับการบริหารงานของท้องถิ่น โดยเป็นไปในรูปของคณะกรรมการสำรวจทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

2. ทราบถึงปัญหาด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของสำรวจ อันเป็นอำนาจหน้าที่ที่รัฐมุ่งมั่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำในบางส่วน พร้อมทั้งทราบถึงข้อสรุปและซึ่งแนวทางแก้ไขเพื่อให้องค์กรสำรวจจัดทำบริการสาธารณูปโภคได้ตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและตรงตามเจตนารณรงค์ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

3. สามารถวางแผนรูปแบบ โครงสร้างการบริหารงานสำรวจ ได้อย่างเหมาะสม อีกทั้งเปิดโอกาสประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณูปโภคของท้องถิ่นของคนภายในได้การกำกับดูแลจากส่วนกลาง

4. ช่วยให้มีการศึกษาและวิเคราะห์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวางและลึกซึ้งต่อไปในอนาคต

### **ลักษณะและขอบเขตของการศึกษา**

การศึกษาวิเคราะห์โดยวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากการศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์เน้นหนักทางด้านโครงสร้าง บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรสำรวจ ทั้งของด่างประเทศและของไทย อันเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยตรง ทั้งนี้โดยอาศัยหลักและทฤษฎีการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ หลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของรัฐกับท้องถิ่น การกำกับดูแล ตลอดจนอาศัยหลักกฎหมายปกครองของประเทศไทย เช่น เขตการปกครอง ผู้ว่าราชการ จังหวัด และญี่ปุ่น มาประกอบการศึกษาค้นคว้าเพื่อหารูปแบบ โครงสร้าง การจัดองค์กร บทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของท้องถิ่นที่เหมาะสมกับประเทศไทย

สำหรับเหตุผลสำคัญในการนำประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมันและญี่ปุ่น มาประกอบการศึกษาค้นคว้านั้น ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

(1) ด้วยทั้งประเทศอังกฤษ ประเทศไทย ฝรั่งเศส ประเทศเยอรมันและประเทศญี่ปุ่น มีโครงสร้างการบริหารงานต่าราชการและอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นไปในรูปแบบของหลักการรวมอำนาจเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่มีข้อที่น่าสนใจในการศึกษาวิเคราะห์ คือ แม้ประเทศดังที่กล่าวมา กิจกรรมการต่าราชการจะเป็นภารกิจหลักของรัฐบาล แต่ได้มีการพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ โดยรัฐมอนอำนาจบางส่วนให้ห้องถื่นจัดทำแทนรัฐ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

(2) ในส่วนของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ถึงแม้จะมีรูปแบบการปกครองอันแตกต่างจากรูปแบบการปกครองของประเทศไทยก็ตาม แต่สิ่งที่คล้ายคลึงหรือเหมือนกับไทยคือระบบกฎหมายอันเป็นรูปแบบของประมวลกฎหมายที่ดีที่สุดประเทศหนึ่ง และการจัดรูปแบบองค์กรต่าราชการของเยอรมันนี้นั้น คล้ายคลึงกับของไทยมาก ในส่วนของการกระจายอำนาจหน้าที่ค้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของต่าราชการนั้น เป็นไปตามลักษณะทางการปกครองซึ่งมีวิัฒนาการตามสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงจากรูปแบบของการรวมศูนย์อำนาจ สู่รูปแบบของการกระจายอำนาจจากศูนย์กลาง จึงควรค่าแก่การศึกษาเพื่อพัฒนาเป็นอย่างยิ่ง

(3) ในส่วนของประเทศฝรั่งเศสนั้น กล่าวได้ว่า ความคล้ายหรือความเหมือนของรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ปฏิเสธไม่ได้ว่าประเทศไทยและฝรั่งเศสมีรูปแบบของการจัดระเบียบบริหารราชการที่เหมือนกัน คือ แบ่งออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนห้องถื่น อีกทั้งประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทยต่างมีรูปแบบของความเป็นรัฐเดียวและก็ใช้ประมวลกฎหมายเหมือนกัน เพียงแต่แตกต่างกันตรงที่ว่า ประเทศฝรั่งเศสเป็นรูปแบบการปกครองในระบบประธานาธิบดีภายในระบบบริหาร แต่ประเทศไทยเป็นไปในระบบบริหาร อาจกล่าวได้ว่าประเทศฝรั่งเศสมีรูปแบบของการปกครองถือเป็นต้นแบบของการบริหารและการปกครอง ซึ่งมีความสำคัญในการใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษร และมีอิทธิพลอย่างมากต่อประเทศต่างๆ ทั่วโลก

(4) ในส่วนของประเทศอังกฤษ ถึงแม้จะมีระบบกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรดังเช่นของประเทศไทยก็ตาม แต่สิ่งที่คล้ายหรือเหมือนกับประเทศไทยคือความเป็นรัฐเดียวและมีรูปแบบการปกครองเป็นแบบบริหารโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีวิัฒนาการทางการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ถือเป็นต้นแบบของลักษณะชาติปั่นไปในระบบบริหาร

(5) ในส่วนของประเทศญี่ปุ่น การที่ผู้เขียนได้หยิบยกประเทศญี่ปุ่นในการศึกษาวิเคราะห์ ด้วยในแง่ความสัมพันธ์ที่คล้ายคลึงกันในด้านระบบกฎหมายและระบบการปกครอง โดยญี่ปุ่นเป็นรัฐเดียวและมีรูปแบบการปกครองในรูปแบบบริหารโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเช่น

เดียวกับประเทศอังกฤษและประเทศไทย อีกทั้งประเทศไทยยังเป็นประเทศที่มุ่งใช้ระบบกฎหมายในรูปแบบประมวลกฎหมายเช่นเดียวกับประเทศไทยเช่นกัน อีกทั้งเป็นประเทศเดือนเอเซียเพียงประเทศเดียวที่มีพัฒนาการด้านการกระจายอำนาจอย่างน่าศึกษาเป็นอย่างยิ่ง

ในส่วนของประเทศไทย ใช้การค้นคว้าและวิเคราะห์จากฐานธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชนิยมถือแก้ไขเปลี่ยนแปลงส่วนราชการกรมตำรวจนครบาล กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2539 พระราชนิยมถือโอนกรรมตำรวจนครบาลให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายรวมทั้งระเบียบที่เกี่ยวข้องกับราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มาเป็นหลักในการวิเคราะห์

และในส่วนของต่างประเทศนั้น ใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการตามหลักการรวมอำนาจและกระจายอำนาจการปกครองทางพื้นที่และการจัดกิจการตำรวจนครบาล มาเป็นหลักในการวิเคราะห์ เพื่อสรุปความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาต่อไป

## บทที่ 2

### โครงสร้างการบริหารงานตำรวจอังกฤษของไทย

#### 2.1 ความเป็นมาของการบริหารงานตำรวจอังกฤษของไทย

ผู้เขียนขอกล่าวถึงโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานตำรวจนั้น ด้วยเฉพาะการแบ่งส่วนราชการในฐานะ “ตำรวจนัดชาติ” เพื่อให้เข้าใจและเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ปัญหาในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนั้น ตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อเปรียบเทียบกับองค์กรตำรวจนั้นของต่างประเทศ ตามอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน แต่ก่อนที่จะทราบถึงรูปแบบองค์กรตำรวจนั้น ชาติในปัจจุบัน ผู้เขียนเห็นควรย่างยื่งที่จะขอกล่าวถึงจุดกำเนิดและความเป็นมาของตำรวจนั้น เพื่อให้ทราบถึงวิวัฒนาการในยุคสมัยต่างๆ จนถึงปัจจุบันเพื่อให้เห็นถึงจุดสัมพันธ์กับโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนั้น ตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ต่อไป

##### 2.1.1 จุดกำเนิดและความเป็นมา

ตำรวจนี้มีประวัติลักษณะทางประวัติศาสตร์ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ในสมัยของพระรามาธิบดีที่ 1 ได้โปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้กฎหมายสำคัญหลายฉบับ ดังเช่น

- กฎหมายลักษณะอาญาหลวง พ.ศ.1895 กำหนดโทษสำหรับข้าราชการที่ทุจริตประพฤติมิชอบ
- กฎหมายลักษณะลักษณะอาญา พ.ศ.1899 ว่าด้วยการลักพาข้าทากาสของผู้อื่นลงหนีไป
- กฎหมายลักษณะอาญาหลวง พ.ศ.1901 กำหนดฐานความผิดและบทลงโทษสำหรับรายฉุก ลงโทษบัญญัติกฎหมายอื่นๆ อิกหลากหลายฉบับ

พระมหาจักรีในสมัยกรุงศรีอยุธยาทรงใช้พระราชอำนาจทางนิติบัญญัติ บริหารและดูแลการ ภายใต้ระบบสมบูรณ์แบบสุดที่ราช ทรงใช้อำนาจดูแลการผ่านทางมหาอำนาจ พระมหาจักรีทรงใช้อำนาจดูแลการผ่านทางมหาอำนาจ นั้นดำเนินการตามที่ทรงมีอำนาจ คือ สมุหเจ้ากรมพระตำรวจใหญ่ขوا สมุหเจ้ากรมพระตำรวจใหญ่ชัย จางวงศ์ กรมพระตำรวจขัว และจางวงศ์ กรมพระตำรวจชัย เป็นต้น ซึ่งท่านเหล่านั้นมีหน้าที่ใน

ฐานะราชองค์กษัตริย์ทรงรับใช้ไก่ชี้ด้วยพระบุคลาบทองพระมหาภัตtri<sup>1</sup> ดังปรากฏตามกฎหมายเชียรบาล ข้อที่ 107 ความว่า<sup>1</sup>

“อนึ่งผู้เป็นสมุหตำรวจให้จังรักภักดีในพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศรพระพุทธเจ้าอยู่หัว อย่าให้รำคาญเคืองพระทัย จนมิใช่จังรักอันชอบจริง และให้ระวังไว้พิทักษ์รักษาบังคับบัญชาลูกบุนเดือนายหัวหน้าแห่งແພນพระผู้เป็นเจ้า และห้ามปราบผู้คนของเข้าออกพิเศษของกลางวัน กลางคืน และคงยกประหนิดประหนัดแห่งราชกุญชรหัวหน้าหัวพันจะชอบมิชอบและลองเจราด้วยกัน คุยระหว่างสีเสียง พอจะเพื่อทูลรับเรียน ก็ให้เพ็จทูลรับเรียนโดยคำแนะนำดีดีนั้น ถ้าปีกดีดีนั้นไว้ผู้นั้นมีครเสนอกู้ร้ายนั้น”

ต่อมาในสมัยพระบรมไตรโลกนาฏ กิจการตำรวจนี้ได้มีการจัดแบ่งออกเป็น ตำรวจพระนครบาลและตำรวจนครบาล อยู่ภายใต้สังกัดกรมเวียง ส่วนตำรวจนครหลวงอยู่ในสังกัดกรมวัง เช่นเดียวกับ ศาลยุติธรรม ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของกรุงศรีอยุธยาได้ใช้เรื่อยมา แม้ว่าจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขอยู่ตลอดแต่หลักการใหญ่ยังคงเดิมจนกระทั่งถึงยุคของกรุงธนบุรีและล่วงเหลือมาถึงกรุงรัตนโกสินทร์ตอนด้าน โดยรัชกาลที่ 1 ได้ตั้งคณะทำงานขึ้นพิจารณาชำระกฎหมายและเสริมตื้นใน พ.ศ.2348 พร้อมทั้งประทับตราพระราชสีห์ พระครุฑ์และบัวแก้ว จึงเรียกวันว่า “กฎหมายตราสามดวง” โดยโจทก์และจำเลยสามารถพิสูจน์เอแพชชันกันได้โดยวิธีการ 6 ประการ คือ ล้วงตะกั่ว ลุยเพลง คำน้ำ ว่ายทาน้ำ ว่ายข้ามฟากแม่น้ำแข่งกัน และจุดเทียนบนกระลิ่มเท่ากัน เป็นต้น

จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กับปดัน แซนval โจเซฟ เบิร์ด อเมส (Captain Samel Joseph Bird Ames) ชาวอังกฤษ จัดตั้งกองโปลิสขึ้นเรียกว่า “กองโปลิศคอนสเตเบล” (Police Constabulary Division) มีหน้าที่ตรวจเหตุการณ์ เพื่อป้องกันและปราบปรามพวนมิจฉาชีพ เมื่อปี พ.ศ.2403 นับเป็นการริเริ่มกิจการตำรวจนี้ เพื่อพิทักษ์รักษาชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรโดยส่วนรวม

ในปี พ.ศ.2412 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ขึ้นยกกองโปลิสโดยก่อตั้งที่ทำการตรวจสามแยกดันประดู่ เรียกว่า “โรงพักโปลิสสามแยก” (ชา กึกโล่)<sup>2</sup>

ในปี พ.ศ.2418 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้วางบนบรรณเนียมในหน้าที่ของโปลิส

<sup>1</sup> ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์. การบริหารงานตำรวจน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอดีเยนส์โตร์, 2531, หน้า 14.

<sup>2</sup> ศิริโจน์ สิทธิชาญบัญชา. พ.ศ.๗๐., เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

พึงปฏิบัติและข้อบังคับ ตลอดจนการรับสมัครเข้าเป็น โอลิส เป็นกฎหมายขึ้นเรียกว่า “กฎหมาย โอลิสรักษาระนอง 53 ข้อ”<sup>3</sup>

ในปี พ.ศ.2420 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ในมีการปรับปรุงจัดตั้งคณะกรรมการ  
ตรวจสอบ เพื่อให้มีการทำงานเหมือนอารยประเทศ

ในปี พ.ศ.2440 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกรรมตำราภูมิธรรม

ในปี พ.ศ.2453 พระบรมสมเด็จพระมหกุฎาจารย์หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้  
ตราเครื่องหมายโล่กับดาน เป็นเครื่องหมายประจำกรรมตรวจสอบ

ในสมัยรัชกาลที่ 6 การปักครองของไทยแบ่งออกเป็นมาลา แยกเป็นกระทรวง คือ  
กระทรวงครบาล ว่าการปักครองมาลากรุงเทพ และกระทรวงมหาดไทย ว่าการปักครองมาลา  
อื่นๆ

ด้านอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยนั้น กระทรวงครบาล มีกรรมของ  
ตรวจสอบรักษาความสงบเรียบร้อย เรียกชื่อว่า “ตำราณครบาล” ส่วนกระทรวงมหาดไทย มีกรรม  
ตำราณธรรมรักษาความสงบเรียบร้อย เรียกชื่อว่า “ตำราฯ”

ในวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ.2458 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวมกรรมตรวจสอบกับกรรม  
ตำราณธรรมเป็นกรรมเดียวกัน กรรมตำราณจึงถือเป็นวันสถาปนากรรม  
ตำราณเรื่อยมา โดยกิจการตำราฯ ได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายละเอียดภายในองค์กรครั้งล่าสุด  
ลงน้อยเรื่อยมาจนกระทั่งวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ.2541 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 230 ของ  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540<sup>4</sup>

<sup>3</sup>นายโอลิส 53 ข้อ. จ.ศ.1237. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สูตรไฟศาลา, 2532.

<sup>4</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 230 “การจัดตั้งกระทรวง ทบวง  
กรม จีนใหม่ โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตรากองข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระ  
ราชบัญญัติ

การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีผลเป็นการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง  
กรมจีนใหม่ หรือการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มิได้มีการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง  
กรม จีนใหม่ ทั้งนี้ โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตรากองข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือ  
การยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

ในการตราพระราชบัญญัติโอนกรรมด้ำรัวง กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานด้ำรัวงแห่งชาติ พ.ศ. 2541<sup>5</sup> ยังผลให้กรทด้ำรัวงในปัจจุบันได้มีการจัดรูปแบบองค์กรใหม่ โดยใช้ชื่อว่า “สำนักงานด้ำรัวงแห่งชาติ” มีฐานะเทียบเท่ากรม ไม่สังกัดกระทรวงใด จัดเป็นองค์กรที่ใหญ่ที่สุดในกระบวนการยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปราม บังคับใช้กฎหมายที่มีบทกำหนดโทษทางอาญา รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะ ภายใต้พระราชบัญญัติແນงส่วนราชการกรมด้ำรัวง กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2539

### 2.1.2 วิัฒนาการของการจัดโครงสร้างการบริหารงานด้ำรัวงไทย

การจัดองค์กรด้ำรัวงของไทยในปัจจุบัน เป็นผลมาจากการปรับปรุงกิจการด้ำรัวง ในสมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา โดยอาศัยอิทธิพลพื้นฐานในการจัดกิจการด้ำรัวงนับแต่สมัยกรุงสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา สมัยกรุงธนบุรี จนกระทั่งสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ตามหลักการรวมอำนาจภายในภายใต้ระบบการปกครองแบบสมบูรณ์มาญ่าสิทธิราช โดยนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมานั้น ได้มีการปรับปรุงแก้ไขในการจัดส่วนราชการของด้ำรัวงที่เป็นสาระสำคัญ มีดังนี้

ภายในสามปีนับแต่วันที่มีการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ตามวาระสองจะกำหนดตำแหน่งหรืออัตรากองข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นในกระทรวง ทบวง กรม ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ หรือในกระทรวง ทบวง กรม ที่ถูกรวมหรือโอนไป นิได้

พระราชบัญญัติความรวมสอง ให้ระบุอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ การโอนอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งหน่วยราชการหรือเจ้าพนักงานที่มีอยู่เดิม การโอนข้าราชการและลูกจ้าง งบประมาณรายจ่าย รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินเอาไว้ด้วย

การดำเนินการความรวมสองกับกระทรวง ทบวง กรม ที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นแล้ว ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ โดยให้ถือว่าพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นนั้น มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้ดังเช่นพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย

<sup>5</sup>พระราชบัญญัติโอนกรรมด้ำรัวง กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานด้ำรัวงแห่งชาติ พ.ศ. 2541, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 115 ตอนที่ 73 ก, วันที่ 16 ตุลาคม 2541.

- 1) ประกาศเสนอตีกระทรวงหาดไทย เรื่อง การจัดแบ่งย่อยในกรมตำรวจ ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ.2475 เป็นชื่อกรมตำรวจนครบาลเป็นกรมตำรวจนั้น แบ่งกิจการออกเป็น 4 ส่วน คือ หน่วยส่วนกลาง ตำรวจนครบาล ตำรวจนครบาลและตำรวจนครบาล พร้อมกับให้อำนาจเสนอตี กระทรวงหาดไทย จัดแบ่งแผนงานรายย่อยออกไปตามสมควร
- 2) พระราชบัญญัติจัดવาระเบียบกรมในกระทรวงหาดไทย พ.ศ.2475 โดยจัดแบ่ง ส่วนราชการกรมตำรวจออกเป็น ราชการส่วนกลาง มีกองคลัง กองกลาง กองตรวจคนเข้าเมือง ตำรวจนครบาล เป็นศูนย์ ราชการส่วนท้องถิ่น มีตำรวจนครบาล และตำรวจนครบาล
- 3) พระราชกฤษฎีกา จัดવาระเบียบราชการสำนักงานและกรมในกระทรวงหาดไทย พ.ศ.2476 ได้มีการปรับปรุงแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจอีก โดยมีการปรับปรุงงานกองคลัง ตำรวจนครบาล ตำรวจนครบาลและตำรวจนครบาล
- 4) พระราชกฤษฎีกาแก้ไขเปลี่ยนแปลงหน่วยงาน พ.ศ.2477 มีการจัดตั้งกองตำรวจนครบาล คือ แผนกสุขาภิบาล แผนกราชร แผนกยานพาหนะหัวเมือง แผนกค้นเพลิงในส่วนภูมิภาค มีตำรวจตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดและตำรวจตรวจคนเข้าเมืองอำเภอ
- 5) พระราชกฤษฎีกาแก้ไขเปลี่ยนแปลงหน่วยงาน พ.ศ.2477 โดยโอนตำรวจนครบาลไปอยู่ในกองตำรวจนครบาล เรียกว่า แผนกยานพาหนะพระนคร
- 6) พระราชกฤษฎีกา การจัดવาระเบียบราชการสำนักงาน ในกระทรวงหาดไทย พ.ศ. 2480 ได้มีการปรับปรุงงานตำรวจน โดยปรับปรุงงานการศึกษา สำนักเลขานุการกรมตำรวจนครบาล และนครบาล
- 7) พระราชกฤษฎีกา การจัดવาระเบียบราชการสำนักงานในกระทรวงหาดไทย พ.ศ. 2481
- 8) พระราชกฤษฎีกา การจัดવาระเบียบราชการสำนักงานในกระทรวงหาดไทย พ.ศ. 2484
- 9) พระราชกฤษฎีกา การจัดવาระเบียบราชการสำนักงาน ในกระทรวงหาดไทย พ.ศ. 2485 กำหนดเรื่อง การแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจน ในกระทรวงหาดไทย โดยเฉพาะไม่ ประปันกับกรมอื่นในกระทรวงหาดไทย
- 10) พระราชกฤษฎีกา การจัดવาระเบียบราชการสำนักงานในกระทรวงหาดไทย พ.ศ. 2486 ปี พ.ศ. 2489 ปี พ.ศ. 2490 ปี พ.ศ. 2491 ปี พ.ศ. 2493 ปี พ.ศ. 2495 ปี พ.ศ. 2496 และ ในปี พ.ศ. 2498 ได้มีการแบ่งส่วนราชการในกรมตำรวจน ให้ขึ้นใหม่หลายชั้นมาก โดยในมาตรา 5 วรรค ส่อง ได้กำหนดให้อธิบดีกรมตำรวจน จัดตั้งหน่วยผสานเป็นกอง ชั้นกองบัญชาการ หรือกองบังคับการ

หรือหน่วยอื่นหน่วยเดียวหรือหลายหน่วยเป็นการชั่วคราวได้ ภายใต้เงื่อนไขจำเป็นเกี่ยวกับสถานการณ์หรือความมั่นคงและปลอดภัยแห่งราชอาณาจกร<sup>6</sup>

11) พระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการกรมตำรวจนครบาล กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2508 และได้มีการปรับปรุงในรายละเอียดปลีกย่อยต่างๆ รวมทั้งสิ้น 23 ฉบับ โดยฉบับที่ 23 คือ พระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการกรมตำรวจนครบาล กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2539

## 2.2 การแบ่งส่วนราชการของกรมตำรวจนครบาล

กรมตำรวจนครบาลได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขจนกระทั่งครั้งสุดท้ายก่อนที่จะจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจนครบาล โดยเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจนครบาล กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 23) พ.ศ.2539 ตามมาตรา 5 ส่งผลให้มีการจัดแบ่งส่วนราชการตำรวจนครบาลดังนี้

2.2.1 ราชการบริหารส่วนกลาง ประกอบด้วย สำนักงานเลขานุการกรม, สำนักงานตรวจสอบ, กองการเงิน, สำนักงานกำลังพล, กองการต่างประเทศ, กองคดี, กองวิชาการ, กองบัญชาการตำรวจนครบาล, กองบัญชาการตำรวจนครบาลประจำยาเสพติด, กองบัญชาการตำรวจนครบาล, กองบัญชาการศึกษา, โรงเรียนนายร้อยตำรวจนครบาล, สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, สำนักงานตรวจสอบสันดิบภายใน, สำนักงานแผนงานและงบประมาณ, สำนักงานแพทช์ใหญ่, สำนักงานวิชาการตำรวจนครบาล, สำนักงานส่งกำลังบำรุง, กองบัญชาการตำรวจนครบาล และตำรวจนครบาล 1 – 9

2.2.2 ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย ตำรวจนครรังหวัด, ตำรวจนครรัฐอำเภอ, ตำรวจนครรัฐกรุงเทพมหานคร และตำรวจนครรัฐบาล

ส่วนราชการดังกล่าวแบ่งกลุ่มออกได้เป็น 4 ฝ่าย คือ ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายการศึกษา

---

<sup>6</sup> “พระราชกฤษฎีกา จัดવาระเบียนราชการสำนักงาน ในกระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2498”. ราชกิจจานุเบกษา. ม.ป.ส., 2498.

<sup>7</sup> ”พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจนครบาล กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2539”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 113 ตอนที่ 85 ง, วันที่ 22 ตุลาคม 2539.

1) ฝ่ายอำนวยการ ประกอบด้วยหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านอำนวยการต่างๆ ของกรม สำรวจเป็นหน่วยงานในระดับเทียบเท่ากองบัญชาการ 4 หน่วยงาน คือ สำนักงานกำลังพล สำนักงานส่งกำลังบำรุง สำนักงานแผนงานและงบประมาณ และสำนักงานตรวจสอบ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายอำนวยการ ซึ่งมีระดับเป็นกองบังคับการอีก 6 กองบังคับการ คือ สำนักงานเลขานุการกรม กองวิชาการ กองคดี กองการต่างประเทศ กองการเงิน และงานตรวจสอบภายใน

2) ฝ่ายปฏิบัติการ ได้จัดแบ่งหน่วยงานที่เป็นกำลังปฏิบัติการออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

ก. หน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งงานส่วนใหญ่จะเป็นงานด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม งานด้านรักษาความหมายและอำนวยความยุติธรรม จัดหน่วยปฏิบัติการ โดยหลักการแบ่งพื้นที่เป็น 10 หน่วยงาน คือ ตำรวจภูธรภาค 1 – 9 และกองบัญชาการตำรวจนครบาล นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่เสริมการปฏิบัติทั่วประเทศอีก 1 กองบัญชาการ คือ กองบัญชาการสอนสวนกลาง

ข. หน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการรักษาความมั่นคง ซึ่งงานส่วนใหญ่จะเป็นงานด้านการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย การก่อความไม่สงบ หรือการก่อความกระทุบกระเทือนความมั่นคง และการสกัดกั้นการรุกรานจากกำลังภาชนะก่อประเทศ ซึ่งหน่วยงานสำคัญที่รับผิดชอบ คือ กองบัญชาการตำรวจนครเวนชัยเดน และสำนักงานตำรวจนสันติบาล

ก. หน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านกิจการพิเศษ ซึ่งเป็นงานเฉพาะด้านนอกเหนือจากงานด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และงานด้านการรักษาความมั่นคง โดยประกอบด้วยหน่วยงานระดับกองบัญชาการ 3 หน่วยงาน คือ สำนักงานตำรวจนราษฎรสำนัก กองบัญชาการตำรวจนราษฎรและสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

3) ฝ่ายสนับสนุน คือหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติให้หน่วยงานต่างๆ ในกรมตำรวจน ประกอบด้วยหน่วยงานระดับกองบัญชาการ 4 หน่วย คือ สำนักงานแพทฟอร์มใหญ่ สำนักงานวิทยาการตำรวจน สำนักงานส่งกำลังบำรุง และสำนักงานแผนงานและงบประมาณ

4) ฝ่ายการศึกษา คือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านการศึกษาอบรมพัฒนาข้าราชการตำรวจน ประกอบด้วย กองบัญชาการศึกษา และโรงเรียนนายร้อยตำรวจน

### 2.3 การกำหนดลักษณะงานและหน้าที่ความรับผิดชอบ

การบริหารงานของกรมตำรวจน ได้ยึดถือกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการเป็นหลัก รวมทั้งใช้แผนเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหาร โดยกำหนดลักษณะงานออกเป็น 8 ฝ่าย ตามคำสั่งกรมตำรวจนที่ 1111/2540 ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2540 เรื่อง กำหนดลักษณะงานและการมอบหน้าที่ความรับผิดชอบให้ รองอธิบดีและผู้ช่วยอธิบดี เพื่อให้การบริหารงานและการปฏิบัติ

ราชการของกรมตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ เนมاءะสม สดคดส่องกับ สภากาแฟ คือ

### 2.3.1 การบริหารงานตามลักษณะงาน กรมตั้งใจให้กำหนดลักษณะงานออกเป็น 8 ฝ่าย ดังนี้

- 1) ฝ่ายบริหาร 1 รับผิดชอบในงานเกี่ยวกับกำลังพล งานวินัย งานส่งกำลังบำรุง งานปรับปรุงโครงสร้าง และงานพัฒนาการบริหาร รวมทั้งงานที่มีลักษณะเกี่ยวข้องหรือเป็นส่วน ประกอบของการกิจฝ่ายนี้
- 2) ฝ่ายบริหาร 2 รับผิดชอบในงานเกี่ยวกับประมวลและการเงิน งานการศึกษาและฝึกอบรม งานสวัสดิการและการแพทย์ รวมทั้งงานที่มีลักษณะเกี่ยวข้องหรือเป็นส่วน ประกอบของการกิจฝ่ายนี้
- 3) ฝ่ายป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม รับผิดชอบในงานที่เกี่ยวกับการ รักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และการสืบสวนสอบสวนคดี อาญา (เว้นแต่ที่ระบุไว้ให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายอื่นหรือเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะให้ เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานอื่น)
- 4) ฝ่ายป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมพิเศษ รับผิดชอบในงานที่เกี่ยวกับ การป้องกันและปราบปราม การสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ และอาชญากรรมพิเศษที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งงานที่มีลักษณะเกี่ยวข้องหรือเป็นส่วนประกอบ ของการกิจฝ่ายนี้
- 5) ฝ่ายสอนส่วน รับผิดชอบงานที่เกี่ยวกับการสอนส่วนคดีอาญาและการสั่งคดี อาญา งานวิทยาการตั้งงา งานนิติวิทยาศาสตร์ งานคดีแพ่งและงานคดีล้มละลาย รวมทั้งงานที่มี ลักษณะเกี่ยวข้องหรือเป็นส่วนประกอบของการกิจฝ่ายนี้
- 6) ฝ่ายกฎหมาย รับผิดชอบในงานที่เกี่ยวกับกฎหมายและงานพัฒนาการสอน สวนรวมทั้งงานที่มีลักษณะเกี่ยวข้องหรือเป็นส่วนประกอบของการกิจฝ่ายนี้
- 7) ฝ่ายกิจการพิเศษ รับผิดชอบในงานที่เกี่ยวกับการอารักขา การรักษาความสงบ เรียบร้อยด้านความมั่นคงแห่งชาติ การข่าว และการรักษาความปลอดภัย รวมทั้งการกิจอื่นๆ ที่ สนับสนุนและเสริมสร้างให้เกิดความสมบูรณ์ในการปฏิบัติการกิจของกรมตั้งใจ
- 8) ฝ่ายจราจร รับผิดชอบงานที่เกี่ยวกับการจราจรมในโครงการในพระราชดำริ การอำนวยความสะดวกความคุณ กำกับดูแลและสั่งการเกี่ยวกับการจราจรทั่วประเทศ รวมทั้งงานที่มี ลักษณะเกี่ยวข้องหรือเป็นส่วนประกอบของการกิจฝ่ายนี้

**2.3.2 การบริหารงานตามแผน การบริหารงานกรมติดตามและประเมินผลจากจะเข้าสู่กฎหมาย  
จะเป็นขั้นบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ และการบริหารงานตามลักษณะงานดังกล่าวแล้ว กรม  
ติดตามใช้แผนเป็นเครื่องมือในการบริหาร กล่าวคือ ในระดับชาติใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ  
สังคมแห่งชาติเป็นแผนแม่บทปัจจุบันอยู่ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่  
8 (พ.ศ.2540- พ.ศ.2544) อันเป็นแม่บทในการพัฒนาประเทศ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ส่วน  
ในระดับกระทรวงนั้น กระทรวงมหาดไทยมีแผนกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2540 – พ.ศ.  
2544) เป็นแผนชั้นนำให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในสังกัดใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ  
ครอบคลุมทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ในส่วนของกรมติดตาม มีแผนกรมติดตามแม่บทเป็นแผน  
ระยะ 5 ปี เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ในสังกัด ปัจจุบันอยู่ในช่วงแผนกรม  
ติดตามแม่บทฉบับที่ 3 (พ.ศ.2540 – พ.ศ.2544) โดยจำแนกแผนออกตามภารกิจ<sup>๑</sup> ดังนี้**

1) แผนด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นแผนที่มีความสำคัญที่สุด  
ของกรมติดตาม ประกอบด้วยแผนงานต่างๆ รวม 5 แผนงาน คือ

- ก. แผนงานป้องกันอาชญากรรม
- ข. แผนงานปราบปรามอาชญากรรม
- ค. แผนงานปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ
- ง. แผนงานรักษาความปลอดภัยนักท่องเที่ยว
- จ. แผนงานอำนวยการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

2) แผนด้านอำนวยความยุติธรรม เป็นงานที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของ  
ติดตามที่มีผลต่อประชาชน โดยตรง ประกอบด้วย 2 แผนงาน คือ

- ก. แผนงานการสืบสวนสอบสวน
- ข. แผนงานสนับสนุนและเสริมงานการสืบสวนสอบสวน

3) แผนด้านการรักษาความมั่นคง เป็นงานที่มีความสำคัญ ได้แก่ การดูแล  
ความปลอดภัยแก่องค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและพระบรมวงศานุวงศ์ งานป้องกันและรักษา<sup>๒</sup>  
สถานการณ์ชายแดน ประกอบด้วย 3 แผนงาน คือ

- ก. แผนงานความมั่นคงทางการเมืองและการบริหาร
- ข. แผนงานความมั่นคงทางเศรษฐกิจ
- ค. แผนงานความมั่นคงทางสังคม

---

<sup>๑</sup>แผนกรมติดตามแม่บท ฉบับที่ 3. (พ.ศ.2540-2544), กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรมติดตาม,  
2539.

4) แผนด้านการบริการสังคม เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่อุปการะหนดและมอบ  
การกิจหน้าที่ไว้ในกรมตำรวจ ประกอบด้วย 3 แผนงาน คือ

- ก. แผนงานสาธารณสุข
- ข. แผนงานสาธารณภัย และ
- ค. แผนงานการทะเบียน

5) แผนด้านประชาสัมพันธ์ ชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ เป็นแผนเสริมเพื่อสร้าง  
ความร่วมมือจากประชาชนในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของกรมตำรวจในแผนสาขาต่างๆ ให้  
บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ และประชาสัมพันธ์ของกรมตำรวจให้ประชาชนทราบ ประกอบ  
ด้วย 3 แผนงาน คือ

- ก. แผนงานประชาสัมพันธ์
- ข. แผนงานชุมชน
- ค. แผนงานมวลชนสัมพันธ์

6) แผนด้านการบริหาร เป็นแผนที่มีความมุ่งหมายเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนางานของ  
กรมตำรวจ ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบด้วย 4 แผนงาน คือ

- ก. แผนงานบริหารและพัฒนากำลังพล
- ข. แผนงานพัฒนาระบบงบประมาณและการเงิน
- ค. แผนงานพัฒนาองค์กรและระบบวิธีปฏิบัติงาน
- ง. แผนงานพัฒนาการส่งกำลังบำรุง

7) แผนด้านการจัดการจราจร เป็นงานที่กำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการจราจร ตาม  
นโยบายของรัฐบาล ประกอบด้วย 3 แผนงาน คือ

- ก. แผนงานบริหารงานจราจร
- ข. แผนงานอำนวยความสะดวกการจราจร
- ค. แผนงานป้องกันแก้ไขอุบัติเหตุจราจร

8) แผนด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นงานกำหนดขึ้นเป็นการเฉพาะ  
เพื่อแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด อันเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ประกอบด้วย 3  
แผนงาน คือ

- ก. แผนงานการป้องกัน
- ข. แผนงานการปราบปราม
- ค. แผนงานการบำบัดรักษา

ซึ่งการจัดทำแผนกรมตำรวจนั้นมีลักษณะในการขึ้นกิจหน้าที่ของกรมตำรวจนั้นเป็นหลัก อันเป็นการกิจของหน่วยที่ปฏิบัติเป็นงานประจำในหน้าที่ และมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาจากการปฏิบัติงานโดยกำหนดไว้อยู่ในแผน

#### 2.4 การจัดกิจการตำรวจไทยในปัจจุบัน

สืบเนื่องมาจากในปี พ.ศ.2540 ประเทศไทยได้ประกาศใช้ รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน กือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540<sup>9</sup> อันเป็นกฎหมายเม่นที่ในการปกครองประเทศมีเนื้อหาสาระในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทยอย่างกว้างขวาง ขังผลให้รัฐบาลได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงหน่วยงานต่างๆ ให้มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในส่วนของหน่วยงานตำรวจนั้นถือเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยตรง โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญ ในการตราพระราชบัญญัติโอนกรรมตำรวจนั้น กระทรงมหากาดไทย ไปจัดตั้งสำนักงานตำรวจนั้นแห่งชาติ พ.ศ.2541 เพื่อเป็นการตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาหลักที่เป็นรากฐานแห่งสภาพปัญหาของการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยสภาพปัญหาหลักที่เกิดขึ้น กือ โครงสร้างการบริหารงานตำรวจนั้นซึ่งเป็นโครงสร้างองค์กรที่มีคือแนวคิดของการรวมอำนาจสู่ส่วนกลาง (Centralization) อันเป็นหลักการพื้นฐานของการปฏิบัติงานมากกว่า 100 ปีมาแล้ว โดยสภาพปัญหาโครงสร้างและระบบงานตำรวจนั้นได้สั่งสมมาเป็นเวลานานและไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงจากกรมตำรวจนั้นเป็นสำนักงานตำรวจนั้นแห่งชาติ ก็มิได้ใช้หลักการในการกระจายอำนาจทางการปกครอง (Decentralization) แต่อย่างใด ขังคงรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานในลักษณะเดิมการเปลี่ยนแปลงเป็นเพียงแค่เปลี่ยนชื่อใหม่กับเปลี่ยนสังกัดใหม่เท่านั้น ด้วยอำนาจหน้าที่ การควบคุมตรวจสอบ ตลอดจนการบังคับบัญชาภัยคงเดิม ด้วยเป็นการโอนอำนาจหน้าที่ของกรมตำรวจนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจนั้นแห่งชาติเท่านั้น และสอดแทรกคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจนั้น (กต.ตร.) ซึ่งเป็นผลดีต่อประชาชนในส่วนหนึ่ง แต่จากสภาพความเป็นจริงแล้วประชาชนนี้ได้มีส่วนทึ่งทางตรงและทางอ้อมในการเลือกสรรผู้แทนคนเข้าร่วมในการกำหนดนโยบายและควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของตำรวจนั้นได้ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดของสภาพปัญหานั้นที่ 4 ด่อไป

<sup>9</sup> “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540”. ราชกิจจานุเบนกษา. ฉบับพิเศษ เล่มที่ 114 ตอนที่ 45 ก, วันที่ 11 ตุลาคม 2540.

## 2.5 ภารกิจและหน้าที่ของสำนักงานค้ำประกันตรวจแห่งชาติ

ภารกิจและหน้าที่ของสำนักงานค้ำประกันตรวจแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติกาโionกรมค้ำประกันตรวจกระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานค้ำประกันตรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541 มีดังต่อไปนี้

- 1) รักษาความปลอดภัย สำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชนิพัทธ์ พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชาคณะอันดับต่ำ
- 2) ปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดอาญา
- 3) ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม รักษาความปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และให้บริการแก่สังคมในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานค้ำประกันตรวจแห่งชาติ
- 4) รักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในราชอาณาจักร
- 5) ปฏิบัติการอื่นใด ตามที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะกรรมการร่วมกันแต่งตั้ง

จากบทบัญญัติของกฎหมาย ว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการกรมค้ำประกัน จะเห็นได้ว่าหน่วยงานของสำนักงานค้ำประกันตรวจแห่งชาติ ที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับประชาชนในแต่ละท้องถิ่นนั้น คือ สถานีตรวจทุกสถานี ทั้งตำรวจนครบาลและตำรวจนครชานชาติ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้<sup>10</sup>

- 1) รักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยแก่ประชาชนในเขตอำนาจการรับผิดชอบ
- 2) ปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่น อันเกี่ยวกับความผิดอาญาทั้งหลายในเขตอำนาจการรับผิดชอบ
- 3) ป้องกันและปราบปรามการกระทำผิด
- 4) ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาในเขตอำนาจการรับผิดชอบ
- 5) ควบคุมและอำนวยความสะดวกด้านการจราจรในเขตอำนาจการรับผิดชอบ
- 6) สนับสนุนการบรรเทาสาธารณภัย
- 7) ปฏิบัติงานร่วมหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

<sup>10</sup> “พระราชบัญญัติแบ่งส่วนราชการกรมค้ำประกัน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2539”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 113 ตอนที่ 85 ง, 22 ตุลาคม 2539.

โดยมีการแยกอำนาจหน้าที่ให้เป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานภายในตามลำดับขั้น และมีอำนาจครอบคลุมทั่วทั้งประเทศไทย อันมีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี โดยมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติ ด้วยเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรง ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติฯ แบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2539 ได้จัดแบ่งอำนาจหน้าที่ในกิจกรรมงานตำรวจ ดังนี้

## 2.6 โครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

### 2.6.1 ราชการบริหารส่วนกลาง

1) สำนักงานเลขานุการกรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของกรม และราชการที่มิได้แยกให้เป็นหน้าที่ของกองหรือส่วนราชการใดโดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้รวมถึง การปฏิบัติราชการและงานสารบรรณของกรม, ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยการ งานเลขานุการ งานประชุม งานพิธีการและงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ของกรม, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

2) สำนักงานตรวจสอบ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบราชการของกรม ดำเนินการเกี่ยวกับการร้องเรียนว่าข้าราชการตำรวจและลูกจ้างทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

3) กองการเงิน มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและการบัญชีของกรม ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4) สำนักงานกำลังพล มีอำนาจหน้าที่จัดระบบงานและบริหารงานบุคคลของกรม โดยแบ่งออกเป็น

4.1) กองการสอน มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการสรรหาบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งและการสอนเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.2) กองทะเบียนพล มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานทะเบียนประจำตัว งานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เหรียญ章สมรภูมิ งานควบคุมการเกียรติยศอาชญา งานบัตรประจำตัว งานการลากและการออกกฎหมายอันมิใช่เนื่องจากการกระทำผิดทางวินัยของข้าราชการตำรวจและลูกจ้าง, ดำเนินการเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตำรวจและลูกจ้าง, ดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการตำรวจและลูกจ้าง และงานการแต่งตั้งนายตำรวจสำนัก เวรและนายตำรวจสำนักพิเศษ, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3) กองวินัย มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานวินัยของกรม, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.4) กองสวัสดิการ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานสวัสดิการของกรม, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.5) กองอัตรากำลัง มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการและงานการจัดระบบงานและอัตรากำลังของกรม, พัฒนาระบบราชการและระบบการบริหารงานของกรม, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

5) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครัวเรว มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของ ก.ตร., ปฏิบัติงานอื่นตามที่ ก.ตร.มอบหมาย, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

โดยให้ส่วนราชการในสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครัวเรว มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

5.1) กองการสอนและทะเบียนประวัติ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นต่อ ก.ตร. หรือคณะกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ คำรับ เว้นแต่คำสั่งในเรื่องการดำเนินการทำวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์, ดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาทะเบียนประวัติและพิจารณาเสนอความเห็นต่อ ก.ตร. หรือคณะกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการแก้ไขรายละเอียดในทะเบียนประวัติและการควบคุมการเกี้ยบยาฯ ของข้าราชการ คำนิการเกี่ยวกับการประชุมของ ก.ตร., ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ก.ตร.ผู้ทรงคุณวุฒิ, รายงานและพิจารณาเสนอความเห็นต่อ ก.ตร. หรือคณะกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการแต่งตั้งอนุกรรมการข้าราชการครัวเรวประจำหัวผู้ทรงคุณวุฒิ, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

5.2) กองพัฒนาการบริหารงานบุคคล มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นต่อ ก.ตร. หรือคณะกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการพัฒนานโยบาย ระบบ หรือมาตรฐานการบริหารงานบุคคลและการพัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรมของข้าราชการ คำรับ, พิจารณาความเห็นต่อ ก.ตร. หรือคณะกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการพัฒนาและเสริมสร้างวินัย คุณธรรม จริยธรรมและบรรยายธรรมของข้าราชการ คำรับ, พิจารณาเสนอความเห็นต่อ ก.ตร. หรือคณะกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียนข้าราชการ คำรับและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าว, พิจารณาเสนอความเห็นต่อ ก.ตร. หรือคณะกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการมีคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับงานการบริหารงานบุคคล เว้นแต่กรณีมีคำสั่งในเรื่องการดำเนินการทำวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์, ดำเนินการเกี่ยวกับการประชุม

ของคณะอนุกรรมการ ก.ตร.ตามที่ได้รับมอบหมาย, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

5.3) กองพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นต่อ ก.ตร. หรือคณะอนุกรรมการ ก.ตร. กรณีผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยเห็นว่า สมควรลงโทษปลดหรือไล่ข้าราชการตำรวจออกจากราชการ, พิจารณาเสนอความเห็นต่อ ก.ตร. หรือคณะอนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน และการรายงานการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวกับผู้อุทธรณ์, ดำเนินการเกี่ยวกับการประชุมของคณะอนุกรรมการ ก.ตร. ตามที่ได้รับมอบหมาย, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

5.4) กองรักษามาตรฐานวินัย มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นต่อ ก.ตร. หรือ คณะอนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการรายงานการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการตำรวจและการสั่งให้ข้าราชการตำรวจออกจากราชการ กรณีไม่มีการอุทธรณ์หรือการร้องทุกข์, ดำเนินการเกี่ยวกับการสั่งให้ข้าราชการตำรวจ ประจำกรม ประจำกอง หรือประจำส่วนราชการ, ดำเนินการเกี่ยวกับการประชุมของคณะอนุกรรมการ ก.ตร. ตามที่ได้รับมอบหมาย, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

5.5) กองอุทธรณ์และร้องทุกข์ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นต่อ ก.ตร. หรือคณะอนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกจากหรือไล่ข้าราชการตำรวจ ออกจากราชการ และการรายงานการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวกับผู้อุทธรณ์, พิจารณาเสนอความเห็นต่อ ก.ตร. หรือคณะอนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการร้องทุกข์คำสั่งให้ข้าราชการตำรวจทำการตรวจสอบ คณะอนุกรรมการ ก.ตร. ตามที่ได้รับมอบหมาย, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

กองการต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่ติดต่อและประสานงานกับองค์กรหรือหน่วย

6) งานด้านประเทศในด้านความช่วยเหลือและความร่วมมือทางด้านกิจการตำรวจ รวมทั้งการจัดประชุมและเจรจาตามที่ได้รับมอบหมาย, ปฏิบัติงานแปลภาษาต่างประเทศ, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

7) กองคดี มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานคดีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรม, พิจารณาข้อหารือ ปัญหาข้อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา รวมทั้งเสนอแนะแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาและคดีแพ่ง, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

8) กองวิชาการ มีอำนาจหน้าที่จัดทำ ตรวจร่างกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศและคำสั่ง, พิจารณาจัดให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายหรือ ระเบียบซึ่งหน่วยงานต่างๆ หารือมาขึ้นก្រមธรรมด้วยกันที่มิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานใดหรือ เจ้าหน้าที่ใดโดยเฉพาะ, ดำเนินการเกี่ยวกับงานนิติกรรมและสัญญาของกรมในส่วนที่มิได้กำหนด ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานใดโดยเฉพา, ส่งเสริมและเผยแพร่เกี่ยวกับงานวิชาการในหน้าที่ของ กรมและดำเนินการเกี่ยวกับงานห้องสมุด, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของ หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

9) กองบัญชาการตัวตรวจสอบรายเด่น มีอำนาจหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและ ความมั่นคงปลอดภัยตามแนวชายแดน, พัฒนาและช่วยเหลือประชาชนเพื่อความมั่นคงของชาติ, ปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นที่ได้รับมอบหมาย, ฝึก อบรมตัวตรวจสอบรายเด่น, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่ เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

โดยให้ส่วนราชการในกองบัญชาการตัวตรวจสอบรายเด่น มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

9.1) กองกำกับการอำนวยการตัวตรวจสอบรายเด่น มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงาน ชูรากและงานสารบรรณของกองบัญชาการตัวตรวจสอบรายเด่น, ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วย อำนวยการและงานเลขานุการของกองบัญชาการตัวตรวจสอบรายเด่น, บริหารงานบุคคลของกอง บัญชาการตัวตรวจสอบรายเด่น, ปฏิบัติงานด้านการข่าว ขุทธิการ งบประมาณและกิจการพลเรือน ของกองบัญชาการตัวตรวจสอบรายเด่น, ดำเนินการเกี่ยวกับแผนงาน โครงการของกองบัญชาการ ตัวตรวจสอบรายเด่น, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยว ข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

9.2) กองบังคับการตัวตรวจสอบรายเด่น 1-4 แต่ละกองบังคับการ มีอำนาจหน้า ที่รักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยตามแนวชายแดนในเขตอำนาจการรับผิดชอบ และเขตพื้นที่การปกป้อง, พัฒนาและช่วยเหลือประชาชนเพื่อความมั่นคงของชาติ, ปฏิบัติงานตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย, ปฏิบัติงาน ร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

9.3) กองบังคับการฝึกพิเศษ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการฝึกอบรม ข้าราชการตัวตรวจสอบในการฝึกพิเศษ การฝึกทบทวน และการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ในด้านขุทธิ์ ตามที่ได้รับมอบหมาย, ฝึกอบรมให้กับประชาชนเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ, ปฏิบัติงานร่วมกับ หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

9.4) กองบังคับการสนับสนุนตัวตรวจสอบรายเด่น มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่

เป็นฝ่ายสนับสนุนของกองบัญชาการตำรวจนครบาล ดำเนินการเกี่ยวกับงานการเงิน การบัญชี งานพัสดุ งานพลาธิการ งานyanพานะบนส่ง งานส่งกำลังบำรุง งานสื่อสาร งานสวัสดิการ และงานแพทช์ของกองบัญชาการตำรวจนครบาล ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

10) กองบัญชาการตำรวจนครบาล มีอำนาจหน้าที่สั่งและอำนวยการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การรักษาความสงบเรียบร้อย และการให้ความปลอดภัยแก่ประชาชน ตลอดจน การให้บริการช่วยเหลือประชาชนในเขตอำนาจการรับผิดชอบ, ปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดอาญาทั้งหลายในเขตพื้นที่ กรุงเทพมหานคร, จัดการจราจรในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและบนทางพิเศษ, ป้องกันและระงับ อัคคีภัย ตลอดจนบรรเทาสาธารณภัย, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

โดยให้ส่วนราชการในกองบัญชาการตำรวจนครบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

10.1) กองบังคับการอำนวยการ มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานธุรการและงานสารบรรณ ของกองบัญชาการตำรวจนครบาล, ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การงบประมาณ งานพัสดุ งานพลาธิการ งานส่งกำลังบำรุง งานyanพานะ และงานสื่อสารของกองบัญชาการตำรวจนครบาล, บริหารงานบุคคลของกองบัญชาการตำรวจนครบาล, ดำเนินการเกี่ยวกับงานประสานงาน และจัดทำแผนงานโครงการ งานสถิติข้อมูล งานการข่าว งานวิเทศสัมพันธ์ งานวิชาการ และงานฝึกอบรมของกองบัญชาการตำรวจนครบาล, ดำเนินการเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

10.2) กองบังคับการตำรวจนครบาล มีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาในการวางแผนการจัดการจราจร รวมทั้งการประสานงาน สนับสนุน ควบคุมและกำกับดูแล ตลอดจนศึกษาและประเมินผลการดำเนินการเกี่ยวกับงานอำนวยความสะดวก และงานรักษาความปลอดภัยในด้านการจราจรทางบก ภายในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและบนทางพิเศษ และ ดำเนินการเกี่ยวกับงานสถิติข้อมูลด้านการจราจร, ปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก และกฎหมายอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กรม, ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการสอนส่วนและเบร์ชันเพิ่บปรับในคดีอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการ จราจรทางบก และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจราจรทางบกที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่ กรุงเทพมหานครหรือนานทางพิเศษ, ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบพิสูจน์อุบัติเหตุและความมั่นมา ของผู้ขับรถ ตลอดจนการตรวจสอบพิจารณาพิสูจน์ก้าช ผู้น ค วน ละองเคนี และเสียงของรถ, ปฏิบัติ งานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

10.3) กองบังคับการตรวจสอบเพลิง มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและระงับอัคคีภัย, ช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยและอุบัติภัย, ปฏิบัติงานสืบสารเพื่อสนับสนุนการบรรเทาสาธารณภัย ตลอดจนนำรุ่งรักษารเครื่องมือและเครื่องใช้ในการป้องกันและระงับภัยต่างๆ , ฝึกอบรมด้านวิชาการ ป้องกันและระงับอัคคีภัย ตลอดจนการบรรเทาสาธารณภัยแก่ข้าราชการตำรวจ อาสาสมัครบรรเทาสาธารณภัย และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง, ส่งเสริมกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและระงับอัคคีภัย ตลอดจนสนับสนุนกิจกรรมอาสาสมัครบรรเทาสาธารณภัย, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

10.4) กองบังคับการตรวจคนบาล 1 – 9 มีอำนาจหน้าที่ รักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยแก่ประชาชนในเขตอำนาจการรับผิดชอบ, ปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่น อันเกี่ยวกับความผิดอาญาทั้งหลายในเขตอำนาจการรับผิดชอบ, ควบคุมการดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาในเขตอำนาจการรับผิดชอบ, ควบคุมและอำนวยความสะดวกด้านการจราจรในเขตอำนาจการรับผิดชอบ, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

10.5) กองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมสั่งการในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมของกองบัญชาการตรวจคนบาล, เป็นศูนย์รับแจ้งเหตุคู่คิว-เหตุร้าย, สนับสนุน ป้องกันและปราบปรามการก่อการจลาจลและต่อต้านการก่อการร้ายในเขตกรุงเทพมหานคร, ฝึกค้านยุทธวิธีให้กับตำรวจท้องที่หรือหน่วยงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

11) กองบัญชาการตรวจปราบปรามยาเสพติด มีอำนาจหน้าที่ ปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามบทกฎหมายอื่นอันเป็นความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดและตามบทกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญาทั่วราชอาณาจักร, ดำเนินการเพื่อให้มีการยึดหรืออายัดตามกฎหมายเกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ได้มาเนื่องจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด, ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดทั่วราชอาณาจักร, ติดต่อประสานงานกับองค์กรหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

โดยให้ส่วนราชการในกองบัญชาการตรวจปราบปรามยาเสพติด มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

11.1) กองบังคับการอำนวยการ มีอำนาจหน้าที่ ปฏิบัติงานธุรการและงานสารบรรณของกองบัญชาการตรวจปราบปรามยาเสพติด, ดำเนินการเกี่ยวกับการซ่อมแซมงานสาธารณะ นุการของกองบัญชาการตรวจปราบปรามยาเสพติด, ดำเนินการเกี่ยวกับงานการเงิน การบัญชี การ

งบประมาณ งานพัสดุ งานพลาธิการ งานส่งกำลังบำรุง งานยานพาหนะและขนส่ง และงานสื่อสารของกองบัญชาการตำรวจนครบาลป่วนยาเสพติด, บริหารงานบุคคลของกองบัญชาการตำรวจนครบาลป่วนยาเสพติด, ดำเนินการเกี่ยวกับแผนงานโครงการ งานวิเทศสัมพันธ์ งานวิชาการ และงานฝึกอบรมของกองบัญชาการตำรวจนครบาลป่วนยาเสพติด, ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกองบัญชาการตำรวจนครบาลป่วนยาเสพติด, ดำเนินการเกี่ยวกับงานการข่าวและงานสถิติข้อมูลของกองบัญชาการตำรวจนครบาลป่วนยาเสพติด, ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง, ปฏิบัติงานทั่วไปของกองบัญชาการตำรวจนครบาลป่วนยาเสพติด ซึ่งไม่ได้ระบุว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งในสังกัดโดยเฉพาะ, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

11.2) กองบังคับการตำรวจนครบาล 1 และ 2 แต่ละกองบังคับการมีอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดตามที่ได้รับมอบหมายทั่วราชอาณาจักร, ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

11.3) กองบังคับการสอบสวน มีอำนาจหน้าที่ สืบสวนสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับยาเสพติดและคดีอื่นที่มีโทษทางอาญาทั่วราชอาณาจักร, สืบสวนสอบสวนคดีเกี่ยวกับการขึ้นเครื่องหรือยาดทรัพย์สินที่ได้นำเนื่องจากกรรมการทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดทั้งในและนอกราชอาณาจักร, ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

12) กองบัญชาการตำรวจนครบาล มีอำนาจหน้าที่ ปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดอาญาทั่วราชอาณาจักร, รักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

โดยให้ส่วนราชการในกองบัญชาการตำรวจนครบาล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

12.1) กองบังคับการอำนวยการ มีอำนาจหน้าที่ ปฏิบัติงานธุรการและงานสารบรรณของกองบัญชาการตำรวจนครบาล, ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยเหลือมนุษยธรรม ของกองบัญชาการตำรวจนครบาล, ดำเนินงานเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การงบประมาณ งานพัสดุ งานพลาธิการ งานส่งกำลังบำรุง งานยานพาหนะขนส่ง และงานสื่อสารของกองบัญชาการ ตำรวจนครบาล, บริหารงานบุคคลของกองบัญชาการตำรวจนครบาล, ดำเนินการเกี่ยวกับแผนงานโครงการ งานสถิติข้อมูล งานการข่าว งานวิเทศสัมพันธ์ งานวิชาการ และงานฝึกอบรมของกองบัญชาการตำรวจนครบาล, ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของกองบัญชาการ

ตัวตรวจสอบสวนกลาง, สืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงตามที่ผู้บังคับบัญชາมอบหมาย, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

12.2) กองทะเบียน มีอำนาจหน้าที่ ปฏิบัติงานการออกใบอนุญาต และการวางแผนเบี่ยงการปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยอาชีวะปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ဓօกไม้เพลิง และสิ่งที่似มอาชีวะปืน กฎหมายว่าด้วยกฎหมายศร์ กฎหมายว่าด้วยโรงรับจำนำ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายหอดตลาดและการค้าของเก่า กฎหมายว่าด้วยโรงเรียน กฎหมายว่าด้วยการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเรี่ยวไร กฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจกรรมทางประเทศและวัสดุโทรศัพท์ และกฎหมายอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่หรือตามคำสั่งของกรมตำรวจน, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

12.3) กองตำรวบทางหลวง มีอำนาจหน้าที่ รักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดอาญาทั้งหลายในเขตทางหลวง ในส่วนภูมิภาคและเขตอำนาจการรับผิดชอบอื่นๆ, ควบคุมการจัดการ الرحمنทางหลวงในส่วนภูมิภาคนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย, ควบคุมดูแลการใช้ทางหลวงให้เป็นไปตามกฎหมาย, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

12.4) กองตำรวจน้ำ มีอำนาจหน้าที่ รักษาความสงบเรียบร้อยป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดอาญาทั้งหลายในน่านน้ำไทย ทำเรือหรือชาฟั่งทะเลซึ่งเป็นอาสาเบตของประเทศไทย รวมทั้งในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและในทะเลหลวงเฉพาะเรือไทย และในเขตอำนาจการรับผิดชอบอื่นๆ, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

12.5) กองปราบปราม มีอำนาจหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทั่วราชอาณาจักร, ปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดอาญาทั้งหลายทั่วราชอาณาจักร ตลอดจนให้บริการช่วยเหลือประชาชน, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

12.6) กองตำรวจน้ำไม้มีอำนาจหน้าที่ ป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ และการกระทำความผิดตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดอาญาในเขตอำนาจการรับผิดชอบ, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

12.7) กองสำรวจไฟ มีอำนาจหน้าที่ รักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดอาญาทั้งหลายบนเว็บไซต์ ในการเดินทางของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

12.8) กองบังคับการตรวจท่องเที่ยว มีอำนาจหน้าที่ ปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดอาญาทั้งหลายทั่วราชอาณาจักร ในกรณีที่ผู้เดินทางเป็นคนต่างด้าวซึ่งเข้ามายังราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อการท่องเที่ยว หรือเพื่อการอื่นตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง, ติดต่อประสานงานกับองค์การหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

12.9) กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ มีอำนาจหน้าที่ ปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นอันเป็นความผิดคดีอาญาเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจทั่วราชอาณาจักร, ดำเนินการเกี่ยวกับงานวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการประกอบอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ, ติดต่อประสานงานกับองค์การหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในด้านการป้องกันและปราบปรามการประกอบอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

13) กองบัญชาการศึกษา มีอำนาจหน้าที่ บริหารและพัฒนาการศึกษาตามระเบียบแบบแผนและหลักสูตร ตลอดจนปรับปรุงพัฒนาหลักสูตรและระบบการเรียนการสอนของกรม, ผลิตข้าราชการตำราขั้นประทวนตามความต้องการของกรม, ฝึกอบรมเพิ่มพูนประสิทธิภาพข้าราชการตำรา, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

โดยให้ส่วนราชการในกองบัญชาการศึกษา มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

13.1) กองอำนวยการศึกษา มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดสอบเข้าศึกษาในสถานศึกษาในสังกัดกองบัญชาการศึกษา เพื่อบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรา และการจัดสอบตามที่ได้รับมอบหมาย, เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำและประสานแผน และพัฒนางานเกี่ยวกับการศึกษาและการฝึกอบรม ให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนมหาดไทยแม่นทรวน ทั้งเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัด, จัดระบบการสำรวจ การจัดเก็บ และการใช้ประโยชน์ข้อมูลของหน่วยงานในสังกัด, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

13.2) สถาบันพัฒนาข้าราชการตำรวจ มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการเกี่ยวกับการฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ตามหลักสูตรผู้บังคับบัญชาและฝ่ายอำนวยการ, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

14) ตำรวจภูธรภาค 1 – 9 แต่ละหน่วยในเขตอำนาจการรับผิดชอบหรือเขตพื้นที่การปกครอง มีอำนาจหน้าที่ สั่งและอำนวยการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การรักษาความสงบเรียบร้อย และการให้ความปลอดภัยแก่ประชาชน ตลอดจนให้บริการช่วยเหลือประชาชน, ปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามบทกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญา, รักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชนี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ ตลอดจนบุคคลสำคัญอื่น, รักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร, สนับสนุนเกี่ยวกับการบรรเทาสาธารณภัย, สนับสนุนเกี่ยวกับการจราจร, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ให้กองบังคับการอำนวยการในตำรวจภูธรภาค 1 – 9 แต่ละกองกำกับการ มีอำนาจหน้าที่ ปฏิบัติงานธุรการและงานสารบรรณ, ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยการและเลขานุการ, ดำเนินการเกี่ยวกับงานการเงิน การบัญชี การงบประมาณ การพัสดุ การพลาธิการ การส่งกำลังบำรุง ยานพาหนะขนส่งและการสื่อสาร, จัดระบบงานและบริหารงานบุคคล, ดำเนินการเกี่ยวกับการประสานงานและจัดทำแผนงาน โครงการ งานวิเทศสัมพันธ์ งานการท่องเที่ยว งานวิชาการ และงานฝึกอบรม, ดำเนินการเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ และมวลชนสัมพันธ์, ดำเนินการเกี่ยวกับงานสารนิเทศ, ดำเนินการเกี่ยวกับงานคดี, ปฏิบัติงานทั่วไปของตำรวจภูธรภาค ที่ไม่ได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง โดยเฉพาะ หรือที่ได้รับมอบหมาย, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

15) โรงเรียนนายร้อยตำรวจ มีอำนาจหน้าที่ ให้การศึกษาและผลิตข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร, ฝึกอบรมตามหลักสูตรที่กรมตำรวจนัดให้มีขึ้น เพื่อการอบรมเป็นข้าราชการตำรวจนั้น สัญญาบัตร, ทำการวิจัย และส่งเสริมวิชาการตำรวจนั้น และศาสตร์สาขาอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการตำรวจนั้น, ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม, ทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย,

โดยให้ส่วนราชการในโรงเรียนนายร้อยตำรวจนี้ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

15.1) กองบังคับการอำนวยการ มีอำนาจหน้าที่ ปฏิบัติงานธุรการและงานสารบรรณของโรงเรียนนายร้อยตำรวจนี้, ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยการและงานเลขานุการของโรงเรียนนายร้อยตำรวจนี้, ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การงบประมาณ งานพัสดุ งานพลาธิการ งานส่งกำลังบำรุง งานยานพาหนะ และงานสื่อสารของโรงเรียนนายร้อยตำรวจนี้, บริหาร

งานบุคคลของโรงเรียนนายร้อยตำรวจ, ดำเนินการเกี่ยวกับแผนงาน โครงการ และงานวิเทศสัมพันธ์ ของโรงเรียนนายร้อยตำรวจ, ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของโรงเรียนนายร้อยตำรวจ, ดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลบุคลากร นักเรียน และผู้เข้ารับการฝึกอบรมของโรงเรียนนายร้อยตำรวจ, ปฏิบัติงานทั่วไปของโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ซึ่งไม่ได้ระบุว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใด หน่วยงานหนึ่งในสังกัดโดยเฉพาะ, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

15.2) กองบังคับการบริการการศึกษา มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการเกี่ยวกับงาน ทะเบียนและผู้เข้ารับการอบรม, ดำเนินการเกี่ยวกับงานสภากาชาดโรงเรียนนายร้อยตำรวจ, ดำเนินการเกี่ยวกับงานคอมพิวเตอร์ของโรงเรียนนายร้อยตำรวจ, ดำเนินการเกี่ยวกับงานบริการการสอนของโรงเรียนนายร้อยตำรวจ, ดำเนินการเกี่ยวกับงานเทคโนโลยีทางการศึกษา งานห้องสมุด และงานผลิตเอกสารและตัวรำ, ให้บริการทางวิชาการแก่บุคลากรทั้งภายในและภายนอกโรงเรียน นายร้อยตำรวจ, ส่งเสริมการดำเนินการเพื่อพัฒนาการศึกษาและเทคนิคการศึกษาของโรงเรียนนายร้อยตำรวจ, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

15.3) กองบังคับการป้องร่อง มีอำนาจหน้าที่ปักคร่องและให้คำปรึกษาแนะนำแก่ นักเรียนและผู้เข้ารับการอบรม, ดำเนินการเกี่ยวกับงานกิจกรรมนักเรียน งานนันทนาการและงานพัฒนานักเรียน, ให้การศึกษาและดำเนินการเกี่ยวกับงานการฝึกยุทธวิธี งานการฝึกหลักสูตรพิเศษ และงานการฝึกหัดปฏิบัติราชการ, ให้การศึกษาและพัฒนาวิชาการทางด้านการฝึกต่อสู้ป้องกันตัว และพลศึกษา, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

15.4) กองบังคับการวิชาการ มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอนเพื่อผลิตข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร, ฝึกอบรมตามหลักสูตรที่กรมตำรวจนัดให้มีขึ้นเพื่อบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจนั้นสัญญาบัตร, ปรับปรุงและพัฒนาหลักสูตรและระบบการเรียนการสอน, ทำและส่งเสริมการวิจัย และการพัฒนาทางด้านวิชาการตำรวจนั้น ศาสตร์สาขาอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการตำรวจนั้น, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

16) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง มีอำนาจหน้าที่ ปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าว กฎหมายว่าด้วยการค้ามนุษย์และเด็กมนุษย์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับความผิดทางอาญา, ให้บริการและอำนวยการความสะดวกแก่ผู้ที่มาติดต่อราชการเกี่ยวกับงานตรวจคนเข้าเมืองและการทะเบียนคนต่างด้าว, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ให้ส่วนราชการในสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

16.1) กองบังคับการอำนวยการ มีอำนาจหน้าที่ ปฏิบัติงานธุรการและงาน

สารบรรณของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยการและงานเลขานุการของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, ดำเนินการเกี่ยวกับงานการเงิน การบัญชี การงบประมาณ งานพัสดุ งานพลาธิการ งานส่งกำลังบำรุง งานข่านพาหนะขนส่ง และงานสื่อสารของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, บริหารงานบุคคลของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, ดำเนินการเกี่ยวกับแผนงาน โครงการ และงานวิเทศสัมพันธ์ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, ดำเนินการเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, ดำเนินการเกี่ยวกับงานข้อมูลและทะเบียนสถิติของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, ดำเนินการเกี่ยวกับคนต้องห้าม และกำกับดูแลการปฏิบัติงานของแพทย์ตรวจคนเข้าเมือง, ปฏิบัติงานทั่วไปของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งไม่ได้ระบุว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งในสังกัดโดยเฉพาะ หรือตามที่ได้รับมอบหมาย, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

16.2) กองตรวจคนเข้าเมือง 1 มีอำนาจหน้าที่ ปฏิบัติงานตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าว, ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง, ดำเนินการเกี่ยวกับการเข้ามาเมืองท่องเที่ยวในราชอาณาจักร, ดำเนินการเกี่ยวกับการเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

16.3) กองตรวจคนเข้าเมือง 2 มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการค้ามนุษย์และเด็กมนุษย์ ในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร หรือตามที่รัฐมนตรีกำหนด, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

16.4) กองตรวจคนเข้าเมือง 3 มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและกฎหมายว่าด้วยการค้ามนุษย์และเด็กมนุษย์ นอกเขตที่กรุงเทพมหานคร หรือตามที่รัฐมนตรีกำหนด, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

17) สำนักงานตำรวจสันติบาล มีอำนาจหน้าที่ บริหารงานและดำเนินการเกี่ยวกับการข่าวเกี่ยวกับบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่มีพฤติกรรมเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศไทย รวมทั้งการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับคดีความผิดดังกล่าว, บริหารงานและดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของบุคคลและสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศไทย, ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ กฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ กฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน กฎหมายว่าด้วยการพิมพ์ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยการจัดตั้งมูลนิธิและสมาคม และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

กับความมั่นคงของประเทศไทย, ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมคนต่างชาติผู้อพยพ, ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่กิจกรรมและผลการปฏิบัติงานของกรม รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับงานสถานีวิทยุกระจายเสียงของสำนักงานสันติบาล, ปฏิบัติการอื่นใดที่เกี่ยวเนื่องกับความมั่นคงของประเทศไทยตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

**ให้ส่วนราชการในสำนักงานสำรวจสันติบาล มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้**

17.1) กองบังคับการอำนวยการ มีอำนาจหน้าที่ ปฏิบัติงานธุรการและงานสารบรรณของสำนักงานสำรวจสันติบาล, ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยการและงานเลขานุการของสำนักงานสำรวจสันติบาล, ดำเนินการเกี่ยวกับงานการเงิน การบัญชี การงบประมาณ งานพัสดุ งานยานพาหนะขนส่ง และงานสื่อสารของสำนักงานสำรวจสันติบาล, บริหารงานบุคคลของสำนักงานสำรวจสันติบาล, ดำเนินการเกี่ยวกับแผนงาน โครงการของสำนักงานสำรวจสันติบาล, ดำเนินการเกี่ยวกับการเก็บรักษาและตรวจสอบข้อมูลข่าวกรองของกรม รวมทั้งงานตรวจสอบประวัติบุคคล, ดำเนินการเกี่ยวกับงานฝึกอบรมด้านการข่าวแก่ข้าราชการสำรวจในสังกัดกรมสำรวจ, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

17.2) กองสำรวจสันติบาล 1 มีอำนาจหน้าที่ ปฏิบัติงานการข่าวเกี่ยวกับบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ซึ่งมิใช่ชาวต่างประเทศที่มีพฤติกรรมเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศไทย รวมทั้งการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับคดีความผิดดังกล่าว, ดำเนินการเกี่ยวกับงานดำเนินกรรมวิธีข่าวกรอง, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

17.3) กองสำรวจสันติบาล 2 มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการรักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ บุคคลสำคัญทั้งฝ่ายไทยและต่างประเทศ และสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศไทย, ปฏิบัติงานตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ กฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ กฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน กฎหมายว่าด้วยการพิมพ์ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการจัดตั้งมูลนิธิและสมาคม และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศไทย, ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมชนต่างชาติผู้อพยพ, ปฏิบัติงานการข่าวเกี่ยวกับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งเป็นชาวต่างประเทศที่มีพฤติกรรมเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศไทย หรือเป็นการก่อการร้ายสาгал ตลอดจนการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับคดีความผิดดังกล่าว, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

17.4) กองสารนิเทศ มีอำนาจหน้าที่ ประชาสัมพันธ์การปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดกรมสำรวจ, เผยแพร่กิจกรรม ความรู้ และความก้าวหน้าในกิจกรรมของกรม, บริหารงานสถานีวิทยุกระจายเสียงของสำนักงานสำรวจสันติบาล, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

18) สำนักงานแผนงานและงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่ เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนแม่บทของกรม ประสานและจัดทำแผนงานรวม แผนปฏิบัติงานของกรมต่างๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนมหาดไทยแม่นบท ตลอดจนเร่งรัดคิดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงาน โครงการของหน่วยงานในสังกัดกรมต่างๆ, เสนอความเห็นเพื่อประกอบการจัดทำแผนงานโครงการในส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณ ดำเนินการเกี่ยวกับการตั้งและจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี การบริหารการควบคุม และการกำกับดูแลงบประมาณรายจ่ายคิดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณของกรม ดำเนินการเกี่ยวกับงานข้อมูลข้อสนเทศและงานฝึกอบรมด้านงบประมาณ ตลอดจนให้คำปรึกษาแนะนำแก่หน่วยงานในสังกัดกรมต่างๆ ในการดำเนินการงบประมาณ, ดำเนินการและประสานการดำเนินการกับหน่วยงานอื่นเกี่ยวกับการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบ รูปแบบ เทคนิค และวิธีการปฏิบัติงานในหน้าที่ต่างๆ ตลอดจนสนับสนุนให้มีการถ่ายทอดการพัฒนาแก่หน่วยงานต่างๆ, จัดและพัฒนาระบบการสำรวจ การจัดเก็บ การประมวลและการใช้ประโยชน์สุดท้าย ข้อมูล และข้อสนเทศ รวมทั้งเป็นศูนย์ข้อมูลข่าวสารของกรม, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ให้ส่วนราชการในสำนักงานแผนงานและงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

18.1) กองงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่ เสนอความเห็นเพื่อประกอบการจัดทำแผนงานโครงการในส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณ ดำเนินการเกี่ยวกับการตั้งและจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี การบริหาร การควบคุม และการกำกับดูแลงบประมาณรายจ่าย ตลอดจนคิดตาม และประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณของกรม, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

18.2) กองแผนงาน 1 มีอำนาจหน้าที่ ประสานและจัดทำแผนรวมและแผนปฏิบัติงานของกรมด้านการพัฒนาการบริหาร ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และด้านความมั่นคงภายในให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนมหาดไทยแม่นบท รวมทั้งเร่งรัด คิดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงาน โครงการของหน่วยงานในสังกัดกรมต่างๆ, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

18.3) กองแผนงาน 2 มีอำนาจหน้าที่ ประสานและจัดทำแผนปฏิบัติงานด้านการบริหารทางสังคม และด้านชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนมหาดไทยแม่นบท รวมทั้งเร่งรัด คิดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงาน โครงการของหน่วยงานในสังกัดกรมต่างๆ, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

18.4) กองวิจัยและพัฒนา มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการและประสานการดำเนินงานเกี่ยวกับการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบ รูปแบบ เทคนิค และวิธีการปฏิบัติงานในหน้าที่สำรวจ ตลอดจนสนับสนุนให้มีการถ่ายทอดการพัฒนาแก่หน่วยงานต่างๆ, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

18.5) ศูนย์ข้อมูลข้อเสนอแนะ มีอำนาจหน้าที่ จัดและพัฒนาระบบการสำรวจ การจัดเก็บ การประเมิน และการใช้ประโยชน์สูงสุด ข้อมูล และข้อเสนอแนะ รวมทั้งเป็นศูนย์ข้อมูลข่าวสารของกรม, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

19) สำนักงานแพทย์ใหญ่ มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการเกี่ยวกับงานแพทย์ของกรม, ดำเนินการเกี่ยวกับการผลิตและพัฒนาบุคลากรด้านการพยาบาลของกรม, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ให้ส่วนราชการในสำนักงานแพทย์ใหญ่ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

19.1) กองบังคับการอำนวยการ มีอำนาจหน้าที่ ปฏิบัติงานธุรการและงานสารบรรณของสำนักงานแพทย์ใหญ่, ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยการและงานเลขานุการของสำนักงานแพทย์ใหญ่, ดำเนินการเกี่ยวกับงานการเงิน การบัญชี การงบประมาณ งานพัสดุ งานพลาธิการ งานส่งกำลังบ้ำรุ่ง งานขานพาหนะขนาดส่ง และงานสื่อสารของสำนักงานแพทย์ใหญ่, บริหารงานบุคคลของสำนักงานแพทย์ใหญ่, ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของสำนักงานแพทย์ใหญ่, จัดทำและประสานแผนงาน โครงการของสำนักงานแพทย์ใหญ่ ตลอดจนจัดระบบการสำรวจ การจัดเก็บ และการใช้ประโยชน์ข้อมูลของหน่วยงานในสังกัด, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

19.2) โรงพยาบาลสำรวจ มีอำนาจหน้าที่ ให้บริการตรวจ วินิจฉัย บำบัดรักษา และพื้นฟูสมรรถภาพแก่ข้าราชการสำรวจและครอบครัว, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

19.3) วิทยาลัยพยาบาล มีอำนาจหน้าที่ ผลิตพัฒนาบุคลากรทางการพยาบาลตามความต้องการของกรม ตามหลักสูตรที่ทบทวนมาวิทยาลัยและสภาพพยาบาลได้รับรองแล้ว, ดำเนินการเกี่ยวกับการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรทางการสาธารณสุขของกรม ตลอดจนปรับปรุงและพัฒนาหลักสูตรและระบบการเรียนการสอน, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

19.4) สถาบันนิติเวชวิทยา มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการเกี่ยวกับงานนิติเวช การชันสูตรพลิกศพ การตรวจพิสูจน์และค้นหาหาหลักฐาน ซึ่งเกี่ยวกับหลักวิชาแพทย์และนิติเวช-

ศาสตร์ ในบุคคลที่มีชีวิต ศพ เศย หรือส่วนของศพ, ฝึกอบรมเกี่ยวกับงานนิติเวชแก่ข้าราชการ ตำรวจและบุคคลภายนอก, ให้ความเห็น คำแนะนำ และคำปรึกษาทางนิติเวชศาสตร์แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง, ปฏิบัติงานรักษาสภาพศพ และพยาณวัตถุในที่เกิดเหตุในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

20) สำนักงานวิทยาการตำรวจนี้ ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนางานวิทยาการตำรวจ รวมทั้งการตรวจพิสูจน์หลักฐาน การตรวจสอบที่เกิดเหตุ การถ่ายรูป การทะเบียน ประวัติอาชญากร การจัดเก็บสารบนลายพิมพ์นิ่วมือ และการตรวจสอบประวัติการกระทำผิดของผู้ต้องหาและบุคคลที่ว่าราชอาณาจักร, คิดค່ອประсан้งานกับองค์การหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับงานวิทยาการตำรวจทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ, ฝึกอบรมเกี่ยวกับงานวิทยาการตำรวจแก่ข้าราชการในสังกัดกรมตำรวจ, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ให้ส่วนราชการของสำนักงานวิทยาการตำรวจ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

20.1) กองบังคับการอำนวยการ มีอำนาจหน้าที่ ปฏิบัติงานธุรการและงานสารบรรณของสำนักงานวิทยาการตำรวจ, ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยการและงานเลขานุการของสำนักงานวิทยาการตำรวจ, ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การงบประมาณ งานพัสดุ งานพัสดุเชิงงานส่งกำลังบำรุง งานyanพาหนะขนส่ง และงานสื่อสารของสำนักงานวิทยาการตำรวจ, บริหารงานบุคคลของสำนักงานวิทยาการตำรวจ, ดำเนินการเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์และวิเทศสัมพันธ์ของสำนักงานวิทยาการตำรวจ, ดำเนินการเกี่ยวกับงานสถิติข้อมูลและงานแผนงาน โครงการของสำนักงานวิทยาการตำรวจ, ดำเนินการเกี่ยวกับงานวิชาการและฝึกอบรมเกี่ยวกับงานวิทยาการตำรวจแก่ข้าราชการในสังกัดกรม, ปฏิบัติงานทั่วไปของสำนักงานวิทยาการตำรวจ ซึ่งไม่ได้ระบุว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งในสังกัดโดยเฉพาะ หรือตามที่ได้รับมอบหมาย, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

20.2) กองทะเบียนประวัติอาชญากร มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการเกี่ยวกับการทะเบียนประวัติอาชญากร, ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดเก็บสารบนลายพิมพ์นิ่วมือผู้ต้องหาและบุคคล, ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบประวัติการกระทำความผิดของผู้ต้องหาและบุคคล, ดำเนินการเกี่ยวกับงานวิชาการด้านการทะเบียนประวัติอาชญากรและการตรวจสอบลายพิมพ์นิ่วมือ, ประสานงานด้านการทะเบียนประวัติอาชญากร การจัดเก็บสารบนลายพิมพ์นิ่วมือ และการตรวจสอบประวัติการกระทำความผิดของผู้ต้องหาและบุคคลกับหน่วยงานวิทยาการตำรวจที่รับผิดชอบในส่วนกฎหมาย, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

20.3) กองพิสูจน์หลักฐาน มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการเกี่ยวกับการพิสูจน์หลักฐาน

การตรวจสอบที่เกิดเหตุและการถ่ายรูป, ดำเนินการเกี่ยวกับงานวิชาการด้านการพิสูจน์หลักฐาน การตรวจสอบที่เกิดเหตุ และการถ่ายรูป, ดำเนินการเกี่ยวกับงานวิชาการด้านการพิสูจน์หลักฐาน การตรวจสอบที่เกิดเหตุ และการถ่ายรูป, ดำเนินการเกี่ยวกับงานเครื่องมือวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง, ประสานงานด้านการพิสูจน์หลักฐาน การตรวจสอบที่เกิดเหตุและการถ่ายรูป กับหน่วยงานวิทยาการสำรวจที่รับผิดชอบในส่วนภูมิภาค, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

20.4) กองวิทยาการภาค 1 – 4 แต่ละกองวิทยาการ มีอำนาจหน้าที่ บริหารงานและดำเนินการเกี่ยวกับงานวิทยาการสำรวจ รวมทั้งการตรวจพิสูจน์หลักฐาน การตรวจสอบที่เกิดเหตุ การถ่ายรูป การทะเบียนประวัติอาชญากร การจัดเก็บสารบนลายพิมพ์นิ่วมือ และการตรวจสอบประวัติการกระทำผิดของผู้ต้องหา และบุคคลในเขตพื้นที่รับผิดชอบ, ฝึกอบรมเกี่ยวกับงานวิทยาการสำรวจให้แก่ข้าราชการสำรวจในเขตพื้นที่รับผิดชอบ, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

21) สำนักงานส่งกำลังบำรุง มีอำนาจหน้าที่ บริหารและดำเนินการเกี่ยวกับงานส่งกำลังบำรุงของกรม, ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ให้ส่วนราชการของสำนักงานส่งกำลังบำรุง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

21.1) กองบังคับการอำนวยการ มีอำนาจหน้าที่ ปฏิบัติงานธุรการและงานสารบรรณของสำนักงานส่งกำลังบำรุง, ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยการและงานเลขานุการของสำนักงานส่งกำลังบำรุง, ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การงบประมาณ งานพัสดุ งานยานพาหนะขนส่ง และงานสื่อสารของสำนักงานส่งกำลังบำรุง, บริหารงานบุคคลของสำนักงานส่งกำลังบำรุง, ดำเนินการเกี่ยวกับแผนงาน โครงการและงานสถิติข้อมูลของสำนักงานส่งกำลังบำรุง, ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของสำนักงานส่งกำลังบำรุง, ดำเนินการเกี่ยวกับงานฝึกอบรมด้านการส่งกำลังบำรุงแก่ข้าราชการสำรวจในสังกัดกรมสำรวจ, กำหนดกรอบพัสดุและดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบและควบคุมการใช้งบประมาณด้านการส่งกำลังบำรุงของหน่วยงานต่างๆ ของกรม, ดำเนินการเกี่ยวกับงานทำนิติกรรมและสัญญา และร่วมร่วมหลักฐานที่เกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่ง ทั้งนี้ เนื่องในส่วนที่เกี่ยวกับงานส่งกำลังบำรุง, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

21.2) กองสำรวจสื่อสาร มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการเกี่ยวกับงานสื่อสารและโทรศัพท์นาคมของกรม, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

21.3) กองบินตำรวจน้ำที่ ดำเนินการเกี่ยวกับงานการบินของกรม, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

21.4) กองพลาธิการ มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการเกี่ยวกับงานการพัสดุของกรมทุกประเภท เว้นแต่ประเภทที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และประเภทสรรพากร, ดำเนินการเกี่ยวกับงานข่าน พาหนะและการขนส่งของกรม, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

21.5) กองโยธาธิการ มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการเกี่ยวกับงานการพัสดุประเภทที่ดิน และสิ่งก่อสร้างของกรม, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

21.6) กองสรรพากร มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการเกี่ยวกับงานการพัสดุประเภทสรรพากรของกรม, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

## 2.6.2 ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ให้สำรวจภูธรจังหวัด สำรวจภูธรอำเภอ สำรวจภูธรกิ่งอำเภอ และสำรวจภูธร ตำบล มีอำนาจหน้าที่ รักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยแก่ประชาชนในเขตอำนาจรับผิดชอบ, ปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดอาญาในเขตอำนาจรับผิดชอบ, ป้องกันและปราบปรามการกระทำผิด, ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาในเขตอำนาจรับผิดชอบ, ควบคุมและอำนวยความสะดวก สะดวกด้านการชำระเงินเขตอำนาจรับผิดชอบ, สนับสนุนการบรรเทาสาธารณภัย, ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ภายใต้ขอบเขตแห่งบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตำรวจที่หลากหลายแตกต่างกัน เป็นเหตุให้โครงสร้างการบริหารงานตำรวจนี้ มีส่วนราชการครอบคลุมพื้นที่ในระดับจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอและตำบล ตามรูปแบบการบริหารราชการแผนดินของรัฐ ทำให้มองเห็นได้ว่าโครงสร้างการบริหารงานของรัฐขยายตัวออกไปมากขึ้นเท่าใด เป็นที่แน่นอนว่าโครงสร้างการบริหารงาน ตำรวจนี้มีครอบคลุมพื้นที่ออกไปมากขึ้นเท่านั้น ลักษณะเช่นนี้แสดงให้เห็นว่า การกิจอำนาจหน้าที่อันหลากหลายในบทบาทต่างๆ ของตำรวจนี้ โดยเฉพาะการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอาญาหรือเพิ่มเติมเท่าทางอาญา จะต้องเป็นส่วนหนึ่งแห่งโครงสร้างการบริหารงานของรัฐ โดยเฉพาะในบทบาทของการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม และการควบคุมสังคม จนเป็นที่กล่าวไว้ว่า

## คำวางคือกระบวนการของสังคม<sup>11</sup>

แต่จากโครงสร้างการบริหารงานคำวางที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าการจัดแบ่งส่วนราชการ และกำหนดภารกิจหน้าที่มีรูปแบบเพียงราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค เท่านั้น ในส่วนของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ไม่มีการจัดโครงสร้างการบริหารงานคำวางให้ครอบคลุมถึง ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด ซึ่งเป็นสิ่งที่แตกต่างจากหลักสากล ของการจัดกิจการคำวางเป็นอย่างยิ่ง

### 2.7 คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานคำวาง (กต.ตร.)

กต.ตร.จัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานคำวาง พ.ศ.2542 คณะกรรมการประกอบด้วย

- 1) ประธานกรรมการ คือ นายกรัฐมนตรี
- 2) รองประธานกรรมการ ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้บัญชาการคำวางแห่งชาติ
- 3) กรรมการ โดยตำแหน่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม อัยการสูงสุด เลขาธิการคณะกรรมการคุณภาพรัฐมนตรี เลขาธิการสำนักงานข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ รองผู้บัญชาการคำวางแห่งชาติ (อวุโสอันดับ 1 และ 2)
- 4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วย นักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญ 10 สาขาวิชา คือ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิเทศศาสตร์ หรือสื่อสารมวลชน เศรษฐศาสตร์ การศึกษา หรือครุศาสตร์ อาชญาศาสตร์ ภาษาไทยหรือบริหารงานยุทธิธรรม จิตวิทยา พัฒนาสังคม สังคมวิทยาหรือมนุษยวิทยาหรือสังคมสงเคราะห์ศาสตร์
- 5) เลขาธิการ คือ ผู้บัญชาการสำนักงานแผนงานและงบประมาณ คร.

มีอำนาจหน้าที่ ในการให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะและการกำหนดนโยบาย การพัฒนา และการบริหารงานคำวาง รับคำร้องเรียน แต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับสถานีคำวาง กำหนดแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการคัดเลือก กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ แนะนำให้คำปรึกษาการปฏิบัติงานของสำนักงานคำวางแห่งชาติ และอำนาจหน้าที่ตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

---

<sup>11</sup> “ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์. “สภาพจนคำวางในเมือง” ใน สามมิติของการคำวางไทย. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการคุณภาพรัฐบาล สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2528, หน้า 21-22.

### 2.7.1 คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานสำรวจกรุงเทพมหานคร (กต.ตร.กทม.) ประกอบด้วย

- 1) ประธานกรรมการ คือ ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลแห่งชาติ
- 2) รองประธาน ประกอบด้วย รองผู้บัญชาการตำรวจนครบาลแห่งชาติ และผู้บัญชาการ  
ตำรวจนครบาล
- 3) กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย ปลัดกรุงเทพมหานคร อธิบดีอัยการฝ่าย  
คดีอาญา รองผู้บัญชาการตำรวจนครบาล (อาชุโสอันดับ 1 และ 2)
- 4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 6 คน มากกว่า 3 ด้าน คือ ด้านการบริหารการจัดการศึกษา  
หรือการสอนในมหาวิทยาลัยของรัฐในกรุงเทพมหานคร 2 คน, ด้านธุรกิจเอกชน ซึ่งประกอบการ  
ในกรุงเทพมหานคร 2 คน, ด้านกิจการองค์กรเอกชน สาธารณะประโภช์ซึ่งจัดขึ้นโดยไม่แสวงหา  
กำไร ในกรุงเทพมหานคร 2 คน

มีอำนาจหน้าที่ ในการให้คำปรึกษาและให้ข้อเสนอแนะการปฏิบัติงาน ตาม  
นโยบายการพัฒนาและการบริหารงาน ตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติงาน แต่งตั้งคณะ  
กรรมการระดับสถานีสำรวจ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ รายงานผลการปฏิบัติงานให้ กต.ต.  
ทราบ

### 2.7.2 คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานสำรวจจังหวัด (กต.ต. จังหวัด) ประกอบด้วย

- 1) ประธานกรรมการ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด
- 2) รองประธานกรรมการ คือ ผู้บังคับการตำรวจนครบาลจังหวัด
- 3) กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย ผู้บังคับการอำนวยการตำรวจนครบาล  
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด อัยการจังหวัด รองผู้บังคับการจังหวัด (อาชุโส 1)
- 4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 7 คน มากกว่า 7 ด้าน คือ ด้านการปฏิบัติราชการหรือ  
การปกครองส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่น, ด้านการบริหารการจัดการศึกษา การสอนหรือการวิจัย,  
ด้านการบริหารการแพทย์ การสาธารณสุข, ธุรกิจภาคเอกชนด้านพาณิชยกรรม การห้องเที่ยว ธุรกิจ  
โรงแรม ธุรกิจการเงิน, ธุรกิจภาคเอกชน ด้านอุตสาหกรรมหรือหัดกรรม, ด้านองค์กรเอกชน  
สาธารณะประโภช์ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยไม่แสวงหากำไร, ด้านเกษตรกรรม

มีอำนาจหน้าที่ ในการให้คำปรึกษาให้ข้อเสนอแนะการปฏิบัติงาน ให้เป็นไป  
ตามนโยบายการพัฒนาและการบริหารงาน ตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติงานของตำรวจภูธร

จังหวัด รับคำร้องเรียนของประชาชน แต่งตั้งคณะกรรมการระดับสถานีตำรวจนัก แต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ รายงานผลการปฏิบัติงานให้ กต.ตร.ทราบ สำนักงานที่อื่นตามที่ กต.ตร.มอบหมาย

จากการศึกษาพิจารณาแล้วเห็นได้ว่า คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจนัก (กต.ตร.) ในแต่ละระดับนั้น มิได้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจแต่อย่างใด และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ที่เป็นไปในการให้คำแนะนำปรึกษา ไม่มีอำนาจในการให้คุณให้โถยแก่ผู้ใดได้ การที่คณะกรรมการที่เข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบติดตามผลการปฏิบัติงานนั้น ควรที่จะต้องมีอำนาจในการให้คุณให้โถยแก่ผู้ปฏิบัติได้ การตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติงานจึงจะได้ผล และในเบื้องต้นลักษณะโครงสร้างของ กต.ตร.เอง เป็นลักษณะของการตรวจสอบภายในมากกว่า จากเหตุผลคือ หัวหน้าหน่วยงานคือผู้ที่รับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ในหน่วยงานอยู่แล้ว เช่น ในระดับจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจนครบาลจังหวัด คือ ผู้ที่รับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจนในจังหวัด แต่เมื่อผู้บังคับการตำรวจนครบาลจังหวัด ดำรงตำแหน่งรองประธานคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจนในระดับจังหวัด เท่ากับว่าผู้บังคับการตำรวจนครบาลนั้นตรวจสอบและติดตามการบริหารงานของตนเอง ซึ่งทั้ง กต.ตร.ระดับชาติ และ กต.ตร.กทม. ที่เป็นไปในทำนองเดียวกัน คือตรวจสอบด้วยตนเอง อันเป็นลักษณะที่มิใช่หลักการกระจายอำนาจสู่ประชาชนแต่อย่างใด

## 2.8 อำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของท้องถิ่น

ในปัจจุบันองค์กรปกครองท้องถิ่นของไทย จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมายรวมทั้งสิ้น 5 ฉบับ คือ

- 1) พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496
- 2) พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
- 3) พ.ร.บ. สถาบันและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- 4) พ.ร.บ. องค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และ
- 5) พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

จากการศึกษานบทบัญญัติความกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นไทยทั้ง 5 ฉบับ ซึ่งมีเพียง 3 ฉบับที่บัญญัติให่องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย คือ

ตามมาตรา 50 (1) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2498

ตามมาตรา 89 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.

2528 และ

ตามมาตรา 67 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

ซึ่งบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น ว่า  
ด้วยอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.  
2540 มาตรา 284<sup>12</sup>

จากการศึกษาพิจารณาบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นไทยทั้ง 3 ฉบับ ดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นได้ว่า กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าวบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นไว้ อันเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติในกฎหมายตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ใน

<sup>12</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น ให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น ให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณูปะระระหว่างรัฐกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรงสัດส่วนภัยและการระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย คำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นcombe หนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมี คุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรภัยและการตาม (1) และ (2) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แล้ว คณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณา

หมวดที่ 2 การกำหนดอิถаницะและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณสุข ตามมาตรา 16 (30) บัญญัติให้เทศบาล เมืองพัทaya และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอิถаницะและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณสุข เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ในการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อีกทั้งตามมาตรา 17 (23) ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอิถаницะและหน้าที่ในการจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยภายในจังหวัด และตามมาตรา 18 บัญญัติให้กรุงเทพมหานคร มีอิถаницะและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณสุขเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน เองตามมาตรา 16 และมาตรา 17 อันหมายความได้ว่าให้รวมถึง (30) ของมาตรา 16 และ (23) ของ มาตรา 17 ใน การจัดทำบริการสาธารณสุขในการรักษาความสงบเรียบร้อยป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

การที่ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณสุข ในการรักษาความสงบเรียบร้อยนั้น ซึ่งถือเป็นเรื่องที่เกี่ยวพันกับชีวิตประจำวัน ไม่กระทบกระเทือนต่อคนในท้องถิ่น อื่นๆ หรือชุมชนอื่นๆ แต่อย่างใด ประชาชนในท้องถิ่นสามารถที่จะจัดการกันได้เอง เป็นการสอดคล้องกับแนวคิดของ ทองต่อ กล้ายไม้ ณ อยุธยา ที่ได้เคยกล่าวไว้อย่างน่าฟังว่า<sup>13</sup>

“...งานใดที่เป็นงานบริการประชาชนเกี่ยวกับชีวิตประจำวัน ไม่กระทบกระเทือนคนในชุมชนอื่น นั่นแหล่ะคืองานในหน้าที่ของท้องถิ่น เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย ของประชาชน อันได้แก่การว่ากล่าวคุ้ลแลคดีหัวหมาค่าแม่เจ๊ก การกวดหานเร่ แผงลอย การจับคนทำสกปรก คนทำผิดกฎหมายสาธารณสุข การควบคุมการก่อสร้างอาคาร เหล่านี้เป็นงานเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเท่านั้น สมควรให้คนในท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลว่ากล่าวลงโทษกันไปตามโภชนาญา นีดำรงของ คนเอง มีศาลของตนเอง....”

(ต่อจากหน้า 50)

ทบทวนใหม่ทุกระยะเวลา ไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอิถаницะหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากร แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมสมของกรรมการกำหนดอิถаницะและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากร ที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้วให้มีผลใช้บังคับได้”

<sup>13</sup> ทองต่อ กล้ายไม้ ณ อยุธยา. “กว่าจะได้กฎหมายกรุงเทพมหานคร.” วารสารกรุงเทพมหานคร. 4 เมษายน 2519, หน้า 39 - 40.

จากการศึกษาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ รวมทั้งบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยรัฐมอบอำนาจในบางส่วนให้ท้องถิ่นจัดทำเพื่อสนับสนุนความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถตรวจสอบความคุ้มครองใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ได้ อันเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 อีกทั้งยังให้ทราบถึงปัญหาของโครงสร้างการบริหารงานสำรวจ ซึ่งใช้หลักการรวมอำนาจสู่ส่วนกลาง ทำให้เกิดปัญหาต่อองค์กรสำรวจเองและต่อประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

## 2.9 สภาพปัญหาของโครงสร้างการบริหารงานสำรวจ

### 2.9.1 ข้อเสียของหลักการรวมอำนาจ

จากการศึกษาวิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรสำรวจ ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนส่วนราชการกรมสำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2539 แล้ว ทำให้เห็นได้ว่า โครงสร้างการบริหารงานสำรวจในปัจจุบัน เป็นไปในลักษณะของการรวมอำนาจทางการปกครอง อันเป็นการจัดโครงสร้างการบริหารงานในรูปแบบ “สำรวจแห่งชาติ” จากแนวคิดนี้สามารถใช้ได้ดีในสถานการณ์ของรัฐที่ต้องการความเด็ดขาดและความเป็นเอกภาพ แต่เมื่อสภาพของสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองเปลี่ยนแปลงไปดังเช่นปัจจุบัน ทำให้เห็นลักษณะที่ไม่ดีของการจัดโครงสร้างการบริหารงานสำรวจ โดยสรุปได้ดังนี้ คือ<sup>14</sup>

- 1) ไม่สามารถสนับสนุนต่อความคิดในเรื่องการมีความสัมพันธ์ระหว่างสำรวจ กับชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 2) เป็นอุปสรรคสำคัญในการปรับเปลี่ยนองค์กร ให้ทันกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคมล้อมในปัจจุบันได้
- 3) ทำให้เจ้าหน้าที่มีขวัญและกำลังใจต่ำ (Low Morale) เนื่องจากเจ้าหน้าที่ระดับล่าง (Rank and File Officers) ไม่มีส่วนร่วมในการบริหารและคุ้มครองตนเอง
- 4) ทำให้ความก้าวหน้าในหน้าที่การทำงานมีน้อย เนื่องจากองค์กรเป็นแบบปีรานมิค มีการปักครองแบบทหาร ทำให้ต้องขึ้นชี้แจ้งระบบอาชญากรรมเครื่องครัว
- 5) การติดต่อสื่อสารและการควบคุมในองค์กรขาดประสิทธิภาพ

---

<sup>14</sup>“สิริโรณ์ สิทธิชาญบัญชา, พ.ต.ท., หลักการบริหารงานสำรวจ. กรุงเทพฯ : โรงเรียนนายร้อยสำรวจ, เอกสารการสอนวิชาการบริหารงานสำรวจ, 2538, หน้า 50.

การจัดโครงการสร้างการบริหารงานค้ำรวางแบบรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางนั้น เป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อความเจริญก้าวหน้าขององค์กรค้ำรวางเอง และทำให้เห็นถึงสภาพปัจจุบันของโครงการสร้างการบริหารงานค้ำรวาง<sup>15</sup> ซึ่งเป็นโครงสร้างในลักษณะของการรวมอำนาจ โดยแยกออกได้ดังนี้

1. ปัจจัยการรวมศูนย์อำนาจ ทำให้สำนักงานค้ำรวางแห่งชาติเป็นองค์กรที่มีสายการบังคับบัญชาที่ยาวเกินไป ส่งผลให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ สืบเปลือง ประชาชนขาดความสะดวกในการรับบริการ

2. ปัจจัยการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยการจัดองค์กรของสำนักงานค้ำรวางแห่งชาติ เป็นแบบรวมอำนาจสู่ส่วนกลาง ทำให้การตัดสินใจในด้านต่างๆ จะอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูง ลักษณะเช่นนี้ ส่งผลด้านการบริการประชาชนที่ล่าช้า ทำให้ประชาชนขาดความศรัทธา

3. ปัจจัยด้านการบริหาร เป็นผลมาจากการรวมอำนาจสู่ส่วนกลางของสำนักงานค้ำรวางแห่งชาติ ทำให้ขาดประสิทธิภาพด้านการบริหาร เป็นการสืบเปลืองงบประมาณ เจ้าหน้าที่ค้ำรวางขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน เนื่องจากโอกาสของความก้าวหน้าไม่ได้อยู่ที่ประชาชนผู้ได้รับบริการจะเป็นผู้ตัดสิน แต่กลับอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูง จึงส่งผลให้เจ้าหน้าที่ค้ำรวางพยาบาลโขกเข้าไปอยู่ตำแหน่งหน่วยงานในส่วนกลางมากกว่าจะอยู่ในหน่วยงานระดับปฏิบัติที่ใกล้ชิดประชาชน จากลักษณะเช่นนี้ นอกจากจะส่งผลในด้านการบริการแล้ว ยังส่งผลข้างเคียงให้เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติแสวงหาผลประโยชน์ที่มิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อนำมาสร้างโอกาสความก้าวหน้าของตน หรือหากขาดโอกาสของความก้าวหน้าเสียแล้วก็อาจกระทำการทุกอย่างเพื่อขยรานะทางเศรษฐกิจของตน นอกเหนือนี้ปัจจัยด้านการประสานงานจะมีมากขึ้น เพราะสภาพของการรวมอำนาจสู่ส่วนกลางนั้นนำไปสู่การจัดตั้งหน่วยงานเพิ่มมากขึ้นได้ง่าย เพื่อค่อยตรวจสอบการทำงานของหน่วยปฏิบัติ ทำให้การปฏิบัติงานให้สำเร็จได้ด้วยอาศัยหน่วยงานมากมายหลายหน่วย

4. ปัจจัยด้านการศึกษาของค้ำรวาง สำนักงานค้ำรวางแห่งชาติ มีจำนวนของข้าราชการค้ำรวางมากมายหลายๆ แสนคน ทั้งค้ำรวางชั้นประทวนและชั้นสัญญาบัตร โดยหลักสูตรการฝึกอบรมของเจ้าหน้าที่ค้ำรวางชั้นประทวนนั้นสั้นเกินไป คุณวุฒิอยู่ในภาวะต่ำ ระยะเวลาการอบรมสั้นเมื่ออบรมแล้วก็บรรจุให้ทำงาน ซึ่งจะทำให้การตัดสินใจ ในการแก้ไขปัญหาไม่มีประสิทธิภาพ โดยเจ้าหน้าที่ค้ำรวางเหล่านี้จะต้องเป็นกำลังสำคัญในการให้บริการแก่ประชาชน

---

<sup>15</sup> กำธร จันที, พ.ศ.๒๕๖๐, การวิเคราะห์เชิงกฎหมายเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างกรมค้ำรวาง. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตร์บัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2543, หน้า 14-16.

5. ปัญหาด้านการทุจริตคอร์ปชั่น ซึ่งต่างจะเป็นผู้อยู่ในกระบวนการยุติธรรมและเป็นผู้ปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมาย จึงอาจเป็นการล่อแหลมต่อการให้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ เพื่อประโยชน์แก่ตนเอง อันทำให้ประชาชนไม่ได้รับความยุติธรรมอันพึงควรจะได้รับ การทุจริตคอร์ปชั่นนี้เป็นปัญหาสังคมมาช้านาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสามัคคีในการตรวจสอบ และเป็นปัญหาที่เป็นการบ่อนทำลายความสงบสุขและการพัฒนาประเทศ

6. ปัญหาการแต่งตั้งโยกข้ายกอำนาจ ปัญหาที่มีมาช้านานอีกปัญหานึงคือ ปัญหาการโยกข้ายกอำนาจที่ต่างกันที่ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความซื่อสัตย์ ยุติธรรม มักจะไม่ค่อยได้รับการพิจารณา แต่เจ้าหน้าที่ต่างกันที่ไม่ค่อยได้ปฏิบัติงาน แต่ใกล้ชิดกับนักการเมืองหรือผู้ใหญ่ในวงราชการหรือผู้บังคับบัญชา มักจะได้รับการพิจารณาความดีความชอบเสมอ ทำให้เกิดการแตกความสามัคคีในการตรวจสอบ โดยมักได้รับการวิจารณ์จากสื่อมวลชนต่างๆ อยู่เสมอ ทำให้เจ้าหน้าที่ต่างที่ตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความซื่อสัตย์ ยุติธรรม เกิดความคิดว่าไม่เป็นธรรมกับเขานั้น อันส่งผลต่อการบริการประชาชนเป็นอย่างยิ่ง

7. ปัญหาพวกพ้อง เส้นสายในสำนักงานต่างๆ ทำให้เกิดการวิ่งเต้นในทางคดี การทำงานของพนักสอบสวนไม่เป็นอิสระในการสั่งคดี ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน ดังเช่นที่ยกเป็นข่าวใหญ่ในหน้าหนังสือพิมพ์อยู่เป็นประจำ

8. ปัญหาของการรับส่วนของอามิสสินจ้าง เป็นปัญหารือรังอีกปัญหานึง เมื่อจากเจ้าหน้าที่ต่างจะเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย จึงเป็นช่องทางการทุจริต เนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ต่างของตนไม่เกรงครั้ด ในการบังคับใช้กฎหมาย ในการดำเนินคดีกับผู้ให้อามิสสินจ้างกับต่างๆ ซึ่งต่างกันที่มีอำนาจในการตรวจสอบหาอามิสสินจ้างจากการปฏิบัติหน้าที่ได้ จะดำเนินการในทุกวิถีทางเพื่อให้ได้ช่องผลประโยชน์ส่วนตน โดยรับมาจากการผู้กระทำการผิดต่อกฎหมายบ้านเมือง เช่น พวนภัยบ่อนักค้ายาเสพติด ผู้ประกอบการซ่องโถเกมี วินรถรับจ้าง หรือจากผู้กระทำการผิดกฎหมายอื่นๆ อันส่งผลให้ประชาชนไม่ได้รับบริการจากต่างๆ ที่ต่างกัน เนื่องจากต่างจะต้องไปคุยบริการผู้ให้อามิสสินจ้างหรือส่วนของผู้ให้บริการที่บังคับและปรานปรานเจ้มีประสิทธิภาพ

จากสภาพปัญหาดังที่กล่าวมา เห็นได้ว่าปัญหาหลักของโครงสร้างการบริหารงานต่างๆ คือ การใช้หลักการรวมอำนาจสู่ส่วนกลาง อันส่งผลให้เกิดสภาพของปัญหาอื่นๆ ตามมา องค์กรต่างๆ ได้รับการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานมาโดยลำบากครั้ง แต่ปัญหาเหล่านี้ยังสั่งสมคงเดิมอยู่ตลอดและนับวันจะทวีความรุนแรงขึ้น ซึ่งหากไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปในแนวทางที่ถูกต้องแล้ว น่าที่จะส่งผลให้เป็นอันตรายต่อประเทศโดยรวมได้อย่างแน่นอน

### 2.9.2 ความจำเป็นที่ต้องปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนามาตรฐาน

ในนโยบายหลายๆ ด้านของรัฐ มีนโยบายหนึ่งที่รัฐให้ความสำคัญและผลักดัน ตลอดมา คือ นโยบายในการให้บริการประชาชน ซึ่งมีมากมาหลายรูปแบบดังนี้ แต่บริการเบื้องต้น ไม่สลับซับซ้อน ไปจนถึงการบริการที่ยุ่งยากสลับซับซ้อน รัฐบาลและส่วนราชการต่างๆ ได้พยายาม ดำเนินการในหลายลักษณะเพื่อส่งผลต่อการบริการที่ดีขึ้น ปัจจุบันส่วนราชการจำนวนมากได้ทบทวนสถานภาพและบทบาทของตนเอง “ได้จัดทำแผนพิศวงเพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจ เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติต่างๆ”<sup>16</sup> แต่ตำรวจยังมีการจัดองค์กรแบบส่วนราชการทั่วไป คือ มีการรวมอำนาจ เข้าสู่ศูนย์กลาง โดยอำนาจหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์มหาศาล จึงทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ ตลอดมาว่า เป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมืองในการทำลายฝ่ายตรงข้าม และการที่ตำรวจมีอัตรากำลัง นับแสนๆ คน จึงเป็นการยากที่จะควบคุมดูแลเพื่อให้การนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติได้อย่างเต็มที่

จากรายงานการวิจัย เรื่องการปรับปรุงโครงสร้างงานตำรวจนามาตรฐานไทย<sup>17</sup> โดยสถาบันวิจัยและ พัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จากการวิจัยแล้วพบว่า โครงสร้างการบริหารงานตำรวจนามาตรฐานของไทย เดิมโดยในระดับบนแต่ระดับล่างยังขาดความพร้อมในการให้บริการแก่ประชาชน อีกทั้งการสั่ง การจากระดับน้อยกว่าจะถึงระดับปฏิบัติต้องผ่านหลายขั้นตอน ซึ่งปัญหานี้ทำให้เกิดข้อกังวล ประเทศที่จัดโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนามาตรฐานหลักการรวมอำนาจสู่ส่วนกลางอย่างเข้มข้น ดัง เช่นประเทศไทย การจัดโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนามาตรฐานหลักการรวมอำนาจสู่ส่วนกลาง จะเหมาะสมกับความจำเป็นในบางสมัย แต่เมื่อในปัจจุบันได้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ระบบตำรวจนามาตรฐานนี้จะสร้างความโน้มเอียงขึ้นภายใต้ระบบเงื่อนไขประการ ซึ่งส่งผล ให้การกิจในการให้บริการประชาชน “ไม่อาจดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือบางที่ถูกบิดเบือนไป แยกเป็นประเด็นของความโน้มเอียง คือ

<sup>16</sup> โภคิน พลกุล. การปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์ : การดำเนินการที่ผ่านมา และการดำเนินการที่ต้องผลักดันต่อไป. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2540, หน้า 3.

<sup>17</sup> อัมพวช์ บุญรุ่ง และคณะ. การปรับปรุงโครงสร้างงานตำรวจนามาตรฐานไทย. กรุงเทพฯ : รายงานการวิจัย คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, มีนาคม 2536, หน้า 170 – 171.

1. เกิดความโน้มเอียงในการจัดองค์กร ชั้นชั้น สายการบังคับบัญชา พฤติกรรมการบริหารและวัฒนธรรมอาชีพที่เป็นแบบทหาร หรือคล้ายคลึงกับแบบทหาร ซึ่งมีความเหมือนกับสังคมที่มีวิกฤตด้านความมั่นคงอย่างต่อเนื่อง แต่ไม่หมายความว่าประชาสังคมที่อยู่ในภาวะปกติ
2. เกิดความโน้มเอียงในการปฏิเสธบทบาทของฝ่ายการเมือง โดยมองว่าอำนาจทางการเมืองเป็น “การแทรกแซงที่ไม่จำเป็น” เพราะจะทำให้การบริหารงานสำรวจเบี้ยงเบนไปจากหลักวิชาชีพและหลักคุณธรรมของระบบราชการ
3. เกิดความโน้มเอียงในการเน้นบุคลากรที่มีความสามารถเฉพาะด้าน และได้รับการฝึกฝนอบรมมาอย่างเข้มงวดโดยตรง สำรวจในอุดมคติจึงเป็นสำรวจที่เน้นอำนาจการยิงหรือประสิทธิภาพในการเป็นมือปราบ ผลที่ตามมาก็คือมิติของสำรวจที่เป็นมิตรสนิทของประชาชนผู้ให้ความสำคัญกับการป้องกันอาชญากรรมและการสร้างสรรค์งานชุมชนสัมพันธ์ถูกจัดไว้ในอันดับรองหรือบางครั้งถูกมองข้ามไป
4. เกิดความโน้มเอียงที่เจ้าหน้าที่สำรวจในระดับต่างๆ จะให้ความสนใจกับความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงภายในองค์กรของตนมากกว่าปัญหาของชุมชน
5. เกิดความโน้มเอียงที่นโยบายไม่ว่าในระดับใดๆ จะเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดลงมาจากเมืองบนทำให้ขาดการมีส่วนร่วมทั้งเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการและประชาชนในท้องถิ่น
6. เกิดความโน้มเอียงในการพิจารณาความดีความชอบและความก้าวหน้าในหน้าที่โดยใช้ระบบอาวุโสมากกว่าพิจารณาที่ผลงานความสามารถ
7. เกิดความโน้มเอียงของเจ้าหน้าที่ในการเกี่ย้งงานที่ต้องใช้ความคิดริเริ่ม เพราะงานดังกล่าวมักจะเป็นโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวอย่างเสมอ สำรวจที่ฉลาดในระบบนี้จึงนิยมปฏิบัติงานภายใต้กฎระเบียบที่มีอยู่แล้วมากกว่าที่จะริเริ่มโครงการใหม่ๆ อันเป็นประโยชน์อย่างมากต่อประชาชน
8. เกิดความโน้มเอียงที่ทำให้บ่อยครั้งการปฏิบัติงานขาดประสิทธิภาพ เพราะเจ้าหน้าที่แบ่งขันกันหาความดีความชอบมากกว่าจะช่วยเหลือกันปฏิบัติงาน ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะเส้นทางในการทำความก้าวหน้าในชีวิตรากฐานนั้น รวมศูนย์อำนาจอยู่ในสายเดียว
9. เกิดความโน้มเอียงในการก่อให้เกิดสายการบังคับบัญชาที่ขาวและช่วงการบังคับบัญชาไว้ ซึ่งทำให้การสั่งการและการตัดสินใจด้องผ่านขั้นตอนที่มากเกินความจำเป็น
10. เกิดความโน้มเอียงที่เจ้าหน้าที่สำรวจ ไม่มีช่องทางหรือกลไกในการแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชนหรือองค์กรตัวแทนประชาชนในพื้นที่ปฏิบัติงานของตน ผลที่ตามมาก็คือความสัมพันธ์ระหว่างสำรวจกับประชาชนห่างเหินออกไป

ตามหลักวิชาแล้วการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานด้ำรัว ที่จะส่งผลให้การปฏิบัติงานตามภารกิจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย และในการบริการประชาชนมีประสิทธิภาพนั้นจะต้องเป็นการปรับปรุงที่ก่อให้เกิดผลอย่างน้อย 3 ประการ<sup>18</sup> คือ

1. ความร่วมมือของประชาชน
2. ความมั่นคงในการประกอบอาชีพของด้ำรัว
3. การที่ด้ำรัวสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เต็มศักยภาพ

เป้าหมายทั้ง 3 ประการ มีความสัมพันธ์เชิงเหตุเชิงผลซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ด้ำรัวจะใช้ความรู้ความสามารถ ได้อย่างเต็มพิกัดกีต่อเมื่อ d้ำรัวมีความมั่นคงในการประกอบอาชีพเพียงตน และครอบครัว ด้วยเหตุที่รายได้และสวัสดิการอันเป็นที่มาของความมั่นคงในการประกอบอาชีพ ของด้ำรัวนั้น มาจากภัยอ้ากรของประชาชน ดังนั้นถ้าประชาชนมีทักษะที่ไม่ดีต่อการปฏิบัติงานของด้ำรัวความร่วมมือจากประชาชนก็จะขาดหายไป และไม่มีด้ำรัวของประเทศไทยในโลกจะป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและรักษาความสงบสุขให้เกิดขึ้นในสังคม ได้ถ้าปราสาทความร่วมมือของประชาชน ดังนั้นด้ำรัวจะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพกีต่อเมื่อ ได้รับความร่วมมือจากประชาชนอย่างจริงจังด้วยเสมอ การเรียกร้องให้ด้ำรัวใช้ความสามารถให้บริการประชาชนอย่างเต็มที่ โดยไม่พูดถึงการปรับปรุงให้เกิดความมั่นคงในอาชีพด้ำรัว จึงไม่เป็นธรรมแก่ด้ำรัวในฐานะที่เป็นสมาชิกส่วนหนึ่งของสังคมที่ทำงานหาเลี้ยงชีพโดยสุจริต แต่จะพยายามกันการปรับปรุงที่เน้นในเรื่องขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของด้ำรัว โดยไม่สนใจที่จะพัฒนาช่องทางที่จะเสริมสร้างให้เกิดความร่วมมือร่วมใจจากประชาชน การปรับปรุงนั้นก็จะพบกับความล้มเหลวไม่มีที่สิ้นสุดเช่นกัน

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกอบด้วยพระราชบัญญัติแก่งส่วนราชการกรมด้ำรัว กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ทำให้เห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของ

<sup>18</sup> อัมพ พ ชูนำรุ่ง และคณะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 172.

ประชาชนนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ทั้งในกฎหมายดังต่อไปนี้ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2539 แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ตามที่กล่าวมาแล้ว ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีหลักการกระจายอำนาจทางการปกครอง โครงสร้างการบริหารงานตำรวจที่จะได้รับการปรับปรุงในส่วนที่มีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนในท้องถิ่นหนึ่งๆ อันเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในการรับรู้และทราบนักถึงความจำเป็นในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย ความคุณและตรวจสอบการดำเนินกิจการของตำรวจ เพื่อเป็นการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมในปัจจุบันอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

จากการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานตำรวจของไทย โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในการตราพระราชบัญญัติโอนกรรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจนครบาล พ.ศ. 2541 อันเป็นการโอนอำนาจหน้าที่และหน่วยงาน ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและระเบียบวิธีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2539 เป็นการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนครบาล ที่ไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารราชการแผ่นดิน เช่นเดิม และเป็นการขัดต่อเจตนาرمณ์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540<sup>19</sup> ตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น อันเป็นการไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน แต่อย่างใด

---

<sup>19</sup> “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 76 “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ”

มาตรา 78 “รัฐต้องกระจายอำนาจหน้าท้องถิ่นเพื่อคนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่น ได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนาرمณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

จะเห็นได้ว่าประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์โดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นได้ และส่งผลให้การพัฒนาประเทศตามหลักการประชาธิปไตยเป็นไปอย่างเชื่องช้า ในบทต่อไปผู้เขียนขออนุญาต โครงสร้างการบริหารงานด้านราชการดังประเทศบางประเทศที่ใช้หลักการกระจายอำนาจอันน้ำใจสู่ท้องถิ่น ให้ทราบถึงแนวคิดและหลักการของการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานด้านราชการของไทย ให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และเหมาะสมกับสังคมไทยต่อไป.




---

มาตรา 282 “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนาธรรมของประชากรท้องถิ่น”

มาตรา 284 “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ.....”

## บทที่ 3

### โครงสร้างการบริหารงานตำรวจอ่างต่างประเทศ

#### 3.1 แนวความคิดและหลักการพื้นฐาน

ยามาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นบางอย่างซึ่งเคยเป็นระบบของการอยู่ร่วมกัน เป็นสังคม นั่นคือระบบการคุ้มครองความปลอดภัยของชุมชน<sup>1</sup> แต่เดิมนั้นมีลักษณะของการจัดระบบรักษาความปลอดภัย เช่น การจัดเวรยามคุ้มครองภัยต่างๆ การอาสาสมัครปราบโจรผู้ร้ายหรือเวรยามโคงไฟตามทางเดิน ซึ่งค่อนมาได้วัฒนาการมาเป็นกิจกรรมตำรวจนี้ในปัจจุบัน อันหมายถึง ผู้รักษากฎหมายและคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของสังคม กิจกรรมตำรวจนั้นมักจะถือว่าเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลระดับชาติ แต่หลักการพื้นฐานในหลายประเทศยังมีความแตกต่าง เช่น ประเทศเยอรมนี, อังกฤษ, ฝรั่งเศส หรือญี่ปุ่น ยามาจของตำรวจนี้เป็นยามาจหน้าที่ของรัฐ ที่รัฐมอบอำนาจให้ ท้องถิ่นดำเนินการแทนในบางส่วน โดยการออกกฎหมายเพื่อความสงบเรียบร้อยของท้องถิ่นนั้น เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ส่วนใหญ่แล้วประเทศที่มีลักษณะเป็นรัฐเดียว ถือว่ากิจกรรมตำรวจนี้เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้การ kontrol ของส่วนกลางมากกว่าจะเป็นยามาจหน้าที่ของท้องถิ่น เนื่องจากเป็นองค์กรที่จะต้องมีกองกำลังอันเกี่ยวเนื่องต่อความมั่นคงและความเป็นเอกภาพของรัฐ แต่ประเทศที่มีการปกครองแบบสหพันธรัฐนั้น การจัดกิจกรรมตำรวจนี้เป็นไปในรูปแบบของการกระจายอำนาจ จากการศึกษาแล้วพบว่า โครงสร้างการบริหารงานตำรวจนี้ ในแต่ละประเทศมักจะมีความสัมพันธ์กับรูปแบบการปกครองของประเทศนั้นๆ แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดในการจัดโครงสร้างการบริหารตำรวจนี้ก็คือ แนวโน้มที่ประชาชนสามารถที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการทำงานของตำรวจนี้ได้ ไม่ว่าโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนี้จะเป็นไปในรูปแบบใด

ในบทนี้ผู้เขียนขอหยิบยกการจัดโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนี้ ตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ของต่างประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยมีสถานะของรัฐเดียวและในสถานะของสหพันธรัฐ ให้เห็นถึงสภาพและความเป็นมาและการกิจหน้าที่ในการรักษาความสงบ

<sup>1</sup> อุญา ใบหยก. การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : แสงจันทร์การพิมพ์, 2538, หน้า 269.

เรียบร้อย เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของตำรวจไทยตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นต่อไป

### 3.2 ระบบตำรวจนองประเทอองกฤษ

#### 3.2.1 แนวคิดและความเป็นมา

เมื่อกล่าวถึงการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของชุมชน คงจะปฏิเสธไม่ได้ว่าองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยนั้น คือ องค์กรตำรวจนิยม กิจการตำรวจนองประเทอองกฤษ<sup>2</sup> เกี่ยวเนื่องมาจากโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่าด้วยอุปนิสัยที่รักอิสระและเป็นนักอนุรักษ์นิยม ขึ้นถือประเพณีดั้งเดิมของชาวอังกฤษ อิกทั้งความมุ่งมั่นในการปกครองตนเองโดยไม่ต้องการให้ผู้ใดมาหันย์ให้ ทำให้การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษมิได้เกิดขึ้นโดยรัฐ เพียงแต่รัฐส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอิสระอย่างชัดเจน ทำให้ได้เชื่อว่า เป็นแนวทางของการปกครองท้องถิ่น

การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของชุมชนในอังกฤษนั้นได้มีวิวัฒนาการอันยาวนานตั้งแต่ชนชาวโรมันได้เข้าครองเกาะอังกฤษและได้นำอาภยานาจของชาวโรมันเข้ามาใช้แต่ไม่ได้ผล ด้วยชาวอังกฤษยึดมั่นในประเพณีดั้งเดิมของตนมากกว่า จนกระทั่งในสมัยที่ชนเผ่าเยอรมันนิกสาขาแองโกลแซกซอน (Anglo-Saxon) เข้ามายังอังกฤษ ได้นำอาวีซิรักษา regime ของตนซึ่งเรียกว่า “ความสงบเรียบร้อยโดยประชาชน”<sup>3</sup> (The Peace of The Folk) โดยสามารถทุกคนในชุมชนมีส่วนรับผิดชอบต่อการดูแลรักษาความสงบสุขของชุมชนของตนและต้องรับผิดชอบร่วมกันหากมีสมาชิกในชุมชนกระทำการใดๆ ให้ได้ ถ้าชุมชนใดไม่สามารถที่จะจับกุมคนร้ายในเขตชุมชนของตนมาพิจารณาลงโทษได้ ทุกครอบครัวในชุมชนจะต้องรับผิดชอบร่วมกันในการเสียค่าปรับโดยต้องจ่ายให้กับรัฐบาลในฐานะที่ชุมชนของตนหย่อนประสิทธิภาพในการรักษาความสงบเรียบร้อย

<sup>2</sup> ประเสริฐ บุญนิรันดร์ และจรุณ ศรีสมบัติ. ระบบตำรวจนานาชาติ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สูตรไฟศาล, 2522, หน้า 14-15.

<sup>3</sup> อัษฎพ ชูบำรุงและคณะ. การปรับปรุงโครงสร้างงานตำรวจนไทย. รายงานการวิจัย : สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกริกศาสตร์, 2535, หน้า 51.

ระบบการรักษาความสงบเรียบร้อยของชุมชนได้รับการปรับปรุงขึ้น ในสมัยพระเจ้าอัลเฟรด มหาРАช (ค.ศ.870 – 901)<sup>4</sup> ได้ตรากฎหมายขึ้นโดยให้ประชาชนทุกคนเป็นสมาชิกในไทธิง (Tithing) ซึ่งเป็นชุมชนประมาณ 10 ครัวเรือน สมาชิกทุกคนในชุมชนจะต้องผูกพันรับผิดชอบโดยให้คำปฏิญาณไว้ว่า จะควบคุมความประพฤติซึ่งกันและกันของสมาชิกในชุมชน โดยหากสมาชิกคนใดในกลุ่มในชุมชนกระทำการผิดและต้องถูกปรับ สมาชิกคนอื่นๆ จะต้องช่วยกันเสียค่าปรับด้วย เมื่อมีคนแบปลกหน้าเข้ามาในชุมชนก็จะถูกจับตามองมิให้ก่อเหตุร้ายใดๆ ขึ้นได้ ชุมชนไทธิง จำนวน 10 ไทธิง จะรวมกันเป็นชุมชนที่ใหญ่ขึ้นเรียกว่า Hundred (มีประมาณ 100 ครัวเรือน) และหลายๆ Hundred จะรวมเป็นหน่วยการปกครองเป็นแขวง (เทียบเท่าอำเภอ) คือ Shire หรือ County ในแต่ละ County จะมีผู้ปกครองซึ่งเรียกว่า Shire Reeve<sup>5</sup> ซึ่งคือมาเรียกว่า Sheriff หรือนายอำเภอ โดยนายอำเภอจะมีหน้าที่ในการตรวจสอบแต่ละ ไทธิงทุกปีฯ ละครั้ง เพื่อตรวจสอบการปฏิญาณตนเข้ารับผิดชอบต่อชุมชนร่วมกันในแต่ละ ไทธิง ระบบการรักษาความสงบของกษัตริย์อัลเฟรด ตั้งอยู่บนรากรฐานการรับผิดชอบร่วมกัน (Collective Responsibility) ของสมาชิกในชุมชนทุกคน โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ นายอำเภอจะรับผิดชอบในอำเภอของตน โดยขึ้นตรงต่อเอิร์ล (เทียบได้กับผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย) และเอิร์ลขึ้นตรงต่อกษัตริย์ ซึ่งทำให้ระบบการรักษาความสงบแบบนี้เรียกว่า “การรักษาความสงบของกษัตริย์” (The King's' Peace) ได้นำมาใช้แทนระบบการรักษาความปลอดภัยของประชาชน แต่อย่างไรก็ตามระบบการรักษาความสงบเรียบร้อยที่กล่าวมานี้ เป็นระบบการรักษาความสงบเรียบร้อยที่เน้นการป้องกันมากกว่าการปราบปราม และคงเป็นรากรฐานสำคัญในระบบที่บกพร่องของอังกฤษสืบมาจนถึงทุกวันนี้

นายอำเภอของอังกฤษในสมัยแรก โกล-แซกซอนนั้นทำหน้าที่เป็นทั้งตำรวจและผู้พิพากษา แต่ระบบการรักษาความปลอดภัยของชุมชนนี้ได้ถูกยกเลิกโดยพวก Normand ซึ่งนำอาชีวะที่ศักดินาเข้ามาในอังกฤษ ระบบการรักษาความปลอดภัยของชุมชนได้ยุติลง บทบาทของนายอำเภอเมืองกิจในทางรวบรวมเงินทองส่วนให้แก่กษัตริย์โดยการเพิ่มค่าปรับให้สูงขึ้นกว่าเดิมมาก แผ่นดินอังกฤษในช่วงนี้มีแต่ความวุ่นวายเดือดร้อนทั่วทุกหย่อมหญ้า จนในสมัยพระเจ้าเยนรีที่ 1

<sup>4</sup> ประเสริฐ บุญนิรันดร์ และคณะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 15-17.

<sup>5</sup> Clarke, John J. A History of Local Government of the United Kingdom. Connecticut : Greenwood Press, 1978. อ้างใน อุษา ใบหยก. การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : หจก. แสงจันทร์การพิมพ์, 2538, หน้า 3.

(รา ค.ศ.1087 – 1134) ระบบการรับผิดชอบร่วมกันของชุมชนได้ถูกนำมาใช้อีกรังหนึ่ง มีการพื้นฟูระบบผู้พิพากษา หรือ Justice of The Peace<sup>6</sup> เพื่อเป็นการรวมแคร์วันต่างๆ ของอังกฤษให้ใช้กฎหมายของพระราชาเพียงฉบับเดียว

ในปี ค.ศ.1252 สมัยของพระเจ้าเยนรีที่ 3 ได้จัดตั้งให้ทุกเมืองมีเจ้าหน้าที่เรียกว่า Constable คือตัวตรวจตราดูแลความสงบและในปี ค.ศ.1285 ในสมัยของพระเจ้าเยอัลเวอร์ที่ 1 ได้ตราพระราชบัญญัติแห่งวินเชสเตอร์ เพื่อปรับปรุงระบบการรักษาความสงบในประเทศ พระราชบัญญัตินี้สาระสำคัญในการกำหนดให้ทุก Hundred มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลความสงบของ มีการกำหนดให้ประชาชนต้องมีอาวุธไว้ในความครอบครอง ได้เพื่อใช้ปราบปรามผู้กระทำผิดกฎหมาย และมีการนำเอาระบบ Hue and Cry<sup>7</sup> หรือ “การตะโกนร้อง” ของชาวแซกโซนมาใช้อีกรังหนึ่ง โดยวิธีการนั้น เมื่อมีเหตุร้ายเกิดขึ้น จะใช้เปาฆาความและถูตะโภน เมื่อใครได้ยินเสียงจะต้องทิ้งงานการที่กำลังทำอยู่และจับอาวุธออกช่วยติดตามจับผู้กระทำผิดกฎหมายในทันที ถึงแม้จะเดินทางข้ามเขตข้ามเมือง ต่างๆ ก็จะไม่หesดใจกว่าจะจับผู้กระทำผิดนั้นได้ โดยมีนายอำเภอนำบวน หากผู้ใดได้ยินเสียงฆาความแล้วไม่เข้าร่วมบวนในการติดตามจับผู้กระทำผิดกฎหมายจะต้องมีโทษ โดยในแต่ละ Hundred จะมี Constable จำนวน 2 คน ควบคุมดูแลการปฏิบัติตามระบบนี้ ในสมัยพระเจ้าอัลเวอร์ที่ 1 นี้ ได้แบ่งกรุงลอนדוןออกเป็นเขตการปกครอง และแต่ละเขตจะมีพลตรاةเวนยานค่าคืน (Night Watchman) จำนวน 6 คน ทำหน้าที่ตรวจสอบในเขตของตน ระบบนี้เรียกว่า Watch and Ward

ในปี ค.ศ.1660 พระเจ้า查尔斯ที่ 2 ได้ตรากฎหมายแต่งตั้งกองคระเวนและตั้งกองตำรวจพิเศษ (Special Constable) ขึ้นเพื่อเป็นกำลังสนับสนุนในการช่วยเหลือตำรวจชุมชน (Constable) โดยระบบการช่วยกันรักษาความสงบในชุมชนได้กลับนำมาใช้อีก แต่ละชุมชนจะมี ตำรวจชุมชน (Constable) ประจำอยู่ในทุกชุมชน

กิจการตำรวจ (Constable) ของอังกฤษในระยะเริ่มแรกจะมีประจำอยู่ตาม Parish ซึ่งมี วิshaw การมาจากระบบการป้องกันชุมชนร่วมกัน โดยผู้ปกครอง Hundred ได้กลâyมาเป็น Constable แต่ยังมิได้มีการจัดตั้งองค์กร (Organized Body) ขึ้น กิจการตำรวจยังคงเป็นภาระของแต่

<sup>6</sup> อัลเวน พ ชูบารูง และคณะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

<sup>7</sup> ประเสริฐ บุญนิรันดร์ และคณะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

จะชุมชนจัดการกันเอง โดยการเลือกตั้งและหมุนเวียนกันดูแลความเรียบร้อยในชุมชนนั้นๆ ซึ่งข้อดีของระบบการป้องกันชุมชนนี้ เป็นการสร้างภูมิปัญญาที่ให้ทุกคนในสังคมรับผิดชอบต่อสังคมร่วมกัน โดยเฉพาะวิธีการ “ตะโกนร้อง” (Hue and Cry) อันเป็นวิธีการป้องกันอาชญากรรมได้เป็นอย่างดี คนร้ายจะไม่กล้าที่จะกระทำการใดในชุมชน ด้วยทุกคนในชุมชนจะต้องดูด้านความสงบกันร้ายให้ได้ ไม่ว่าจะหลบหนีไปไกลแสนไกลเพียงใด

### 3.2.2 การจัดกิจกรรมสำรวจในอังกฤษในศตวรรษที่ 18

ในปี ค.ศ.1737 พระเจ้า約瑟夫ที่ 2 ได้ทรงอนุมัติให้สถาเมืองต่างๆ จัดเก็บภาษีเพื่อใช้ในการสำรวจได้โดยตรง มีการว่าจ้างสำรวจโดยเงินภาษีและสังกัดอยู่ภายใต้การดูแลของเจ้าหน้าที่ยุติธรรม (Magistrate) ต่อมาในปี ค.ศ.1748 เบนรี พลดิ้ง ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาประจำเวสต์มินสเตอร์ได้ปรับปรุงกิจกรรมสำรวจในบังคับบัญชาและเปิดสำนักงานอย่างเป็นทางการขึ้นที่โบว์สตรีท และต่อมาได้กล่าวมาเป็นศูนย์กลางของการสำรวจแห่งแรกของนครลอนดอน ซึ่งเบนรี พลดิ้ง ได้ให้เหตุผลว่า ลำพังสำรวจห้องถูน (Parish Constable) ย่อมไม่สามารถปราบปรามอาชญากรรมได้ จำเป็นที่จะต้องมีองค์กรที่ทำงานเด่นเวลาโดยเจ้าหน้าที่อาชีพ นอกจากนั้น พลดิ้งยังเป็นผู้เริ่มใช้วิธีจัดทำทะเบียนประวัติอาชญากร (Register of Offenders) ประกาศฐานปรารถนาและวิธีการประกอบอาชญากรรมของคนร้ายโดยประกาศให้ประชาชนทั่วไปทราบ

ในปี ค.ศ.1792 เซอร์ วิลเลียม พีท <sup>4</sup> ได้มีการเสนอ พ.ร.บ.สำรวจ<sup>5</sup> เข้าสู่สภาและได้รับการอนุมัติโดยทคลองใช้เป็นเวลา 3 ปี จากนั้นจึงดำเนินการโดยถาวรในปี ค.ศ. 1812 เป็นต้นมา

### 3.2.3 การจัดกิจกรรมสำรวจสมัยใหม่ของอังกฤษ

ระบบสำรวจแบบ Constable ใช้มาจนกระทั่งปี ค.ศ.1829 ซึ่งในขณะนั้นสังคมของอังกฤษอยู่ในภาวะขาดความเป็นระเบียบเป็นสังคมไร้กฎหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ของอังกฤษในสมัยนั้นได้เสนอแผนงานปรับปรุงกิจกรรมสำรวจ ด้วยมีความเห็นว่าการปรับปรุงสังคมให้ดีขึ้นนั้นต้องปรับปรุงกิจกรรมสำรวจให้มีประสิทธิภาพเสียก่อน การบังคับใช้

<sup>4</sup>Richards Peter G. *The Reformed Local Government System*. Surrey : George Allen & Unwin Ltd., 1975, ล้างใน อุมา ใบหยก. เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

<sup>5</sup>ประเสริฐ บุญนิรันดร์ และคณะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

กฎหมายจึงจะได้ผลและสังคมจะเกิดความสงบสุขตามมา จึงเป็นที่มาของ พ.ร.บ.ตำรวจ ก.ศ.1829<sup>10</sup> โดยมีหลักเบื้องต้นในการเป็นตำรวจที่ โรเบิร์ต พีล (Robert Peel)<sup>11</sup> ได้กำหนดไว้ คือ การป้องกัน (Prevention) มีประโภชน์มากกว่าการสืบสวน (Detection) และการปราบปราม (Repression) ควรแก่ การที่ตำรวจทุกคนจะถือเป็นแบบอย่างดีของงานทุกวันนี้

นอกจากนี้ โรเบิร์ต พีล ยังตระหนักรู้ว่าการชนะใจประชาชนและการได้รับ การสนับสนุนจากประชาชนเป็นสิ่งสำคัญของการตรวจ ดังนั้นการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ จึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดในการบริหารงานตำรวจ

ในปี ก.ศ.1835 รัฐสภาได้ตรา พ.ร.บ.เทศบาล (The Municipal Corporation Act,1835)<sup>12</sup> โดยกำหนดให้ทุกเมืองมีตำรวจของตนเองโดยไม่ชื่อต่อรัฐบาล แต่เป็น “คณะกรรมการตรวจสอบ กิจการตำรวจ” (Watch Committee) ควบคุมดูแลและตรวจสอบกิจการตำรวจของชุมชนหรือเมือง ของตน ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลดำเนินคดีของตำรวจห้องถินหรือการใช้อำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบ เรียบร้อยและความปลอดภัยของชุมชนอย่างแท้จริง และได้ออกหนังสือ “กฎมือลักษณะสอนตำรวจ ที่ไว้ป้องกันเด่นด้วยการดูแลและดูแลความสงบเรียบร้อย” ใช้เป็นคันธีในการปฏิบัติงานของตำรวจห้องถินของยังกุญ แต่ท่าว่า กิจการตำรวจห้องถินของยังกุญเกิดปัญหาด้วยเป็นกิจการที่มีเฉพาะเทศบาลเท่านั้น ชุมชนนอก เมืองมิได้มีการจัดตั้งแต่อย่างใด ทำให้เกิดสภาพปัญหาอาชญากรรมขึ้นมากนัก

ในปี ก.ศ.1839 ได้ตรา พ.ร.บ. ตำรวจชนบท<sup>13</sup> โดยมีตำรวจประจำทุก County สังกัด กระทรวงมหาดไทย แต่ยังภายใต้การควบคุมของผู้พิพากษาและงบประมาณของห้องถิน (County)

ในปี ก.ศ.1856 ได้ตรา พ.ร.บ.ตำรวจ ประจำ County โดยกำหนดให้ผู้ตรวจราชการ ตำรวจ (Crown Inspectors of Constabulary) อยู่ตรวจตราการทำงานของตำรวจ ซึ่งใช้งานจนถึง ปัจจุบันโดยสังกัดกระทรวงมหาดไทย อีกทั้งรัฐบาลจ่ายเงินเดือนและค่าเสื่อผ้าให้ตำรวจประจำ County ในจำนวน 1 ใน 4 ของรายได้ของตำรวจอีกด้วย ตำรวจประจำ County ในแต่ละ County เป็นอิสระต่อกัน มีหัวหน้าตำรวจ (Chief Constable) โดยตำรวจ County มีลักษณะที่สำคัญ คือ กำหนดระยะเวลาเบินบปฏิบัติขึ้นมาโดยอำนาจของกฎหมาย รัฐบาลสามารถตรวจสอบการทำงานได้ จ่าย

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

<sup>11</sup> อัณพ ชูบำรุง และคณะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

<sup>12</sup> อุษา ใบหยก. เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-9.

<sup>13</sup> ประเสริฐ บุญนิรันดร์ และคณะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 34-35.

### 3.2.4 โครงสร้างการบริหารงานของตำรวจอังกฤษในปัจจุบัน

ในปัจจุบันกิจกรรมตำรวจนอกส่วนที่อยู่ในส่วนของอังกฤษและเวลส์ แบ่งออกเป็น 4 ประเภท<sup>14</sup> คือ

1. County Police ตำรวจประจำจังหวัด County คือ หน่วยการปกครองที่เก็บได้ กับจังหวัดของไทย ภายใต้กฎหมายการจัดระบบการปกครองท้องถิ่น คือ The Local Government Act 1888<sup>15</sup> อันเป็นรากฐานส่วนหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษจนถึงปัจจุบัน โดยการกิจ และหน้าที่ที่สำคัญของ County ในระบบแรกนั้นคือ การซ่อมบำรุงถนนหนทางและการรักษาความสงบเรียบร้อยของชุมชน ตำรวจประจำ County มีลักษณะบางประการคล้ายกับตำรวจภูธรของไทย คือ รัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยให้เงินอุดหนุนและตรวจสอบการทำงานแต่สิ่งที่ต้องกันข้ามคือ ตำรวจประจำ County จะอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์การปกครองท้องถิ่นและค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ ได้มามาจากท้องถิ่น

ตำรวจประจำ County จัดตั้งโดย พ.ร.บ. ตำรวจในชนบท ค.ศ.1839<sup>16</sup> โดยอยู่ภายใต้การบริหารและรับผิดชอบของคณะกรรมการร่วม โดย County Council คัดเลือกกึ่งหนึ่งและฝ่ายคุ้ลารของท้องถิ่นคัดเลือกกึ่งหนึ่ง ให้มีหน้าที่เด่นดังหัวหน้าตำรวจประจำ County (Chief Constable) และจัดสรรงบประมาณให้ ส่วนการควบคุมบังคับบัญชาและการรักษาระบอบวินัยของตำรวจนั้นเป็นเรื่องภายใต้การเป็นหัวหน้าที่ของหัวหน้าตำรวจประจำ County อัตรากำลังของตำรวจประจำ County นั้นไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับสภาพทางภูมิศาสตร์และจำนวนประชากร อีกทั้งการกิจของแต่ละท้องถิ่นที่แตกต่างกัน เนื่องจากของตำรวจประจำ County แบ่งออกเป็นกองกำกับการ County บางแห่งก็มีจำนวนกองกำกับการมาก บางแห่งก็มีจำนวนกองกำกับการน้อย ขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่และการกิจที่จะต้องปฏิบัติ และบางเมืองหน่วยตำรวจก็มีวิทยาการสูง เครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัย มีทั้ง ตำรวจได้嫌 ตำรวจนักได้เข้า ในพื้นที่เข้าสูง บางเมืองก็มีเพียงตำรวจสายตรวจพื้นที่ปกติ ธรรมชาติเท่านั้น ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่า ตำรวจของอังกฤษนั้นมีภาระหน้าที่และการกำหนดตำแหน่งและอัตรากำลังที่ขึ้นอยู่กับการกิจที่จะต้องปฏิบัติเป็นสำคัญ ตำรวจประจำ County โดยปกติจะอยู่นอกเมืองหรือนอกเขตเทศบาลแต่หากจะทำงานร่วมกันกับตำรวจเทศบาลเสีย

<sup>14</sup> Police Act, 1996. Internet Version of the Act : Published by The Stationery Office Ltd., 1999, Art. 1.

<sup>15</sup> The Local Government Act, 1888. อ้างใน อุมา ใบหยก. การปกครองท้องถิ่น เปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : หจก.แสงจันทร์การพิมพ์, 2538, หน้า 10.

<sup>16</sup> ประเสริฐ บุญนิรันดร์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

2. Borough Police Force ตำรวจนครบาล Borough เป็นรูปแบบองค์การปกครองท้องถิ่นที่เป็นชุมชนเขตเมืองอยู่ภายใน County เป็นเขตการปกครองตนเอง มีสภาพห้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง ตำรวจประจำ Borough จัดตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติของ พ.ร.บ. เทศบาล ค.ศ.1835 (The Municipal Corporation Act,1835)<sup>17</sup> สภา Borough หรือสภาเทศบาล (กรณีที่เป็นเขตชุมชนหนาแน่น จะจัดตั้งเป็น City) จะแต่งตั้งคณะกรรมการตำรวจ (Watch Committee) โดยมีหน้าที่จัดหากำลังให้เพียงพอต่อสภาพพื้นที่และความจำเป็นของห้องถิ่น คณะกรรมการตำรวจ (Watch Committee) มีอำนาจกว้างขวางมาก แต่หัวหน้าตำรวจประจำ Borough มีอำนาจไม่นักนัก ด้วยการดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานและการปฏิบัติหน้าที่อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการตำรวจ (Watch Committee) อย่างใกล้ชิด การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง เป็นอำนาจของคณะกรรมการตำรวจ (Watch Committee) ทั้งสิ้น หัวหน้าตำรวจประจำ Borough จะรับผิดชอบเพียงด้านประสิทธิภาพการทำงานของตำรวจในบังคับบัญชาเท่านั้น เงินงบประมาณของตำรวจประจำ Borough ได้รับอนุมัติจาก Borough Council

แต่ละ Borough จะมีสำนักงานตำรวจเป็นกองบัญชาการตำรวจ มีหัวหน้า ตำรวจเป็นผู้อำนวยงานและเจ้าหน้าที่ตามความจำเป็นจำนวนหนึ่ง Borough ขนาดใหญ่จะมีการแบ่งงานออกเป็นเขต (District) ขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่และจำนวนประชากร โดยจัดตั้งเป็นกองกำกับการ แต่ละเขตจะมีผู้กำกับการ ประจำอยู่ ส่วนงานธุรการ กระทรวงเนียนต่างๆ จะอยู่ที่สำนักงานกองบัญชาการตำรวจประจำ Borough<sup>18</sup>

การบริหารงานท้องถิ่นในรูป Borough เป็นรูปแบบเทศบาลมีอิสระในการปกครองตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบต่องบกิจการของห้องถิ่นทุกด้านรวมทั้งกิจกรรมตำรวจ โดยตรง ซึ่งแตกต่างจากองค์กรปกครองท้องถิ่น ในรูปแบบเทศบาลของไทยที่มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการจัดทำในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและศิลธรรมอันดีแต่ไม่มีอำนาจดำเนินการโดยรัฐเป็นผู้ควบคุมและจัดการเอง ตำรวจประจำ Borough นั้น หัวหน้าตำรวจจะปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมของห้องถิ่นอย่างใกล้ชิด โดยผ่านคณะกรรมการตำรวจ (Watch Committee) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกิน 1 ใน 3 ของสมาชิกสภา Borough หรือสภาเทศบาล โดยนายกเทศมนตรีจะเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง การลงโทษตำรวจผู้ได้บังคับบัญชา จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการตำรวจ (Watch Committee) เสียก่อน

<sup>17</sup> อุญา ใบหยก. เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

<sup>18</sup> Police Act, 1996. Internet Version of the Act : The Stationery Office Ltd., 1999, Section 10 – 12.

การที่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นของประเทศอังกฤษมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อภาระตรวจสอบโดยตรงนั้น เป็นปัจจัยสำคัญทำให้ภาระของอังกฤษเป็นที่รู้จักไปทั่วโลก ว่าเป็นภาระของประชาชน เพราะภาระอังกฤษมิใช่ข้าราชการของรัฐบาลส่วนกลางส่งมาให้ การใช้อำนาจในทางที่ผิด การกดขี่บ่ำเรืองประชานหรือทุจริตต่อหน้าที่จึงทำได้ยาก ด้วยประชาชนเคยควบคุมอย่างใกล้ชิด ภาระอังกฤษมิได้เป็นข้าราชการที่มีเจ้านายหลาຍชั้นหลาຍระดับคอมมูนบัญชาการ ไม่ได้เป็นภาระของรัฐบาลแต่เพียงอย่างเดียวแต่เป็นภาระของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรงอีกด้วย

3. London Metropolitan Police Force ภาระนักรบลอนดอน จัดตั้งโดย พ.ร.บ. ภาระนักรบล. ค.ศ.1829<sup>19</sup> อุỷภัยให้การรับผิดชอบและการบังคับบัญชาโดยตรงของกระทรวงมหาดไทย หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า ศักดิ์แลนด์ยาร์ด เป็นภาระหน่วยเดียวท่านั้นที่องค์กรปกครองท้องถิ่นไม่มีส่วนรับผิดชอบ เพียงแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะต้องควบคุมกระทรวงที่อยู่ของรัฐสภาก็ยังกับภาระภาระนักรบล ภาระงานภาระท้องถิ่นยัง ๆ นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ไม่ต้องรับผิดชอบด้วยเป็นความรับผิดชอบของสภาพห้องถิ่นอยู่แล้ว เท่ากับเป็นควบคุมโดยประชาชน

หัวหน้าภาระนักรบล มีตำแหน่งผู้บัญชาการภาระนักรบล (Commissioner of The Metropolitan Police) ได้รับการแต่งตั้งจากนายตรีษฐ์ของอังกฤษโดยการเสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้บัญชาการภาระนักรบล มิได้เป็นภาระเดี่ยวตำแหน่ง Justice of The Peace<sup>20</sup> มีผู้ช่วยผู้บัญชาการ 5 คน มีผู้บังคับการภาระ (Commander) หลายคนที่ผู้ช่วยโดยแบ่งเขตภาระออกเป็น 4 เขต มีผู้บังคับการรับผิดชอบ แต่ละกองบังคับการจะแบ่งออกเป็นกอง หรือ Division มีหัวหน้าผู้กำกับการเรียกว่า Chief Superintendent รับผิดชอบงาน แต่ละ Division จะแบ่งออกเป็นกองกำกับการจะมีผู้กำกับการรับผิดชอบ เช่นเดียวกับภาระไทย แต่แตกต่างกันตรงตำแหน่งผู้บัญชาการที่มิใช่ภาระท่านั้น

กองบัญชาการภาระนักรบลอนดอนหรืออีกนัยหนึ่งคือศักดิ์แลนด์ยาร์ด แบ่งออกเป็น 6 สำนักงาน<sup>21</sup> คือ

1) สำนักงาน A การบริหารและการปฏิบัติการ ประกอบด้วย 6 แผนกการ ทำหน้าที่เกี่ยวกับการพนัน วินัย การแต่งตั้งโยกย้าย การออกສลากภาระและเกมส์ต่างๆ ภาระใหญ่

<sup>19</sup>Metropolitan Police Act,1829.

<sup>20</sup>Justices of the Peace Act, 1979.

<sup>21</sup>ประเสริฐ บุญนิรันดร์ และคณะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

## ตำรวจม้าและตำรวจนักการพิเศษ

2) สำนักงาน B การจราจรและการขนส่ง ประกอบด้วย 8 แผนกการ ดำเนินการด้านกฎหมาย การจราจร ความปลอดภัยบนท้องถนน ควบคุมสำนักงานการขนส่ง ทรัพย์สินสูญหาย การขนส่งของตำรวจและโรงเรียนฝึกขับรถของตำรวจ

3) สำนักงาน C การสืบสวนสอบสวนคดีอาชญากรรม ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนคดีอาชญากรรม พิมพ์ลายนิ้วนือ การพิสูจน์หลักฐาน หน่วยเคลื่อนที่เร็ว

4) สำนักงาน D การจัดองค์กรและการฝึกอบรม มี 8 แผนกการ ทำหน้าที่ด้านส่งกำลังบำรุง การสื่อสาร โรงเรียนฝึกอบรม การข่าว การรับสมัคร การต่างด้าว สวัสดิการและตำรวจสุนัข

5) สำนักงาน S เลขาานุการตำรวจ รับผิดชอบงานด้านเลขานุการ ข้าราชการพลเรือน (ประเภทไม่มีเมียศ) งานตอบข้อซักถามของรัฐสภา สถิติ อาชญาคดี แผนที่ การจ่ายเงินเดือนและบำนาญ ระเบียบคำสั่งและการประชาสัมพันธ์

6) สำนักงาน L กฎหมาย เป็นสำนักงานของผู้ว่าการ (Solicitor) ทำหน้าที่ฟ้องร้องคดีในเขตของนครบาล

การกิจของตำรวจนครบาลลอนดอน เป็นการให้การช่วยเหลือตำรวจท้องถิ่นทั่วประเทศและมีหน้าที่สืบสวนคดีอาชญากรรม ารักษานุบุคคลสำคัญ การข่าว ฯลฯ โดยปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาลโดยตรง การกิจเหล่านี้ เรียกว่า C.I.D. (Central Investigation Department)

4. City of London Police ตำรวจนานครลอนดอน<sup>22</sup> ตำรวจนานครลอนดอน มีพื้นที่รับผิดชอบเพียง 1 ตารางไมล์เท่านั้น ซึ่งเป็นย่านการค้า โดยในสมัยโบราณใช้ระบบ Watch and Ward อันเป็นการรักษาความสงบโดยประชาชนเองในการจัดเวรยามเดินตรวจระเว้นถนนในยามค่ำคืน

ในปี ค.ศ.1693 รัฐสภา ได้ตรา พ.ร.บ. สภาสามัญ (Common Council) โดยอำนาจหน้าที่ในการจัดพลตรวจระเว้นเป็นของสภาท้องถิ่นอยู่ในความรับผิดชอบของนายกเทศมนตรี และในปี ค.ศ. 1839 ได้ตรา พ.ร.บ. ตำรวจนลอนดอน (The City of London Act 1839) โดยสังกัดศาลสภาสามัญ (ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี เทศมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในลอนดอน) เพียงแต่กระทรวงมหาดไทย ค่อยควบคุมตรวจตรากิจการตำรวจน

<sup>22</sup>London Government Act. 1839. อ้างใน อุษา ใบหยก. การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ เทียบ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

ถึงแม้ว่าตำรวจนานครลอนดอนจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของศาลสภามัณฑ์แห่งนครลอนดอนก็ตาม แต่สภามัณฑ์ไม่มีอำนาจในการควบคุมด้านระเบียบวินัยและการเลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือน ของตำรวจอเลย โดยการบริหารงานกิจการตำรวจ เป็นหน้าที่ของผู้บัญชาการตำรวจนานครลอนดอนโดยตรง<sup>23</sup> โดยผู้บัญชาการตำรวจนะได้รับการแต่งตั้งจากประธานศาลสภามัณฑ์ โดยยกยศหรือหันชอนตามเสนอ และเป็นตำรวจเพียงหน่วยเดียวที่ผู้บัญชาการตำรวจน มีอำนาจในการบริหารงานทุกอย่างด้วยเหตุผลคือ พื้นที่ 1 ตารางไมล์นี้แตกต่างจากพื้นที่อื่น ด้วยเป็นย่านธุรกิจ การค้า ประชากรหนาแน่นการจราจรคับคั่ง เป็นศูนย์กลางธุรกิจแห่งชาติและระหว่างประเทศ ปัญหาด้านเศรษฐกิจล้วนเป็นปัญหาที่สำคัญและต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในการแก้ปัญหา

### 3.2.5 การควบคุมและความรับผิดชอบขององค์กรตำรวจน

โครงสร้างการบริหารตำรวจนานครของประเทศไทยเป็นระบบตำรวจนิรูปแบบกระจายอำนาจ (Decentralization System) ทั้งในแง่กลไกการควบคุมและความรับผิดชอบ โดยเป็นผลมาจากการยงานของคณะกรรมการบริการว่าด้วยกิจการตำรวจน.ศ.1962 (The Royal Commission on the Police 1962) จากสาเหตุที่ก่อนหน้านี้รัฐสภาของอังกฤษไม่สามารถที่จะตรวจสอบกิจการตำรวจนอกความรับผิดชอบของตำรวจนานครบาลลอนดอนได้ เพราะหน่วยงานตำรวจนั้นๆ นั้นล้วนขึ้นตรงต่องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งสิ้น

องค์กรสำคัญที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานกิจการตำรวจนี้ 3 องค์กรคือ คณะกรรมการตำรวจน (Police Authorities) ของแต่ละหน่วย ผู้บังคับการตำรวจน (Chief Constable) ของกองบังคับการตำรวจนแต่ละแห่ง (Division) และกระทรวงมหาดไทย (Home Secretary)

ปัญหาที่สร้างความนักใจให้แก่รัฐสภาและสภาท้องถิ่นของอังกฤษมาเป็นเวลานานคือ สถานะทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจน ตามกฎหมายบริคประเพณีที่ถือปฏิบัติมานั้น อำนาจของตำรวจนถือเป็นอำนาจดั้งเดิมโดยตัวของมันเอง (Original Authority) ในการที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นในพื้นที่ที่รับผิดชอบ อำนาจของตำรวจนนิใช้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย (Delegated Authority) จากสภาพของท้องถิ่นใดๆ และโดยนัยดังกล่าวการใช้อำนาจของตำรวจนจึงควรอยู่ที่ดุลยพินิจอันเป็นกลางของตำรวจน โดยไม่ผูกไว้หรือผูกพันกับนโยบายของผู้มีอำนาจ

<sup>23</sup> อัยยวัฒน์ ชูบำรุง และคณะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

ทางการเมืองในห้องถีนน้นๆ ดังนั้นคณะกรรมการติดตามของแต่ละเมืองอาจจะให้คำแนะนำเชิงนโยบายแก่ผู้บังคับการติดตามได้ แต่จะสั่งการให้ทำอย่างโน้นอย่างนี้ไม่ได้ และอีกประการหนึ่งการที่จะให้ติดตามขึ้นตรงต่อคณะกรรมการติดตามก็ย่อมจะไม่ถูกต้องกับสถานะทางกฎหมายแต่ดังเดิมของติดตาม<sup>24</sup>

### 3.2.6 ระบบการบริหารงานติดตามแบบไทรภาคี (Tri-Partite Arrangement)<sup>25</sup>

ผลการศึกษาของคณะกรรมการธิการได้ข้อสรุปว่าทางออกที่ดีที่สุดคือ การสร้างระบบการบริหารงานติดตามแบบไทรภาคี (Tri-Partite Arrangement) ขึ้นระหว่างอำนาจการปกครองจากรัฐบาล อันได้แก่กระทรวงมหาดไทย กับอำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่น อันได้แก่คณะกรรมการติดตามของแต่ละเมือง และผู้บังคับการติดตาม ภายใต้ความสัมพันธ์แบบไทรภาคีนี้ องค์กรทั้ง 3 ต่างมีความสัมพันธ์ในเชิงดุลยภาพในอำนาจซึ่งกันและกัน และเพื่อให้เห็นภาพของความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ชัดเจนขึ้น จึงขอถ้าวถึงอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรดังนี้

#### 1) กระทรวงมหาดไทย (Home Secretary)

กระทรวงมหาดไทย (Home Secretary) อันหมายถึง Home Secretary ของอังกฤษและเวลส์ Secretary of State ของสกอตแลนด์ และ Home Affairs ของไอร์แลนด์เหนือรวมกัน โดยกระทรวงมหาดไทย ต้องรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันเกี่ยวกับกิจกรรมติดตามดังนี้ คือ

1. คุ้มครองให้คณะกรรมการติดตามชุดต่างๆ ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ
2. คุ้มครองให้กองบังคับการติดตามปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. ส่งเสริมให้กองบังคับการร่วม (Joint Forces) ปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ กองบังคับการร่วม (Joint Forces) คือ เครือข่ายการปฏิบัติงานร่วมกันของกองบังคับการที่มีพื้นที่ติดต่อกัน ในปัจจุบันมีกองบังคับการร่วมอยู่ในอังกฤษทั้งสิ้น 12 แห่ง
4. จัดหาบริการเสริมให้แก่กองบังคับการติดตาม เช่น การให้บริการทางเทคนิค การจัดหาสถานที่ในการฝึกอบรมบุคลากร ข้อมูล หรือการวิจัยแก้ไขปัญหาต่างๆ เป็นต้น

<sup>24</sup> ขัณฑ์ พ.ชูบำรุง และคณะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

### **อำนาจของกระทรวงมหาดไทย มีดังนี้**

1. อำนาจในการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองบังคับบัญชา การร่วมมือ การจ่ายเครื่องแบบและสภาพการซึ่ง
2. อำนาจในการตรากฎหมายว่าด้วยนำหนึ่งนำพาณิชย์
3. อำนาจในการให้ความเห็นชอบต่อการตั้งหรือรวมกองกำลังอาสาสมัครตามพระราชบัญญัติสำรวจ ค.ศ.1946 และพระราชบัญญัติสำรวจ (สก็อตแลนด์) ค.ศ.1956
4. อำนาจในฐานะเป็นคณะกรรมการสำรวจสำหรับสำรวจครบาลลอนดอน ตามพระราชบัญญัติสำรวจครบาลลอนดอน ค.ศ.1829 และ 1839
5. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์ (สำรวจ) ค.ศ.1927 และ 1943
6. ให้ความเห็นชอบต่อการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่สำรวจระดับสูงของกองบังคับการ อันได้แก่ ผู้บังคับการสำรวจ รองผู้บังคับการสำรวจและผู้ช่วยผู้บังคับการสำรวจ
7. ขอให้คณะกรรมการสำรวจ ดำเนินการให้ผู้บังคับการสำรวจที่ได้รับประสิทธิภาพมาออก หรือเรียกรายงานจากผู้บังคับการสำรวจ เกี่ยวกับสภาพการสำรวจในพื้นที่รับผิดชอบของกองบังคับการนั้นๆ

### **2) คณะกรรมการสำรวจ แบ่งออกเป็นประเภทต่างๆ ได้ดังนี้**

1. กระทรวงมหาดไทย (Home Secretary) ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสำรวจของกรมสำรวจครบาลลอนดอน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีเขตพื้นที่ความรับผิดชอบในรัศมี 15 ไมล์ จากศูนย์กลางนครลอนดอนที่เซริงคอลส์ โดยยกเว้นเขตหวานครลอนดอน ซึ่งมีกรรมการสำรวจครลอนดอนเป็นผู้รับผิดชอบ
2. สถานคร (Common Council of the City) ทำหน้าที่คณะกรรมการของกรมสำรวจนครลอนดอน ซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบประมาณ 1 ตาราง ไมล์ ตรงศูนย์กลางของมหานครลอนดอน
3. คณะกรรมการสำรวจประจำ County (Standing Committee) เป็นคณะกรรมการสำรวจของกองบังคับการสำรวจประจำ County ประกอบด้วยสมาชิกสภา County กี่คนนั่งและอีกกี่คนนั่งมาจากการคัดเลือกของผู้พิพากษา
4. คณะกรรมการสำรวจประจำ Borough (Watch Committee) เป็นคณะกรรมการสำรวจของกองบังคับการสำรวจประจำ Borough ประกอบด้วยสมาชิกสภา Borough ที่ได้รับการคัดเลือกจำนวน 1 ใน 3 ของสมาชิกสภา Borough

5. คณะกรรมการตรวจสอบกองบังคับการตรวจต่างๆ ในสกีอ็อตแลนด์ คือ สภาคร  
หรือสภาเมือง (City or Burgh Council)

6. คณะกรรมการตรวจร่วม (Joint Committee) โดยสมาชิกมาจากสมาชิกสภาห้องถิน  
ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการตรวจสอบกองบังคับการร่วมที่เกิดจากการสร้างเครือข่ายการปฏิบัติงาน  
ร่วมกันระหว่างกองบังคับการมากกว่า 1 แห่งขึ้นไป

สำนักงานที่ของคณะกรรมการตรวจชุดต่างๆ ก่อให้เกิดกลไกการควบคุมการปฏิบัติ  
งานของเจ้าหน้าที่ตรวจ มีดังนี้

1. มีหน้าที่จัดทำและบำรุงรักษากำลังพลให้แก่องค์กรตรวจ ภายใต้การดูแลของตนให้  
พอดีเพียง รวมถึงการกำหนดกำลังพลในแต่ละชั้นยศและการแต่งตั้งผู้บังคับการระดับสูงของกองบังคับ  
การตรวจ โดยต้องได้รับการรับรองจากกระทรวงมหาดไทย
2. มีอำนาจในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้บังคับการตรวจ และสามารถดำเนินการ  
ให้ผู้บังคับการตรวจลาออกจากหรือปลดออก เนื่องจากมีความผิดทางวินัย
3. มีอำนาจในการออกคำวินิจฉัยที่ว่าผู้บังคับการตรวจขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติ  
งาน โดยผลของคำวินิจฉัยนี้ทำให้ผู้บังคับการต้องถูกปลดออกจากตำแหน่ง
4. มีอำนาจเรียกรายงานผลการปฏิบัติงานจากผู้บังคับการตรวจได้
5. มีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณให้กับองค์กรตรวจในสังกัดเป็นจำนวน 49%  
(กระทรวงมหาดไทย 51%) ทำให้คณะกรรมการมีอำนาจในการควบคุมในเบื้องการเงินการคลัง
6. มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่ผู้บังคับการตรวจในเรื่องความสงบเรียบร้อย  
และมีหน้าที่ต้องส่งเสริมให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างตรวจกับประชาชน

### 3) ผู้บังคับการตรวจ

ผู้บังคับการตรวจ โดยทั่วไปแล้วมีสำนักงานหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิด<sup>1</sup>  
ความสงบเรียบร้อยในพื้นที่รับผิดชอบของกองบังคับการ และบริหารงานให้เจ้าหน้าที่ตรวจใน  
บังคับบัญชาปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสมาคมผู้บังคับการตรวจ (Association of Chief  
Police Officers-ACPO) จำแนกสำนักงานหน้าที่และความรับผิดชอบออกได้ 3 ด้าน คือ

1. รับผิดชอบด้วยกฎหมายและสาธารณชนให้เกิดความสงบเรียบร้อย ปกป้องคุ้ม<sup>2</sup>  
ครองให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งป้องกันและสืบสวนปราบปราม  
อาชญากรรม

2. รับผิดชอบต่อคณะกรรมการตัวรวจในการบริหารกองบังคับการให้มีประสิทธิภาพสูงสุด และให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการตัวรวจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของคณะกรรมการตัวรวจ

3. รับผิดชอบต่อกองกำลังของกองบังคับการ ในเรื่องความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตัวรวจ สวัสดิการ วินัยและประสิทธิภาพ โดยรวมถึงเจ้าหน้าที่พลเรือนที่อยู่ในบังคับบัญชาของกองบังคับการด้วย รวมถึงอำนาจในการแต่งตั้ง เลื่อนขั้น และลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ทุกระดับชั้นที่ต่างกว่าผู้บังคับการลงมา

นอกจากองค์กรไตรภาคี (Tri-Partite Arrangement) ทั้ง 3 องค์กรดังได้กล่าวแล้ว ยังมีองค์กรอีก 2 องค์กรที่ถูกตั้งขึ้นเพื่อประสานการปฏิบัติให้การดำเนินงานของไตรภาคีดำเนินงานอย่างราบรื่น คือ สำนักงานคณะกรรมการที่ปรึกษาฯ ด้วยกิจการตัวรวจ (Police Advisory Board) และสำนักงานคณะกรรมการเจรจาต่อรองฯ ด้วยกิจการตัวรวจ (Police Negotiating Board)

ทั้งสองหน่วยงานเป็นองค์กรกลางระดับชาติ กรรมการในหน่วยงานทั้งสองประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับกิจการตัวรวจทั้ง 3 องค์กร คือ กระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการตัวรวจ และผู้บังคับการตัวรวจ โดยสำนักงานเจรจาต่อรองฯ ด้วยกิจการตัวรวจ (Police Negotiating Board) เป็นหน่วยงานอิสระรับพิจารณาข้อขัดแย้งที่เกี่ยวกับเรื่องราวที่สามารถต่อรองได้ เช่น กฏระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวกับการแต่งตั้ง การเลื่อนขั้น การลาและเงินตอบแทน ส่วนเรื่องความขัดแย้งที่ไม่ใช่เรื่องที่จะนำมาต่อรองกันได้นั้น เช่น นโยบายการยุบรวมกองกำลังหรือการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษ ฯลฯ ให้อยู่ในความรับผิดชอบของ สำนักงานคณะกรรมการที่ปรึกษาฯ ด้วยกิจการตัวɂ (Police Advisory Board) เป็นผู้พิจารณาหาข้อขัดแย้ง

ด้วยเครือข่ายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบกระจายอยู่ในหลายต่อหลายองค์กร โดยที่แต่ละองค์กรมีการถ่วงคุลียกันอย่างเหมาะสม เป็นผลให้เกิดกลไกในการช่วยให้ตัวรวจของประเทศอังกฤษปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูง และรับผิดชอบต่อประชาชนได้อย่างแท้จริง

### 3.2.7 แนวโน้มการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานตัวรวจของอังกฤษ

ตัวรวจอังกฤษนั้นมีความโน้มเอียงไปทางด้านที่แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของห้องถินที่มีสูงกว่าอิทธิพลของรัฐบาลส่วนกลาง แต่การพัฒนาการใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นว่าความสำคัญของการรวมศูนย์อำนาจทางการบริหาร (Centralization) นั้นก็มีความสำคัญในกิจการตัวɂ

ของอังกฤษ ไม่ขึ้นอยู่กับ กองบัญชาการในเรื่องตำรวจแห่งชาติ (National Police) นั้นเริ่มปรากฏให้เห็นถึงความสำคัญอยู่มาน้อย ด้วยเหตุผลเพื่อความคล่องตัวในการประสานการปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยรวม ดังนั้นระบบการตำรวจนี้เน้นการปฏิบัติการเฉพาะด้าน (Specialized Forces) จึงได้รับการกำหนดขึ้น คือ

1. ระบบตำรวจนี้ UBP (Unit Beat Policing) เป็นระบบตำรวจนี้เกิดขึ้นโดยการประสานวิธีการปฏิบัติสองแบบเข้าด้วยกัน คือ ในระดับสถานีตำรวจนี้ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจใช้วิธีสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนอาจจะอยู่ในรูปแบบของสายตรวจเดินเท้า หรือเป็นผู้คอยอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ เป็นการให้บริการชุมชน และอีกแบบหนึ่งคือใช้วิธีการสัมภาษณ์ใหม่ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมอย่างรวดเร็วทันเหตุการณ์ โดยใช้เครื่องมือสื่อสาร รถสายตรวจที่ทันสมัย เป็นระบบการปฏิบัติงานที่ได้รับการยอมรับอยู่ในปัจจุบัน

2. กองกำลังเฉพาะด้าน เป็นกองกำลังที่เน้นคุณสมบัติและความรับผิดชอบเฉพาะด้าน (Specialized Forces) มีลักษณะของโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนี้เป็นไปในรูปแบบของ ตำรวจนี้แห่งชาติ (National Police Force) ซึ่งห้องถีนไม่สามารถที่จะดำเนินการได้ มีมากน้อยหลายหน่วยแต่ที่เป็นหน่วยงานที่ใหญ่ที่สุดมี 3 หน่วยงาน คือ ตำรวจนองกระทรงกลาโหม (Ministry of Defence Constabulary), ตำรวจนสั่ง (British Transport Police) และตำรวจนของการพลังงานปรมาณู (UK Atomic Energy Authority) กองกำลังเหล่านี้มีขอบข่ายการดำเนินงานในระดับชาติ มีกำลังพลรวมกันแล้วหลายพันคน ซึ่งห้องถีนต่างๆ ไม่สามารถที่จะจัดทำกิจการตำรวจนี้ไว้ในสังกัดได้ โดยนอกจากกองกำลังทั้ง 3 หน่วยงานที่กล่าวแล้ว หน่วยงานอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีความสำคัญและดำเนินงานในระดับชาติคือ ศูนย์รายงานข้อมูลแห่งชาติ (National Report Center) ซึ่งเป็นหน่วยสนับสนุนเพื่ออำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจจากหลายพื้นที่ในการควบคุมและปราบปรามอาชญากรรมที่มีการปฏิบัติงานหลายพื้นที่พร้อมกัน อันเป็นการปฏิบัติงานที่ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางเกินกว่ากองบังคับการเดียวจะดำเนินการได้

### 3.2.8 สรุป

จากการศึกษาระบบการตำรวจอังกฤษ จะเห็นว่ากิจการตำรวจนของอังกฤษนั้นจัดโครงสร้างการบริหารงานแยกออกจากกันได้ ดังนี้

1. จัดโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนี้ ตามหลักการกระจายอำนาจ ประกอบไปด้วยหน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน บังคับการให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและบทบัญญัติของท้องถิ่นอื่นๆ

ซึ่งเป็นการกิจที่มีผลผลกระทบโดยตรงต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีขอบเขตของ การปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่การปกครอง เช่น

- County Police (เทียบได้คือตรวจจังหวัด) รับผิดชอบนักเทศบาลภายในหน่วย การปกครองในรูปแบบ County

- Borough Police Force (ตำรวจเทศบาล) รับผิดชอบในเขตที่เทศบาลหรือเขตชุมชน ใหญ่ และ

- City of London Police (ตำรวจนานครลอนดอน) รับผิดชอบเขตพื้นที่พิเศษ เฉพาะในกลางกรุง London ซึ่งเป็นย่านธุรกิจการค้า

2. จัดโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนิรภัยในรูปแบบ “ตำรวจน่างชาติ” โดยมีหน่วยตำรวจนี้อยู่ในสหการบังคับบัญชาของส่วนกลาง คือ London Metropolitan Police Force หรือ “สกอตแลนด์เยارد” มีการกิจหน้าที่ในการให้ความร่วมมือและประสานการปฏิบัติหน่วยตำรวจน้ำทุกหน่วย ทั่วประเทศ รับผิดชอบคดีอาชญากรรมที่มีอัตราโภยสูงและเกินกำลังของตำรวจนิรภัยแต่ละท้องถิ่นจะดำเนินการได้

3. การมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดโครงสร้างการบริหารงานตำรวจอังกฤษนี้ ใช้หลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อการตำรวจนี้โดยตรง โดยอยู่ในรูปของคณะกรรมการชุดต่างๆ และการกำหนดนโยบายการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจนิรภัยทุกหน่วยอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสถาบันนี้ในแต่ละระดับ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่า ตำรวจนิรภัย เป็นตำรวจอังกฤษ เป็นตำรวจอังกฤษของประชาชนอย่างแท้จริง

ข้อดีของโครงสร้างการบริหารงานตำรวจอังกฤษนี้ เป็นการจัดโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนี้ ตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการทำงานของตำรวจนี้โดยตรง โดยเป็นไปในรูปของคณะกรรมการต่างๆ ซึ่งน่าที่จะนำมาปรับใช้ในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานตำรวจอังกฤษได้เป็นอย่างดี และไม่เป็นการขัดต่อกฎหมาย อีกทั้งเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และไม่จำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงานตำรวจอังกฤษโดยรวมแต่อย่างใด

### 3.3 ระบบค่าธรรมของประเทศไทยรัฐบาล

#### 3.3.1 แนวคิดและความเป็นมา

การที่ผู้เขียนได้หันมาศึกษาเรื่องนี้ จึงต้องกล่าวถึงความเป็นมาของแนวคิดนี้ ว่าประเทศไทยรัฐบาล จึงมีการปกครองในรูปแบบสาธารณรัฐและมีระบบการปกครองกึ่งรัฐสภา อันแตกต่างจากประเทศไทยก็ตาม แต่ในปัจจุบันเราจะปฏิเสธไม่ได้เลยว่ารูปแบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินจากประเทศไทยรัฐบาลนั้น เป็นต้นแบบของการปกครองจากภาคพื้นยุโรปที่แพร่กระจายไปทั่วโลก และประเทศไทยเองก็ใช้รูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินที่คล้ายคลึงกับของประเทศไทยรัฐบาล ยกตัวอย่างเช่น รูปแบบการปกครองที่แบ่งออกเป็น ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

พื้นฐานทางประวัติศาสตร์ของการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยรัฐบาลนั้น ขาดความต่อเนื่องและไม่ค่อยมีส่วนในการวางแผนการปกครองท้องถิ่นดังเช่นประเทศอังกฤษ ซึ่งมีวิวัฒนาการด้านการปกครองท้องถิ่นที่ต่อเนื่องมากกว่า ด้วยหน่วยการปกครองท้องถิ่นของรัฐบาลนั้นอยู่ภายใต้สภาวะของความไม่ไว้วางใจของส่วนกลาง<sup>26</sup> ในส่วนของกิจกรรมสำรวจน้ำที่เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล โดยรัฐมนตรีอำนาจหนาที่ให้ท้องถิ่นในระดับเทศบาล (Commune) และองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (Department) เป็นผู้จัดทำแทนรัฐ

ตามกฎหมายลงวันที่ 7 มกราคม พ.ศ.1983 ได้กำหนดฐานะของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ให้มีอำนาจในการออกกฎหมายและบริหารงานได้เอง โดยมีการโอนอำนาจหน้าที่ของรัฐ ให้กับท้องถิ่น ซึ่งเป็นการโอนทั้งหน่วยงานและบุคลากรให้เข้าสู่โครงสร้างท้องถิ่น อีกทั้งมีการกำหนดแหล่งที่มาของรายได้และทรัพย์สิน เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะโดยไม่มีปัญหาด้านการเงินการคลัง<sup>27</sup>

<sup>26</sup> อัณณพ ชูบำรุง และคณะ. การปรับปรุงโครงสร้างงานสำรวจไทย. กรุงเทพฯ : รายงานการวิจัย คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เอกสารอัสดงสำเนา, 2535, หน้า 70.

<sup>27</sup> อุมา ใบหยก. การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : จก.แสงจันทร์การพิมพ์, 2538, หน้า 165.

### 3.3.2 การจัดกิจการตัวรวจของฝรั่งเศส

ปัจจุบันประเทศไทยมีโครงสร้างการบริหารงานตัวรวจ ในรูปแบบตัวรวจแห่งชาติ (National Police) ซึ่งแตกต่างจากโครงสร้างการบริหารงานตัวรวจแบบการกระจายอำนาจของประเทศอังกฤษและเยอรมัน แต่องค์กรตัวรวจของประเทศไทยมีโครงสร้างที่มีความซับซ้อนและยืดหยุ่นกว่า แต่ในอดีต ประเทศไทยมีการบริหารงานตัวรวจโดยมีโครงสร้างที่คล้ายกับประเทศฝรั่งเศส มีชื่อว่า “กองบัญชาการตำรวจแห่งชาติ” ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับชาติที่มีอำนาจในการบริหารงานตัวรวจทั่วประเทศ ภายใต้การนำของนายพลคนเดียว คือ “ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ” ที่มีอำนาจเต็มที่สุด ไม่ต้องผ่านคณะกรรมการตัวรวจ ทำให้การบริหารงานตัวรวจดำเนินไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ในปัจจุบัน ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานตัวรวจเป็นแบบท้องถิ่น ตามภูมิศาสตร์และเศรษฐกิจ จึงมีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 7 ภาค แต่ละภาคมีผู้บัญชาการประจำภาค ที่มีอำนาจในการบริหารงานตัวรวจในพื้นที่ของภาค ทำให้การบริหารงานตัวรวจมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใสมากขึ้น

### 3.3.3 การกิจของตัวรวจฝรั่งเศส

การกิจของตัวรวจฝรั่งเศส คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยสาธารณะ โดยแบ่งการกิจดังกล่าวไว้ 3 ด้าน<sup>28</sup> คือ

(1) งาน “ตัวรวจฝ่ายปกرون” (Police Administrative) หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ตัวรวจฝ่ายป้องกัน” (Police preventive) อันหมายถึง การรักษาความสงบเรียบร้อยสาธารณะตามปกติในแต่ละพื้นที่และทุกส่วนของการบริหารราชการทั่วไป ได้แก่ ความเป็นระเบียบ ความสงบ ความสะอาดและสุขาภิบาล ความมั่นคงปลอดภัย ลักษณะสำคัญของงานตัวรวจฝ่ายปกرونคือ การดำเนินการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำการใดๆ ก็ตามที่เป็นภัย对自己และ他人

(2) งาน “ตัวรวจศาล” (Police Judiciaire) หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ตัวรวจฝ่ายปราบปราม หมายถึง การค้นหาการกระทำที่ละเมิดกฎหมายอาญา การรวบรวมหลักฐาน ค้นหาตัวผู้กระทำผิดและส่งตัวผู้กระทำผิดต่อศาล ตัวรวจมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนในกรณีการกระทำผิดซึ่งหน้า หรือในกรณีที่มีข้อสงสัยในความรับผิดชอบของ “ผู้พิพากษาได้ส่วน” และ พนักงานเจ้าหน้าที่ตัวรวจอาจเป็นผู้ดำเนินการได้ส่วนนูล ฟ้องความค่าสั่งผู้พิพากษา

<sup>28</sup> อัมโนพ ชูบำรุง และคณะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 70.

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.

ใน ค.ศ.1795 ได้มีการบัญญัติกฎหมายในการจำแนกอำนาจหน้าที่ทั้ง 2 ด้าน โดยในทางปฏิบัติอำนาจหน้าที่ “ฝ่ายปกครอง” และ “ฝ่ายศาลา” อาจเป็นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจคนเดียวกัน แต่มีนัยทางกฎหมายต่างกัน กล่าวคือ การปฏิบัติหน้าที่ประการแรกอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายปกครอง ในหน้าที่ประการหลัง ตำรวจมีฐานะเป็น “ผู้ช่วยศาล” และจะต้องรายงานต่ออัยการหรือผู้พิพากษาได้ส่วนแล้วแต่กรณี

(3) งาน “ตำรวจด้านการเมือง” ได้แก่ งานด้านการข่าวและการต่อต้านการสืบราชการลับของต่างประเทศในประเทศไทย

### 3.3.4 โครงสร้างการบริหารงานตำรวจนครบาลฝรั่งเศส

กิจการตำรวจนครบาลฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 2 องค์กร คือ กรมตำรวจนครบาล (Direction generale de la police nationale) และกรมตำรวจนครบาล (Direction generale de la gendarmerie nationale) โดยทั้งสององค์กรมีการแบ่งหน่วยงานในส่วนกลางตามภารกิจ และมีหน่วยงานระดับภูมิภาคในระดับ (departement) (เทียบได้กับจังหวัดของประเทศไทย)<sup>30</sup>

### 3.3.5 กรมตำรวจนครบาล (Direction generale de la police nationale)

กรมตำรวจนครบาลจัดตั้งขึ้นในเดือน กรกฎาคม ค.ศ.1966 โดยรวม 2 หน่วยงานระดับกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทยเข้าด้วยกัน คือ สำนักผู้ว่าการตำรวจนครบาลปารีส (Prefecture de Police de Paris) และกรมความปลอดภัยแห่งชาติ (Direction generale de la surete nationale) ซึ่งรับผิดชอบกิจการตำรวจนิเทศเมืองทั่วประเทศ ยกเว้นกรุงปารีสและงานเฉพาะด้านอื่นๆ

ตำรวจนครบาลประกอบด้วยหน่วยงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคดังนี้

(1) สำนักผู้ตรวจการทั่วไปของตำรวจนครบาล (Inspection Generale de la police nationale) มีอำนาจหน้าที่สอบสวนทางวินัยของบุคลากรในสังกัดกรมตำรวจนครบาล ดำเนินการที่เหมาะสมในกรณีที่ข้าราชการตำรวจนิเทศต้องรับผิดชอบทางอาญาในกรณีร้ายแรง ซับซ้อนหรืออาจก่อให้เกิดความไม่พอใจในหมู่ประชาชนทั่วไป

(2) กองพลาธิการ

<sup>30</sup> อันนพ ชูบำรุง และคณะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.

(3) กองการเจ้าหน้าที่และการศึกษาอบรม โรงเรียนตำรวจนแห่งแรกของฝรั่งเศส ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1883 สำหรับให้การศึกษาอบรมทั้งทางด้านทฤษฎีและภาคปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจนระดับล่างในสังกัดสำนักผู้ว่าการตำรวจนครบาลปารีส อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศส ระหว่าง พ.ศ.1981-1982 และได้มีการจัดตั้ง โรงเรียนตำรวจนแห่งชาติขึ้น ในปัจจุบันฝรั่งเศสมีโรงเรียนตำรวจนแห่งชาติรวม 8 แห่ง โรงเรียนตำรวจนชั้นสูงอีก 2 แห่ง สถาบันและศูนย์วิจัยที่ร่วมมือกับนักวิชาการในมหาวิทยาลัย นอกจากนี้มีการกระจายอำนาจสู่ภูมิภาค ในเรื่องการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับอาชีพตำรวจและการคัดเลือก อีกทั้งมีศูนย์ระดับภาคอีก 18 แห่ง เพื่อจัดการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องให้แก่บุคลากรของกรมตำรวจนอกจาก การฝึกอบรมให้แก่ตำรวจอ่อนฝรั่งเศสแล้ว กรมตำรวจนแห่งชาติยังมีหน่วยงาน Service da Cooperation Technique Internationale de Police (SCTIP) ให้ความร่วมมือและฝึกอบรมแก่ตำรวจในประเทศกำลังพัฒนามาเป็นเวลากว่า 30 ปีแล้ว

(4) หน่วยประสานงานกิจการเฉพาะ ที่สำคัญๆ ได้แก่ หน่วยประสานงานต่อต้านการก่อการร้าย (Unité de Coordination de lutte Antiterroriste) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1984 โดยหน่วยงานดังกล่าวมีโครงสร้างที่ดาวร ประกอบด้วยหน่วยงานระดับปฏิบัติจากกรมตำรวจนแห่งชาติ 7 หน่วย และอีก 2 หน่วยจากกระทรวงกลาโหม ซึ่งเกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยทั่วไปและการสืบราชการลับในต่างประเทศ

(5) กองตำรวจนครบาล (Direction des Polices Urbaines) มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยทั่วไปในเขตเมือง ซึ่งหมายถึงท้องที่ชุมชนอันมีประชากรเกิน 10000 คนขึ้นไป ทั้งนี้ไม่รวมนครปารีส

แต่เดิมนั้นตั้งแต่ช่วงปฏิวัติฝรั่งเศสจนถึงช่วงสหภาพโลกครั้งที่ 2 กิจกรรมตำรวจนในเขตเมืองเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ซึ่งดำเนินการโดยอิสระจากองค์กรตำรวจนในส่วนกลาง<sup>26</sup> ถึงแม้นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นตัวแทนของท้องถิ่นและมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ก็ยังต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลอย่างเข้มงวดจากผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet du Department) ตั้งแต่สมัยโปแลนเป็นต้นมาจนถึงการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นในปี ค.ศ.1982

ในช่วงปลายของศตวรรษที่ 19 สังคมฝรั่งเศสริมการเปลี่ยนแปลงจากสังคมชนบทมาเป็นสังคมอุดสาหกรรมหรือสังคมเมืองมากขึ้น เทศบาลประสบปัญหาทางด้านการเงินการคลังการเมืองและการบริหารที่จะจัดการเรื่องความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์

<sup>26</sup> อุณา ใบหยก. เรื่องเดียวกัน, หน้า 172.

สินของประชาชนเริ่มที่จะໄร์ประสิทธิภาพ รัฐบาลฝรั่งเศสจึงได้โอนกิจการตำรวจนี้เป็นหน้าที่ของรัฐในช่วงศตวรรษที่ 20 ระหว่างปี ค.ศ.1906 – 1936 โดยเริ่มจากเมืองใหญ่ก่อนและเขตจังหวัดรอบๆ นครปารีส จนกระทั่งปี ค.ศ.1941 จึงได้มีกฎหมายกำหนดให้กิจการตำรวจนี้เป็นเขตเมืองในจังหวัด รอบนอกทุกจังหวัด เป็นความรับผิดชอบของรัฐบาล

ในปัจจุบันเขตเทศบาลที่มีประชากรเกิน 10,000 คนขึ้นไปซึ่งมีอยู่ประมาณ 17,000 แห่งทั่วประเทศ จัดเป็นเขตตำรวจนครบาลรวมทั้งสิ้น 477 เขต (Circonscriptions) นายตำรวจหัวหน้าเขตมีกำลังตำรวจนี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเครื่องแบบ (Gardiens et Officiers de la Paix) สำหรับงานตำรวจนี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเครื่องแบบ (Gardiens et Officiers de la Paix) สำหรับงานตำรวจนี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเครื่องแบบ (Gardiens et Officiers de la Paix) สำหรับงานชุรการและงานสืบสวนสอบสวน อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ตำรวจนี้ของกรมตำรวจนี้ แห่งชาติมากกว่าครึ่งปีนี้ติดหน้าที่ในกองตำรวจนครบาลนี้<sup>27</sup>

ตำรวจนครบาลทั้ง 477 เขต อยู่ภายใต้สหการบังคับบัญชาของตำรวจนครบาล จังหวัด (Direction Departementale des Polices Urbaines) ซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 99 จังหวัด ผู้อำนวยการ ตำรวจนครบาลระดับ De'partment ขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัด และในเวลาเดียวกันก็รับนโยบาย และงบประมาณจากรัฐบาลส่วนกลางของกรมตำรวจนี้ แห่งชาติ อีกทั้งยังต้องประสานงานกับนายกเทศมนตรีและหน่วยงานเทศบาลอีกด้วย<sup>28</sup>

(6) กองตำรวรรักษาความสงบ (Service Central des C.R.S) หน่วยตำรวจนี้ Compagnies Republicaines de Securite จัดตั้งขึ้นในเดือนธันวาคม ค.ศ.1944 หลังจากปารีสได้รับการปลดปล่อยจากการยึดครองของกองทัพนาซี เพื่อเป็นกองกำลังตำรวจนี้สำรองในการรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยสาธารณะ สามารถที่จะเคลื่อนย้ายได้อย่างรวดเร็วสำหรับการปฏิบัติการในทุก จุดของประเทศ อันเป็นการเสริมกำลังหน่วยตำรวจนี้ในการปฏิบัติการกิจ “ต่อต้านการจลาจล” หน่วยตำรวจนี้ C.R.S. มีคุณลักษณะที่สำคัญต้องภายในขอบเขตของกฎหมายของประเทศ โดยคำนึงถึง “มนุษยธรรมและหน้าที่พลเมือง”

นอกจากเป็นหน่วยเคลื่อนที่เร็วในการรักษาความสงบเรียบร้อยแล้ว ผู้รับผิดชอบหน่วย C.R.S. ได้พยายามพัฒนาศักยภาพในการปฏิบัติการกิจขึ้นๆ เพื่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาของประชาชนในฐานะมิตร เช่น การรักษาความปลอดภัยและช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเขตภูเขาสูง สถานที่ตากอากาศชายทะเล ทางคู่น้ำพิเศษ อีกทั้งเริ่มกิจกรรมสนับสนุนการร่วมกับเยาวชน ของชาติ เพื่อป้องกันการถูกขัดขวางไปในทางที่เสื่อมเสียได้ง่าย

<sup>27</sup> ประเสริฐ บุญนิรันดร์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 66.

<sup>28</sup> อัมวน พชร์บูรุง และคณะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 74.

(7) กองตำรวจนายบ้านเดิม กิจการตำรวจนายสืบสวนสอบสวน (Police Judiciaire) ตามประมวลกฎหมายอาญาฉบับเดิม กิจการตำรวจนายสืบสวนสอบสวน (Police Judiciaire) เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีและผู้ช่วยนายตำรวจภูธร สารวัตรตำรวจนาย (Commissaires de Police) รวมถึงตำรวจนายไร่นา (Gardes Champetres) ส่วนในปารีสนั้นได้มีเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนโดยเฉพาะ ซึ่งปฏิบัติงานตามคำสั่งผู้พิพากษาได้ส่วนในบางคดี โครงสร้างดังกล่าวเริ่มขาดประสิทธิภาพเมื่อการประกอบอาชญากรรมทำได้สะดวกขึ้น เพราะความเกรี้ยวของบ้านเมือง ในต้นศตวรรษที่ 20 รัฐบาลจึงได้จัดตั้งหน่วยเคลื่อนที่ประกอบด้วยนายตำรวจระดับ Commissaires และ Inspecteurs ซึ่งมีภารกิจเฉพาะในการสนับสนุนงานของสถาบันยุติธรรม ในการค้นหาจับกุมและปราบปรามอาชญากรรม อีกทั้งมีอำนาจในการปฏิบัติการได้ทั่วประเทศฝรั่งเศส

การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนายของฝรั่งเศสครั้งสำคัญใน พ.ศ.1941 ได้วางรากฐาน โครงสร้างทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของตำรวจนายสืบสวนสอบสวน ตั้งแต่ปี พ.ศ.1953 จนถึงปัจจุบัน ได้มีการพัฒนาขีดความสามารถในการดูแลทางเทคนิคตลอดจนจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะด้านเพื่อรับมือกับรูปแบบอันหลากหลายของอาชญากรรมสมัยใหม่ ในเมืองและการบริหารงานตำรวจนายในสาขางานสืบสวนสอบสวนอยู่ภายใต้อำนาจของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่ในการปฏิบัติการตามหน้าที่จะอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้พิพากษาได้ส่วน

ในส่วนกลางงานสืบสวนสอบสวนมีฐานะเป็นหน่วยงานระดับกองของกรมตำรวจนาย ซึ่งมีหน่วยงานเฉพาะ ได้แก่

1. Brigade des Recherches Criminelles รับผิดชอบการสืบสวนสอบสวนคดีสำคัญๆ เปรียบได้กับ Scotland Yard ของประเทศไทย
2. หน่วยปราบปรามพิเศษ เป็นหน่วยเฉพาะที่ได้รับการฝึกมาอย่างพิเศษในการเข้าปราบปรามจับกุมอาชญากรอันตราย
3. สำนักงานปราบปรามอาชญากรรมเฉพาะด้าน มี 7 สำนักงาน เช่น การปฏิบัติการเฉพาะด้านอาชญากรรมทางเทคโนโลยี การปลอมแปลงเงินตรา การค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ การโจรกรรมศิลปวัตถุ การค้าอาวุธและวัสดุนิวเคลียร์ ชีวิทยาและเคมีที่เป็นอันตราย อาชญากรรมทางการเงิน เป็นต้น หน่วยงานเหล่านี้มีหน้าที่รวมศูนย์ข้อมูล ศึกษามาตรการป้องกันและปราบปรามอีกทั้งสามารถที่จะปฏิบัติการได้ทั่วประเทศฝรั่งเศส
4. สำนักบริการทางเทคนิคและวิทยาศาสตร์
5. สำนักงานกลางแห่งชาติของตำรวจนาย

ในส่วนภูมิภาคนั้น แบ่งออกเป็น 18 เขต ตามการแบ่งเขตศาลอุทธรณ์ภาค และแยก เป็นหน่วยย่อยในพื้นที่ ในส่วนของกรุงปารีสนั้น มีหน่วยสืบสวนสอบสวนส่วนภูมิภาคแห่งกรุงปารีส มีลักษณะพิเศษ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลร่วมกันของกองตำรวจน้ำสืบสวนสอบสวนกลาง และผู้ว่าการตำรวจน้ำแห่งกรุงปารีส อิกหังพื้นที่ปฏิบัติการยังรวมทั้งเขต 3 จังหวัดรอบกรุงปารีสอีกด้วย อันเป็นการอยู่นอกเขตรับผิดชอบของผู้ว่าการตำรวจน้ำแห่งกรุงปารีส (อันเป็นข้อตกลงกันในการรวมกิจการตำรวจน้ำ 2 กรมเข้าเป็นกรมตำรวจน้ำแห่งชาติในปี ก.ศ.1966)

(8) สำนักผู้ว่าการตำรวจน้ำแห่งกรุงปารีส กิจการตำรวจน้ำในเขตกรุงปารีสอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของเทศบาลกรุงปารีส หลังจากการพ่ายแพ้ของผู้นำกลุ่มหัวรุนแรงใน ก.ศ.1795 เทศบาลกรุงปารีสถูกยุบ กิจการตำรวจน้ำจึงตกเป็นหน้าที่ของรัฐบาล ในปี ก.ศ.1800 นำไปเลียนได้อกกฎหมายจัดตั้งสำนักผู้ว่าการตำรวจน้ำแห่งกรุงปารีส<sup>29</sup> (Prefecture de Police de Paris) ตามกฎหมายนี้ ผู้ว่าการตำรวจน้ำแห่งกรุงปารีสได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาล มีฐานะเทียบเท่าเสนานบดี และมีอำนาจ กว้างขวางมากครอบคลุมขอบเขตของกิจการภารกิจของตำรวจน้ำด้านในเขตกรุงปารีส ในปี ก.ศ.1975 กรุงปารีสได้จัดตั้งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นอีกรั้งหนึ่งในรูปแบบนายกเทศมนตรี และสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้ง แต่การปฏิรูปทางการปกครองครั้งนั้นก็ไม่ได้ส่งผลกระทบ กระเทือนต่ออำนาจหน้าที่และการจัดองค์กรของสำนักผู้ว่าการตำรวจน้ำแห่งกรุงปารีส

บทบาทความสำคัญและความศักดิ์สิทธิ์ของสำนักผู้ว่าการตำรวจน้ำแห่งกรุงปารีส เป็นผล สืบเนื่องมาจากการรวมศูนย์อำนาจทั้งทางการเมืองและการบริหาร รวมทั้งเศรษฐกิจของฝรั่งเศสเป็น เวลานาน ประกอบกับการ ไรซิ่งเสลียรภาพของรัฐบาลในช่วงสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าสำนักผู้ว่าการตำรวจน้ำแห่งกรุงปารีส จะเป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งของกรมตำรวจน้ำแห่งชาติ ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี ก.ศ.1966 ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติศักดิ์ศรีของผู้ว่าการตำรวจน้ำแห่งกรุงปารีสมิได้ด้อยกว่า องค์กรตำรวจน้ำใดนัก

การจัดโครงสร้างการบริหารงานของสำนักผู้ว่าการตำรวจน้ำแห่งกรุงปารีส มีการแบ่งสาย งานออกเป็น ด้านสืบสวนสอบสวน การข่าว การรักษาความปลอดภัยสาธารณะ ซึ่งหน่วยงานด้าน สืบสวนสอบสวนของกรุงปารีสสังกัดกองสืบสวนสอบสวนกลางของกรมตำรวจน้ำ และในขณะเดียว กันกับปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมดูแลของผู้ว่าการตำรวจน้ำแห่งกรุงปารีส ในพื้นที่รับผิดชอบโดย เฉพาะ มีการแบ่งเขตการสืบสวนสอบสวนออกเป็น 6 เขต คุ้มครองปฏิบัติงานของสถานีระดับท้องที่

---

<sup>29</sup> สมคิด เลิศไพบูลย์. รวมบทความการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติ ธรรม, 2539, หน้า 150.

56 แห่งและหน่วยท้องที่ 6 หน่วย ตลอดจนสถานีพิเศษประจำสถานีรถไฟในปารีสอีกด้วย ในส่วนของหน่วยงานที่รับผิดชอบการรักษาความปลอดภัยสาธารณะ แบ่งย่อออกเป็น งานจราจรและงานรักษาความสงบเรียบร้อยทั่วไป โดยแบ่งออกเป็น 6 เขต คุ้มครองปฎิบัติหน้าที่ของสถานีตำรวจนานาชาติ 20 สถานี

(9) กองข่าวกรอง (Direction Centrale des Renseignements généraux) ก่อตั้งในศตวรรษที่ 19 รัฐบาลฝรั่งเศสซึ่งไม่มีแนวคิดที่จะจัดให้มีหน่วยงานเฉพาะซึ่งปฏิบัติหน้าที่ทางด้านการข่าว อันจะมีผลต่อความมั่นคงของรัฐบาล ใน ค.ศ.1796 มีการจัดตั้งกระทรวงตำรวจนาย โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อมุ่งจัดระบบและรวมศูนย์การดำเนินงานในด้านการข่าว ในระยะแรกไม่ได้ผลเท่าที่ควร ต่อมาในปี ค.ศ.1811 ได้มีการแต่งตั้งตำแหน่งสารวัตรพิเศษ (Commissaires Spéciaux) ในส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะในเมืองท่าและเมืองชายแดน มีหน้าที่ในการติดตามความคิดเห็นของประชาชน ควบคุมการเคลื่อนไหวของผู้เดินทางและรายงานต่อผู้ว่าการตำรวจนั้นๆ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงตำรวจนาย ต่อมากระทรวงตำรวจนั้นๆ ได้มีการจัดตั้งสำนักงานในปี ค.ศ.1818 ตามกระแสการเมืองแนวเสรีนิยมในขณะนั้น การกิจด้านการข่าวจึงไม่มีผู้ปฏิบัติงานเป็นการเฉพาะ โดยถือเป็นหน้าที่ส่วนหนึ่งของตำรวจนาย อย่างไรก็ตาม

การเปลี่ยนแปลงของสังคมฝรั่งเศสนับแต่ช่วงศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา การพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว การเคลื่อนย้ายของจำนวนประชากรจากสังคมชนบทสู่สังคมเมืองมากขึ้น อีกทั้งความเจริญก้าวหน้าจากสาธารณูปโภคต่างๆ ทำให้รัฐบาลเล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งหน่วยงานด้านการข่าวขึ้นมาใหม่ โดยจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อร่วมศูนย์กิจกรรมด้านการข่าว การเริ่มต้นจัดตั้งหน่วยงานด้านการข่าวด้วยการจัดตั้งหน่วยตำรวจนายไฟขึ้นในปี ค.ศ.1846 และได้พัฒนามาเป็นหน่วยงานระดับกองใช้ชื่อว่า กองข่าวกรอง (Direction Centrale des renseignements généraux) ขึ้นกับกรมความปลอดภัยแห่งชาติ และสำนักผู้ว่าการตำรวจนายแห่งนครปารีส ก็ได้จัดตั้งหน่วยงานเฉพาะด้านการข่าวของตนเองขึ้นเช่นกัน และในปี ค.ศ.1966 เมื่อมีการจัดตั้งกรมตำรวจนายแห่งชาติขึ้น โดยรวมกรมรักษาความปลอดภัยแห่งชาติและสำนักผู้ว่าการตำรวจนายแห่งนครปารีสเข้าด้วยกัน หน่วยงานข่าวกรองของสำนักผู้ว่าการตำรวจนาย จึงโอนมาขึ้นกับกรมตำรวจนายแห่งชาติ แต่ในขณะเดียวกันก็ยังปฏิบัติงานโดยรายงานต่อผู้ว่าการตำรวจนายแห่งนครปารีสด้วยเช่นกัน อันเป็นสาเหตุของปัญหาด้านการปฏิบัติงานในบางครั้ง<sup>30</sup>

<sup>30</sup> อัมพา ชูบำรุง และคณะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 78-79.

ในปัจจุบันกองบ่าวกรองมีเจ้าหน้าที่ทั้งหมด 3,800 คน มีหน้าที่รวมศูนย์บ่าวกรองทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนด้านการก่อการร้ายภายใน ในส่วนภูมิภาคนั้น จัดแบ่งออกเป็นหน่วยบ่าวกรองประจำภาค 23 แห่ง มีหน่วยบ่าวกรองระดับจังหวัด ระดับเทศบาลและสถานี อีกทั้งยังมีสำนักงานกลางสถิติและสำรวจความคิดเห็นซึ่งตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ.1964

(10) กองต่อต้านการจารกรรม (Direction de la surveillance du territoire) การต่อต้านการจารกรรมนั้น แต่เดิมเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของกองทัพ ต่อมาในปี ค.ศ.1899 รัฐบาลแนวเสรีนิยมได้กำหนดให้การต่อต้านการจารกรรมเป็นเรื่องของกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบ ได้มีการตั้งหน่วยงานระดับกองในสังกัดกรมตำรวจตั้งแต่ ค.ศ.1934 โดยมีอำนาจหน้าที่ในการต่อต้านกิจกรรมต่างๆ ภายในดินแดนของประเทศไทยรั่งเศส อันเป็นภัยคุกคามต่อกลางของประเทศไทยรั่งเศส ทั้งในเรื่องการเมือง เศรษฐกิจ การทหารและเทคโนโลยี กล่าวไห้ว่ากองต่อต้านการจารกรรมเป็นหน่วยงานทั้งทางด้านการบ่าว หน่วยงานตำรวจสืบสวนสอบสวน ตลอดทั้งเป็นหน่วยงานด้านความมั่นคงภายในรวมอยู่ภายใต้หน่วยงานเดียวกัน

ในส่วนของงานสืบราชการลับนอกประเทศ เป็นความรับผิดชอบขององค์กรกั่งทหาร-กั่งพลเรือน ซึ่งจัดตั้งขึ้นใน ค.ศ.1944 ตามแบบอย่างอังกฤษ มีชื่อว่า กองความมั่นคงภายนอก (direction generale de la securite exterieure) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี จนกระทั่ง ค.ศ.1982 จึงเปลี่ยนไปสังกัดกระทรวงกลาโหม

(11) กองตำรวจอากาศและพรมแคน Police de l'air et des frontieres) ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1973 สังกัดกรมตำรวจน้ำที่ มีบุคลากร 5500 คน ประจำท่าอากาศยานประมาณ 50% ของอัตรากำลัง มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบผู้โดยสารและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการจราจรทางอากาศ อัตรากำลังประมาณ 40% คุ้มครองป้องกันทางด้านพรมแคนทางบกทั้งหมด และในส่วนที่เหลืออีกประมาณ 6% คุ้มครองทางทะเล อีก 4% ทำหน้าที่ทางด้านเอกสารต่างๆ

ในปัจจุบันปัญหาการขาดแคลนบุคลากรเป็นปัญหาใหญ่ของตำรวจน้ำที่นี้เป็นอย่างมากแนวทางแก้ไขของฝรั่งเศสจึงต้องหาทางออกโดยให้เอกชนเข้ามาร่วมการกิจด้านการรักษาความปลอดภัยบริเวณท่าอากาศยานแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งในหลาย ๆ ประเทศได้ทดลองทำกันอยู่ในปัจจุบัน

(12) กองรักษาความปลอดภัยบุคคลสำคัญ (Service des voyages officiels) การอารักขาบุคคลสำคัญนี้ แต่เดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักผู้ว่าการตำรวจน้ำแห่งกรุงปารีส ต่อมากรมรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ ได้ก่อตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านการรักษาความปลอดภัยบุคคลสำคัญขึ้น

ในปี ค.ศ.1934 โดยมีขอบเขตความรับผิดชอบเฉพาะในพื้นที่นิครปารีสเท่านั้น จนกระทั่ง ค.ศ.1972 จึงได้รวมหน่วยงานทั้งสองหน่วยเข้าด้วยกัน ให้เป็นหน่วยงานระดับกอง สำนักด่วนการตำรวจน้ำแห่งชาติ

### 3.3.6 กรมตำรวจน้ำแห่งชาติ

(La Direction Generale de la Gendarmerie Nationale)

ตำรวจน้ำแห่งชาติของประเทศฝรั่งเศสแตกต่างจากตำรวจน้ำแห่งชาติอื่นๆ ตรงที่ว่า “ตำรวจน้ำ” หรือ Gendarmerie ของฝรั่งเศสนั้นคือ “ทหารซึ่งปฏิบัติภารกิจด้านพลเรือน” สถาบันตำรวจน้ำมีประวัติอันเก่าแก่ตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 16 เดิมมีชื่อเรียกว่า Marechaussee เป็นกองกำลังทหารม้า มีหน้าที่ลาดตระเวนเพื่อควบคุมวินัยทหารและทหารรับจ้าง ในปี ค.ศ.1536 กษัตริย์ของฝรั่งเศสได้มีบัญชาให้กองกำลังทหารม้ามีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยบนเส้นทางคมนาคมสำคัญๆ ของประเทศ และต่อมาในปี ค.ศ.1720 ได้มีการจัดตั้งเป็นกองกำลังประจำพื้นที่กระจายอยู่ทั่วราชอาณาจักร

หลังจากการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ.1789 กองกำลังทหารม้าเปลี่ยนชื่อเป็น Gendarmerie แต่ยังรักษารูปแบบลักษณะการจัดองค์กรแบบทหาร ตลอดจนอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยทั่วไปในชนบทของประเทศฝรั่งเศส Gendarmerie เป็นสถาบันที่มีวินัยและประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่สูง จนเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในการพินผ่านรุ่มทางการเมืองได้เป็นอย่างดีเมื่อเทียบกับสถาบันตำรวจน้ำอื่นๆ ของฝรั่งเศส อีกทั้งได้มีการพัฒนาภารกิจกรรมในขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับความจำเป็นของยุคสมัยมาโดยตลอด

#### 1) อำนาจหน้าที่ของกรมตำรวจน้ำแห่งชาติ<sup>31</sup>

ในปัจจุบัน การรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตท้องที่ที่มีประชากรไม่เกิน 10,000 คน อยู่ในความรับผิดชอบของ กรมตำรวจน้ำแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการตำรวจน้ำ ปลูกสร้างและสำรวจฝ่าย平原ปวน อีกทั้งยังมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยบนเส้นทางคมนาคม โดยควบคุมทั้งทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงพิเศษ เส้นทางน้ำและทางรถไฟ นอกจากนี้ในฐานะหน่วยงานทหารเจ้าหน้าที่ชั้นสัญญาบัตรของตำรวจน้ำยังดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่

<sup>31</sup> ประเสริฐ นุญนิรันดร์ และคณะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 63.

<sup>32</sup> อัมพา พ ชูบำรุง และคณะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 81 – 82.

ที่สืบสานสอบส่วนของศาลทหาร ซึ่งการปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ดังกล่าวอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้บัญชาการทหารทั้งสามเหล่าทัพในระดับภาค

นอกจากหน้าที่ตามปกติแล้ว หน่วยราชการอื่นยังอาจร้องขอเป็นกรณีพิเศษเพื่อให้สำรวจภาร-task ที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้นๆ ได้ภายใต้เงื่อนไขและขอบเขตที่กฎหมายกำหนด เช่น การบุกรุกป่า แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ การปราบปรามการลักลอบค้าสินค้าตามแนวชายแดน การให้ความคุ้มครองในการขนเงินของรัฐ หรือการปฏิบัติตามคำสั่งศาล เป็นต้น

### 2) การจัดโครงสร้างการบริหารงานของกรมตำรวจนครบาลแห่งชาติ

การบังคับบัญชา ในปี ค.ศ.1991 กรมตำรวจนครบาลแห่งชาติ (Gendarmerie Nationale) ในระดับการบริหารราชการส่วนกลาง ในปี ค.ศ.1920 กรมตำรวจนครบาลแห่งชาติ (Gendarmerie Nationale) ได้รับจัดขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกรม ในสังกัดกระทรวงกลาโหม โดยสืบเนื่องจากปี ค.ศ.1903 ได้มีการบัญญัติกฎหมายกำหนดกรอบการดำเนินงาน ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับส่วนราชการอื่นๆ ไว้อย่างชัดเจน ในเรื่องการบังคับบัญชา การบริหารงบประมาณ ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับศาลทหารนั้น ข้าราชการตำรวจนครบาล จะเข้ากับกระทรวงกลาโหม สำหรับการปฏิบัติหน้าที่รักษาระบัตรความสงบเรียบร้อยโดยทั่วไป ความมั่นคงของรัฐ การปฏิบัติหน้าที่ตามคำร้องขอของหน่วยงานอื่น ตลอดจนการติดตามจับกุมหรือควบคุมตัวนักโทษนั้น เป็นภารกิจที่ต้องรายงานต่อกระทรวงมหาดไทย และท้ายที่สุดตำรวจนครบาลรายงานต่อกระทรวงยุติธรรม สำหรับกรณีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่สืบสานสอบส่วน

### 3) องค์ประกอบของกรมตำรวจนครบาลแห่งชาติ

ขอนarr เอกอำนาจหน้าที่ของ “ตำรวจนครบาล” แบ่งออกเป็น 6 ภาค ซึ่งการกำหนดเขตพื้นที่แบบเดียวกับภาคของกองทัพ แต่ละภาคมีผู้บัญชาการภาคและมีฝ่ายเสนาธิการ มีกองกำลังระดับจังหวัด Department แบ่งออกเป็นหน่วยต่างๆ ตามลำดับชั้นคือ legions, groupement, compagnie และ brigades ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติงานในพื้นที่ มีกำลังตั้งแต่ 6 – 40 คน ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 3,600 brigades

องค์กรปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสมี 3 รูปแบบ คือ เทศบาล (Commune), องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Department) และภาค (Region) ส่วนขององค์กรตำรวจนครบาลท้องถิ่นของฝรั่งเศสนั้นเริ่มนับทบทวนหลังจากการปฏิวัติใหญ่ในปี ค.ศ.1789 โดยมีการเลือกตั้งหัวหน้าตำรวจนครบาลท้องถิ่น หรือ Commissaires ซึ่งต่อมาเป็นหน้าที่ของหัวหน้าฝ่ายบริหารของท้องถิ่นเป็นผู้เสนอชื่อผู้ที่จะ

รับหน้าที่ในตำแหน่งนี้ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากส่วนกลาง สำรวจท้องถิ่นของฝรั่งเศสนั้น จัดแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. Corp Urbain หรือ สำรวจในเครื่องแบบ ทำหน้าที่ด้านการบริการต่างๆ ด้านการจัดการภาระ การตรวจสอบท้องถิ่น

2. Surete Urbaine หรือ สำรวจฝ่ายสืบสวนสอบสวน ไม่แต่งเครื่องแบบ ทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนคดีอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น

การวางแผนการปฏิบัติงาน การจัดรูปแบบองค์กรของสำรวจท้องถิ่นฝรั่งเศส อยู่ในความคุ้มครองตามกฎหมายแห่งชาติเป็นกองบัญชาการใหญ่ที่กรุงปารีส ซึ่งเป็นหน่วยประสานการปฏิบัติของสำรวจท้องถิ่นทั่วประเทศ อีกทั้งเป็นกำลังสำรองเพื่อให้ความช่วยเหลือสำรวจท้องถิ่นต่างๆ กรณีที่มีเหตุการณ์จำเป็น โดยอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของผู้อำนวยการรักษาความปลอดภัยของประชาชนสังกัดกระทรวงมหาดไทย

ฝ่ายสืบสวนสอบสวนของสำรวจท้องถิ่นฝรั่งเศส จะอยู่ภายใต้การควบคุมของศูนย์การสืบสวนสอบสวนเขต มีทั้งหมด 18 เขต ทั่วประเทศ ในทางปฏิบัติสำรวจท้องถิ่นในแต่ละแห่งจะทำการสืบสวนสอบสวนคดีที่มีอัตราโถยสถานเบา ในส่วนของคดีอุบัติกรรมและคดีที่ต้องใช้ความชำนาญพิเศษสำรวจท้องถิ่นในแต่ละแห่งจะทำการสืบสวนสอบสวนเบื้องต้นเท่านั้นแล้วจึงให้ศูนย์การสืบสวนสอบสวนเขต เข้าร่วมปฏิบัติงาน

### 3.3.8 กิจกรรมสำรวจระดับท้องถิ่น

3.3.8.1 ระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (Department) องค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสภาพจังหวัด มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตจังหวัดและหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาพจังหวัดด้วยกันเอง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบขึ้นตรงต่อสภาพจังหวัด ในส่วนอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ อยู่ในความรับผิดชอบของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของเขตของจังหวัดเท่านั้น การปฏิบัติหน้าที่ระหว่างพื้นที่ เป็นหน้าที่ของสำรวจแห่งชาติ อีกชั้นหนึ่ง<sup>33</sup>

<sup>33</sup> อุมา ใบหยก. เรื่องเดียวกัน, หน้า 178.

ในแต่ละลำดับชั้นอาจมีหน่วยงานพิเศษเฉพาะด้าน เช่น หน่วยทะเบียนประวัติ และคนต่างด้าว หน่วยเอลิกอปเพอร์ หน่วยรถจักรขานหันต์ หน่วยปฏิบัติการในภูเขาสูง เป็นต้น และสำหรับกองกำลังระดับ compagnies ที่ตั้งอยู่ในท้องที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของศาลอาญา ก็จะมีหน่วยสืบสวนสอบสวนประจำอยู่ด้วย<sup>34</sup>

Garde Republicaine เป็นกองกำลังที่คุ้มครองความสงบเรียบร้อยในปารีส โดยปฏิบัติงานภายใต้คำสั่งของผู้บัญชาการตำรวจนครปารีส

Gendarmerie Mobile เป็นกองกำลังเคลื่อนที่เร็ว มีกำลังคนทั้งสิ้นประมาณ 17,500 คน ปฏิบัติการกิจในการเสริมกำลังให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจประจำจังหวัดในทุกพื้นที่ หากมีเหตุการณ์ ที่เป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน

กองกำลังเฉพาะกิจ ตำรวจนคร จะมีหน่วยงานซึ่งเป็นกองกำลังเฉพาะกิจในด้านต่างๆ เช่น หน่วยตำรวจนส่งทางอากาศ หน่วยตำรวจนครภูเขา หน่วยปฏิบัติการพิเศษที่เป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนและเสี่ยงภัยสูง หรือหน่วย (GIGN) หน่วยพลร่ม (EPIGN) หน่วยรักษาความปลอดภัยของประธานาธิบดี (GSPR) เป็นต้น

3.3.8.2 ระดับเทศบาล (Commune) อำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือกิจการตำรวบทั้งถิ่นในระดับเทศบาลนั้น เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงเฉพาะด้วยของนายกเทศมนตรี<sup>35</sup> โดยไม่ต้องรับผิดชอบผ่านสภาเทศบาลแต่อย่างใด ในฐานะของหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งมาจากสมาชิกสภาเทศบาลโดยได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาด้วยกันและสมาชิกสภาเทศบาล เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ตำรวจนครaloยู่ภายใต้การคุ้มครองหน่วยงานตำรวบทั้งถิ่นในระดับเหนือขึ้นไปและอำนาจการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใต้การคุ้มครองหน่วยงานตำรวบทั้งถิ่นนี้จะเกี่ยวข้องกับกฎหมาย ตำรวจนคร และสามารถออกกฎหมายข้อบังคับขึ้นบังคับใช้ได้ เช่น การควบคุมการจราจร การกำหนดที่จอดรถ หรือสถานที่พักแรม เป็นต้น

### 3.3.9 สภาพื้นที่ทางปกครองของตัวจังหวัดฝรั่งเศส

1. ปัญหาความเป็นเอกภาพและบุคลากร เป็นปัญหาใหญ่ที่สุดและสร้างความหนักใจให้แก่ผู้บริหารงานตำรวจอัตราของฝรั่งเศสเป็นอย่างยิ่ง ด้วยข้อบกพร่องของหน้าที่ความรับผิดชอบที่ซ้ำซ้อนตามเกี่ยว อีกทั้งการแบ่งขั้นกันในการสร้างผลงานของคนสองมากกว่าที่จะประสานงานกัน

<sup>34</sup> ข้อมูล ชูบำรุง. เรื่องเดียวกัน, หน้า 83.

<sup>35</sup> อุมา ใบหยก. เรื่องเดียวกัน, หน้า 172 - 173.

ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดสำหรับระบบงานค้ำรัฐโดยรวม (เช่นเดียวกับค้ำรัฐของไทย) บุคลากรค้ำรัฐเองมีสถานภาพแตกต่างกัน มีสายงานมากน้อย มีความรู้สึกในศักดิ์ศรีตลอดจนความสำคัญในการปฏิบัติภารกิจแตกต่างกัน ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างกรมค้ำรัฐแห่งชาติ กับ กรมค้ำรัฐภูธร แห่งชาติ เป็นปัญหาใหญ่เป็นอย่างยิ่ง ความสัมพันธ์ที่ไม่ค่อยราบรื่นนี้เป็นปัจจัยการผสานฝ่ายเดียวขึ้นใหม่ในประวัติศาสตร์การพัฒนาการภารกิจการค้ำรัฐของฝรั่งเศส ในด้านความเก่าแก่แล้ว ค้ำรัฐภูธรนั้นถือกำเนิดขึ้นก่อน ค้ำรัฐแห่งชาติ โดยก่อตั้งในปี ค.ศ.1536 เพื่อตอบสนองความจำเป็นในการรักษาความสงบเรียบร้อยและจำกัดความบาดเจ็บในเขตชนบทเท่านั้น ส่วนค้ำรัฐแห่งชาตินั้น เริ่มก่อตั้งราวครึ่งหลังของศตวรรษที่ 19 เท่านั้น เนื่องจากภารกิจด้วยตัวของสังคมเมืองและการคมนาคมโดยเฉพาะทางรถไฟ ซึ่งในสายตาของฝ่ายการเมืองนั้นต้องการให้เป็นเช่นนั้น ด้วยเป็นเหตุผลที่ความแตกต่างของค้ำรัฐทั้ง 2 องค์กรจะเป็นการแข่งขันกันอันน่าจะเป็นหลักประกันสำหรับความปลอดภัยและเสรีภาพของประชาชนพลเมืองฝรั่งเศส

แต่ย่างไรก็ตาม การแข่งขัน การขัดแย้งและความช้ำช้อนกันของภารกิจขององค์กรค้ำรัฐ 2 องค์กร ได้สร้างปัญหาต่อการดำเนินภารกิจการค้ำรัฐของรัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นในแข่งขันงบประมาณและโดยเฉพาะอย่างยิ่งประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของค้ำรัฐ

ในปี ค.ศ.1988 ได้มีการศึกษาปัญหาดังกล่าวและเสนอแนวทางในการแก้ไขต่อรัฐบาลฝรั่งเศสหลายประการด้วยตัวอย่างเช่น

- 1) ควรที่จะมีการปรับปรุงการแบ่งเขตพื้นที่รับผิดชอบของแต่ละองค์กรเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากรในประเทศ
- 2) ให้มีการประสานงานกันอย่างจริงจังระหว่างค้ำรัฐทั้งสององค์กรเสริมสภาพการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกันและกัน ไม่ว่าจะเป็นด้านเทคนิคของเครื่องใช้หรือตลอดจนข้อมูลข่าวสารก็ตาม
- 3) ปรับปรุงค้านเครื่องมือเครื่องใช้ให้ค้ำรัฐทั้งสององค์กรเสริมสภาพการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกันและกัน ไม่ว่าจะเป็นด้านเทคนิคของเครื่องมือเครื่องใช้หรือตลอดจนข้อมูลข่าวสารก็ตาม

สำหรับกรมค้ำรัฐแห่งชาติเองก็ตาม ก็มีการแข่งขันและสร้างปัญหาแก่ความเป็นเอกภาพขององค์กรค้ำรัฐ ด้วยภารกิจของค้ำรัฐแห่งชาติ มีองค์กรภายนอก 2 องค์กร คือ กรมค้ำรัฐภูธรซึ่งมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนได้ด้วยเช่นกัน ดังนั้น จึงมีการพยายามหักดิบเป็นภารกิจค้ำรัฐแห่งชาติแล้วก็ตาม อธิบดีกรมค้ำรัฐก็ยังมีได้อัญญาณผู้นำที่แท้จริงของค้ำรัฐ

เท่าใดนัก และข้าราชการตำรวจก็แบ่งออกเป็นสายงานหลายสายงานมากมายและมีสถานภาพแตกต่างกัน

ความพยายามในการแก้ไขปัญหาความเป็นเอกภาพขององค์กรตำรวจของฝรั่งเศสเป็นไปอย่างเชื่องช้าและขาดความมั่นใจ เพราะนอกจากความไม่ไว้วางใจในองค์กรตำรวจที่มีเอกภาพและยกที่จะควบคุมซึ่งเป็นภาพพจน์ของตำรวจการเมืองที่ตอกทอดจากอดีตแล้ว ความพยายามที่จะจัดโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนี้ให้ถูกต้องสมเหตุสมผลก็ได้รับการเผชิญกับแรงด้านจากข้าราชการตำรวจเองในระดับหนึ่งอีกด้วย

ในปี ก.ศ.1991 กระทรวงมหาดไทย ได้เสนอแนวทางในการปรับปรุงระบบงานตำรวจนอกฝรั่งเศส โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้<sup>36</sup>

- 1) ยกเลิกความแตกต่างระหว่างตำรวจในเครื่องแบบและตำรวจนอกเครื่องแบบโดยกำหนดให้ข้าราชการตำรวจนอกประเทศต้องแต่งเครื่องแบบหมุด แต่จะใส่เครื่องแบบตามปกติทุกวันหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับภารกิจที่ต้องปฏิบัติ
- 2) จำแนกบุคลากรตำรวจออกเป็น 3 สถานภาพตามวิชาชีพ คือ ระดับพนักงานตำรวจนอก (Agents de Police) เป็นระดับปฏิบัติการใกล้ชิดกับประชาชน, ระดับสัญญาบัตร (Officiers de Police) เป็นระดับบังคับบัญชาและระดับผู้กำกับการ (Commissaires de Police) เป็นระดับที่กำหนดและกำกับนโยบาย
- 3) จำแนกสายงานของกิจการตำรวจออกเป็น 5 สายงาน คือ ด้านความมั่นคง, การสืบสวนสอบสวน, การข่าว, การพิทักษ์รักษาดินแดนและการรักษาความสงบเรียบร้อยทั่วไป โดยเสนอแนะให้มีระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในแต่ละสายงาน อีกทั้งเปิดโอกาสให้มีการโยกย้ายสับเปลี่ยนกันระหว่างสายงานได้

อีกทั้งในช่วงปี ก.ศ.1982 – 1984 ประเทศไทยได้รับการคุกคามจากการก่อการร้ายข้ามชาติ ส่งผลให้ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนต้องได้รับการคุกคามอย่างหนัก ได้มีการเสนอให้แบ่งงานในกระทรวงมหาดไทยออกเป็น 2 ส่วน คือ แยกส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกไปจัดตั้งกระทรวงประจำอำเภอ เพื่อรองรับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหลังการปฏิรูปตามกฎหมายปี ก.ศ.1982 และ 1983 เพื่อให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบกิจการด้านการรักษาความมั่นคงภายในอย่างเต็มที่ โดยรวมหน่วยงานของกรมตำรวจนแห่งชาติและกรมตำรวจภูมิภาคเข้าไว้ในสังกัด

<sup>36</sup> อัน พพ. ชูบำรุง. เรื่องเดียวกัน, หน้า 84.

ในปี ก.ศ.1992 ได้มีการสร้าง “วัฒนธรรมคำรำงแห่งชาติ”<sup>37</sup> ขึ้น โดยเป็นโครงการที่กรมคำรำงแห่งชาติ ได้แต่งตั้งผู้กำกับการคำรำงระดับจังหวัด (Commissaire Directeur Department) มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาข้าราชการคำรำงในส่วนภูมิภาคของกองและสายงานต่างๆ ของกรมคำรำงในจังหวัด โดยได้เริ่มทดลองใช้ก่อนหน้านี้แล้วและผลงานเป็นที่น่าพอใจ

**2. ปัจจุบันดีความสามารถในการตอบสนองภารกิจขององค์กร การขยายขอบเขตความรับผิดชอบ ความซับซ้อนของสังคมที่ขยายตัว ย่อมนำไปสู่การขาดแคลนเครื่องมือ อุปกรณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ คำรำงฝรั่งเศสก็เช่นเดียวกับคำรำงของประเทศไทยต่างๆ ทั่วโลก**

นอกจากการจัดสรรทรัพยากรของรัฐให้สอดคล้องกับความจำเป็นซึ่งอาจเป็นไปไม่ได้เสมอไปแล้ว การกระจายความรับผิดชอบให้หน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐและเอกชนตามความเหมาะสมก็เป็นอีกแนวทางหนึ่ง ในประเทศไทยฝรั่งเศสองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล โดยเฉพาะในเมืองใหญ่ๆ มีทรัพยากรมากพอสมควร ได้ดำเนินการจัดตั้งหน่วยคำรำงเพื่อทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของคนสองขึ้น โดยเทศบาลเป็นผู้คัดเลือกและบริหารงาน อีกทั้งรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายเองทั้งหมด โดยในปัจจุบันรัฐบาลฝรั่งเศสได้พิจารณากำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่และสถานภาพของบุคลากรคำรำงในสังกัดเทศบาล รวมตลอดถึงการประสานงานกับคำรำงของรัฐบาลอย่างชัดเจนขึ้น

### 3.3.9 สรุป

จากการศึกษาภารกิจหน้าที่และโครงสร้างการบริหารงานคำรำงของประเทศไทยฝรั่งเศส ทำให้เห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐเป็นส่วนใหญ่ โดยที่รัฐมอบอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแทนรัฐ โดยผู้บริหารของท้องถิ่นทั้งในระดับองค์กรบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล ซึ่งถือว่าเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นก็คือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยสามารถแยกเป็นประเด็นได้ดังนี้

1. การจัดโครงสร้างการบริหารงานคำรำง ตามหลักการกระจายอำนาจ อยู่ในรูปแบบของคำรำงท้องถิ่นในระดับองค์กรบริหารส่วนจังหวัด รับผิดชอบนอกเขตเทศบาล และระดับเทศบาล รับผิดชอบในเขตเทศบาลซึ่งเป็นชุมชนเมือง อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของคำรำงท้องถิ่นเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายท้องถิ่น โดยอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของผู้บริหารท้องถิ่น

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 87.

ในแต่ละระดับ เช่น การรักษาความสงบ การจัดการจราจร การบังคับใช้กฎหมายทั้งของรัฐบาลกลาง และของท้องถิ่น เป็นต้น

2. การจัดโครงสร้างการบริหารงานตำรวจน ในรูปแบบตำรวจนแห่งชาติ ด้วยเหตุผลเพื่อ ความเป็นเอกภาพและความมั่นคงของรัฐ โดยมีหน่วยงานใหญ่ 2 หน่วยงาน คือ กรมตำรวจนแห่งชาติ และกรมตำรวจนครบาล โดยอำนาจหน้าที่ในการประสานการปฏิบัติทั่วประเทศ ให้การสนับสนุนด้านต่างๆ แก่ตำรวจนครบาลหน่วยทั่วประเทศ โดยกรมตำรวจนแห่งชาติรับผิดชอบในหน้าที่ ก่ออาชญากรรม ตามกฎหมายและพำนักอยู่ในประเทศไทย รับผิดชอบในหน้าที่นักเชลเมืองทั่วประเทศ โดยมีองค์กรตำรวจนครบาลดำเนินการประสานการปฏิบัติในกรณีเกิดปัญหาขึ้นเขตจังหวัด

3. การมีส่วนร่วมของประชาชน ถึงแม่โครงสร้างการบริหารงานตำรวจนั้นจะร่วงเร็ว จะยึดรูปแบบของการรวมอำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจก็ตาม แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในระดับจังหวัดและระดับเทศบาลสามารถที่จะจัดกิจกรรมตำรวจนั้นเองได้ การควบคุมคุณภาพเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาพัฒนาท้องถิ่นในระดับจังหวัดและเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีโดยตรง ในระดับเทศบาล ซึ่งค่างมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

โครงสร้างการบริหารงานตำรวจนั้น ไม่ได้มีความบังคับแยกจากความชำรุดของภารกิจ หน้าที่ทำให้เกิดการแข่งขันกันเองขององค์กรตำรวจนแห่งชาติ ซึ่งเป็นความต้องการของรัฐอันจะส่งผลให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด ในความปลอดภัยและความสงบสุขของสังคม หากพิจารณา ตามหลักการกระจายอำนาจทางการปกครอง ส่วนดีของโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนั้น ที่น่าจะนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ คือ ในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด และระดับเทศบาล ซึ่งคล้ายคลึงกับประเทศไทย โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องรับผิดชอบต่อสภาพัฒนาท้องถิ่น และการดำเนินการท้องถิ่นระดับจังหวัด เป็นความรับผิดชอบของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของรัฐ เป็นคัวแทนของรัฐบาล เช่นเดียวกับประเทศไทย และในระดับเทศบาลนั้น หน่วยตำรวจนครที่จะอยู่ภายใต้ การควบคุม ของตำรวจนครบาล เช่นเดียวกับประเทศไทย ซึ่งเป็นไปในทางสอดคล้องกับโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนั้น ได้ประโยชน์ต่อประชาชน ตามหลักการกระจายอำนาจสูงสุดท้องถิ่นด้วย

### 3.4 ระบบตัวรวจของประเทศไทยพันธ์สารณรัฐเยอรมนี

#### 3.4.1 แนวคิดและความเป็นมา

เยอรมนีถือได้ว่าเป็นประเทศภาคพื้นยุโรปที่มีระบบกฎหมายเป็นแบบประมวลกฎหมายที่เก่าแก่และเข้มแข็งที่สุดในประเทศไทยนี้ หากพิจารณาในด้านการเมืองการปกครองแล้ว แตกต่างจากประเทศไทยอย่างสิ้นเชิง ด้วยเยอรมนีเป็นประเทศที่มีรูปแบบการปกครองเป็นแบบสหพันธ์สาธารณรัฐ แต่ในแง่บุคลิกภาพนั้นเป็นประเทศที่นำมาระบบที่มีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธ์สาธารณรัฐ ที่มีรากฐานและเห็นเด่นชัด เช่น ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนโดยประยุกต์จากการของเยอรมนีที่ถือว่าเป็นระบบการเลือกตั้งที่ดีที่สุดในโลกที่นี่ ฉะนั้น จึงยากที่จะปฏิเสธได้ว่า การ欣ขบกประเทศไทยได้ประเทศไทยนี้ขึ้นมาศึกษาถึงข้อดีข้อเสียข้อแตกต่างหรือข้อเหมือนกันของประเทศไทยนั้น จำเป็นที่จะต้องมีรูปแบบการปกครองที่เหมือนกัน มีระบบกฎหมายที่เหมือนกัน หรือมีลักษณะของรัฐที่เป็นรัฐเดียว ในระบบราชการบริหารหลายฯ แบบ ประเทศไทยก็ใช้รูปแบบการบริหารราชการของสหรัฐอเมริกา ยกตัวอย่างเช่น กรุงเทพมหานคร ทั้งๆ ที่ระบบกฎหมาย ระบบการปกครอง รูปแบบของรัฐ แตกต่างจากของประเทศไทยโดยสิ้นเชิง แต่ด้วยรูปแบบการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการปกครองในลักษณะการกระจายอำนาจจึงได้นำมาประยุกต์ใช้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปกครองของไทย ฉะนั้นผู้เขียนมีความเห็นว่าประเทศไทยเป็นประเทศไทยนี้ที่มีศักยภาพที่เข้มแข็งในหลายฯ ด้าน และควรค่าอย่างยิ่งที่จะศึกษาวิเคราะห์ถึงระบบงานตัวรวจที่เป็นรูปแบบประชาธิปไตยในลักษณะของการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

#### 3.4.2 การจัดกิจกรรมตัวรวจของเยอรมนี

กิจกรรมตัวรวจของประเทศไทยเป็นการตัวรวจที่ใช้หลักวิธีกระบวนการทางคุณภาพ เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศสหพันธ์รัฐ ประกอบด้วยรัฐใหญ่ๆ 16 รัฐ ในแต่ละรัฐต่างจัดกิจกรรมตัวรวจของตนเป็นอิสระต่อกัน แต่มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันโดยในแต่ละรัฐโดยรวมแล้วมีรัฐบาลของสหพันธ์รัฐมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Innen-Ministerium) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกิจกรรมตัวรวจ ในการควบคุมกฎหมายเบื้องต้นและนโยบายให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันโดยรวมทั่วประเทศ<sup>38</sup>

<sup>38</sup> มนิจ ชุมสาข. การตัวรวจในเยอรมัน. กรุงเทพฯ : ม.ป.ส., ม.ป.ป. หน้า 2.

คำว่า “ตำรวจ” ของเยอรมันมีความหมายที่กว้างขวางกว่าตำรวจนิปปอนในประเทศอังกฤษ ด้วยหมายถึง “ผู้พิทักษ์ประชาชน” (Guardians of The Citizen) การดำเนินการครอบคลุมเกี่ยวกับกัน การป้องกันภัยทั้งปวง ที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชน<sup>39</sup>

ในปี ค.ศ.1936 หลังจากที่พรรคนาซีเข้ามายึดครองเยอรมันนี รัฐบาลได้จัดตั้งระบบตำรวจนิปปอน แห่งชาติ โดยสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้าตำรวจนิปปอน แห่งชาติ (Chief of The German Police) โดยแบ่งตำรวจนิปปอนเป็น 2 ประเภท<sup>40</sup> คือ ตำรวจนามัญ (ในเครื่องแบบ) และตำรวจรักษาความมั่นคง หรือ เกสตาโป ซึ่งเป็นตำรวจนอกเครื่องแบบ

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง สภาพัฒนธนิตรได้มีคำสั่งประกาศนียบัตรให้ตำรวจนิปปอน แต่ละท้องถิ่นในเยอรมัน จะต้องไม่จัดขึ้นในรูปแบบของทหารและจะไม่เป็นการรวมอำนาจไว้กัน สำนักงาน โดยกำหนดภาระกิจและความรับผิดชอบของตำรวจนิปปอน โดยมุ่งให้เป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยและป้องกันอาชญากรรมท่านนี้ ให้เทศบาลแต่ละแห่งจัดกิจการตำรวจนิปปอนเองขึ้น และให้อู่ในรูปของการกระจายอำนาจ ห้ามการรวมกำลังตำรวจนิปปอนเข้าด้วยกันและห้ามตำรวจนิปปอนเกี่ยวกับ กิจกรรมทางการเมือง ยกเว้นการลงทะเบียนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น

### 3.4.3 โครงสร้างการบริหารงานตำรวจนิปปอนนี้

ตำรวจนิปปอนแต่ละรัฐของเยอรมันมีรูปแบบที่คล้ายคลึงกัน รัฐบาลกลางสามารถตัดสินใจตรวจสอบกิจการตำรวจนิปปอนแต่ละรัฐได้ แต่ไม่มีอำนาจในการบริหารงานและควบคุมกิจการตำรวจนิปปอนแต่ละรัฐ กิจการตำรวจนิปปอนแต่ละรัฐ แบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท คือ

3.4.3.1 ตำรวจนิปปอนประจำรัฐ (The Police of the State) มีหน้าที่รับผิดชอบการรักษาความสงบเรียบร้อย ควบคุมการจราจร ป้องกันอาชญากรรม และการกิจกรรมในการบังคับใช้กฎหมายโดยแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ

1) ตำรวจนิปปอนทั่วไป (The General Police Force) มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยป้องกันปราบปรามอาชญากรรมทั่วไป โดยมีพื้นที่ปฏิบัติการนอกเขตเทศบาล แยกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

<sup>39</sup> ประเสริฐ บุญนิรันดร์ และจรุณ ศรีสมบัติ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 101-102.

<sup>40</sup> Facts About Germany. Press and Information Office of the Federal Government, 1999, p.178.

1.1) ตำรวจฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจนครการเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ไม่ต้องแต่งเครื่องแบบ ปฏิบัติหน้าที่ว่าด้วยการควบคุมทะเบียนบุคคล ทะเบียนคนต่างด้าว ทะเบียนข้อบังคับ วินัย การเงิน พัสดุ สวัสดิการ อาหารการกิน ที่พักอาศัย ฯลฯ

1.2) ตำรวจฝ่ายป้องกัน หรือฝ่ายตรวจตราท้องที่ มีอำนาจหน้าที่ในการออกปฏิบัติการตรวจตราท้องที่รับผิดชอบเพื่อป้องกันอาชญากรรม มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม จับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายและได้ส่วนคดีเล็กน้อย เช่น การฝ่าฝืน กฎหมาย การก่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน การทะเลาะวิวาทและทำเสียงดังอื้อกีกรึกโกรธ ดื่มสุราเมา many การทำลายทรัพย์สินของทางราชการและเอกชน การทำร้ายร่างกาย บุกรุกสถานที่อื่น การด่าทอและใช้คำหยาบ เป็นต้น ซึ่งเป็นคดีที่มีไทยไม่มากนักอาจใช้การว่ากล่าวตักเตือนหรือเปรียบเทียบปรับเป็นอันสิ้นสุดคดี หรืออาจสั่งฟ้องต่อศาลพิพากษาลงโทษได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจฝ่ายป้องกัน จะมีสมุดคู่มือ 2 เล่ม เล่มที่ 1 ว่าด้วยระเบียบการและหน้าที่ และเล่มที่ 2 เป็นคู่มือภายในอาณาเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบเขตรับผิดชอบในการตรวจตราป้องกันการกระทำผิดกฎหมายนั้น ในแต่ละพื้นที่จะมีสถานีตำรวจนครบาล สถานี และในที่ห่างไกลออกไปซึ่งประชาชนจะทำการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ตำรวจจำนวนมาก เช่น ตามตำบล ใกล้ๆ ในป่า การตั้งสถานีก็เป็นการไม่คุ้มกับงบประมาณ จึงใช้วิธีส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจ 2 – 3 นาย ไปเช่าบ้านอยู่แล้วดังเป็นที่ทำการตำรวจเรียกว่า Polizeiposten

2) ตำรวจฝ่ายสืบสวนอาชญากรรม<sup>41</sup> (The Criminal Police) มีอำนาจหน้าที่คล้ายกับสก็อตแลนด์เยาร์ดของอังกฤษ มีอุปกรณ์การทำงานในด้านสืบสวนสอบสวนทางวิทยาศาสตร์เปรียบได้กับตำรวจอังกฤษของประเทศไทย ผิดกันแต่ตรงที่ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายสืบสวนอาชญากรรมของเยอรมันไม่ต้องแต่งเครื่องแบบและทำหน้าที่ในการจับกุมผู้กระทำผิดมาได้ส่วนลงโทษได้ส่วนใหญ่เป็นคดีอุบัติกรรมและสะเทือนหวัณ อันเป็นอาชญากรรมสำคัญเช่น คดีฆาตกรรม วางแผนเผาทรัพย์ การปลอมเงินตรา เป็นต้น

ตำรวจฝ่ายสืบสวนอาชญากรรมนั้นจะมีสถานีตำรวจนครบาลต่างหากจากตำรวจฝ่ายป้องกัน โดยมีสถานที่ทำการในทุกรัฐ มีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมผู้กระทำผิดมาได้ส่วนเองได้ มีการจัดทำทะเบียนประวัติอาชญากร โดยเก็บข้อมูลของผู้กระทำผิดไว้ทั้งหมดทุกด้าน รวมตลอดถึงการลงโทษและคำสั่งของศาล การได้ส่วนลงโทษนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องแจ้งรายการทั้งหมดแก่ผู้พิพากษาก่อนดำเนินคดีตัดสินว่าผู้ต้องหาในกระบวนการคดีก่อนแล้วทั้งหมดกี่ครั้ง เพื่อความหนัก

<sup>41</sup>Facts About Germany. Ibid, p. 178-179.

แน่นของรูปคดีและเป็นวิธีการในการควบคุมบุคคลอันตรายออกจากสังคม เพราะหากพบว่าบุคคลใดกระทำการผิดและถูกจับมาไม่น้อยกว่า 4 ครั้ง จะต้องถูกส่งตัวไปกักกัน ณ สถานกักกันมิให้ออกมาอยู่ร่วมกับสังคมภายนอกอีกเลย โดยต้องใช้ชีวิตอยู่กับ "ในบุคคลที่ทำงานหนักตลอดจนสิ้นชีวิต"

3) หน่วยปฏิบัติการพิเศษ (The Alert Forces) เป็นตำรวจที่อยู่ภายใต้การควบคุมของสหพันธ์สาธารณะรัฐ โดยมีภาระหน้าที่รับผิดชอบในการสนับสนุนหน่วยตำรวจทุกหน่วยทั่วประเทศ ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและพิทักษ์รักษาความมั่นคงภายใน ในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉิน ได้ฯ ขึ้น ตลอดทั้งการกู้ภัยต่างๆ ที่เป็นภัยธรรมชาติและอุบัติเหตุขนาดใหญ่

หน่วยปฏิบัติการพิเศษ (The Alert Forces) ขึ้นมาภารกิจในการให้การฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจใหม่ของเยอรมนี รวมทั้งการจัดหาและสนับสนุนด้านอัตรากำลังในการกิจขึ้นฯ ที่เกินกำลังของตำรวจรัฐและตำรวจนครบาล ปัจจุบันตำรวจนายหน่วยนี้มีอัตรากำลังพลประมาณ 16,500 นาย ในการเป็นกำลังสำรองให้แก่ตำรวจทุกท้องที่ของเยอรมนี

4) ตำรวจน้ำ (The River Police) มีอยู่ทุกรัฐเช่นกัน ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจรทางน้ำหรือชายฝั่งทะเล ป้องกันอาชญากรรมทางน้ำ และรักษาความสงบเรียบร้อยทั่วไป อีกทั้งมีหน้าที่ควบคุมงานเอกสารทุกอย่างเกี่ยวกับเรือในทุกรัฐ

**3.4.3.2 ตำรวชาỵแคน<sup>42</sup> (The Federal Border Guard ) หรือ BGS เป็นหน่วยตำรวจที่อยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ขึ้นตรงต่อรัฐบาลของสหพันธ์สาธารณะรัฐเยอรมนี มีการจัดองค์กรเป็นรูปแบบคล้ายทหาร มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับอาชญากรรมระหว่างประเทศ และแก้ปัญหาอื่นๆ ที่มิได้อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐได้รัฐหนึ่ง อำนาจหน้าที่เฉพาะของตำรวชาỵแคนเยอรมนีนั้น คือ การรักษาและตรวจสอบแนวพรอมแคน ตรวจหนังสือเดินทาง อำนาจหน้าที่ของตำรวจนครบาล แคนของเยอรมนีขึ้นมาที่ในการอารักขานบุคคลสำคัญของประเทศ เช่น ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี และแขกเมืองผู้มีเกียรติอีกด้วยมีอำนาจหน้าที่การกิจพิเศษแตกต่างไปจากตำรวจน้ำทั่วไป นอกจากการรักษาความสงบเรียบร้อยอันเป็นภารกิจหลักแล้ว การกิจที่สำคัญอื่นๆ ของตำรวชาỵแคน เช่น การรักษาเขตแดน ควบคุมการลักลอบขนสินค้าหนีภาษี ยาเสพติด และอาชญากรรมข้ามชาติ ตรวจคนเข้าเมือง ค้นต่างด้าว ฯลฯ**

ตั้งแต่ปี ค.ศ.1992 ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของตำรวชาỵแคนเพิ่มขึ้น โดยมีการโอนอำนาจหน้าที่ในการกิจของตำรวจนครฯ และกองบินตำรวจน้ำให้อยู่ในความรับผิดชอบของ

<sup>42</sup>Facts About Germany. Ibid, p.179.

ตำรวจชายแดน หรือ BGS จะนั้น กล่าวได้ว่า ตำรวจชายแดนมีภารกิจในการปฏิบัติงานกวาดล้าง และมีภารกิจตามกฎหมายหลายชนิด ด้วยเป็นหน่วยตำรวจที่มีประสิทธิภาพสูง

เมื่อกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของตำรวจรถไฟ (Railway Police) นั้น มีอำนาจหน้าที่ตรวจตราตามสถานีรถไฟและตามทางรถไฟเป็นสายๆ ทุกสายและออกสอบถามสวนเวลามีเหตุเกิดขึ้นในเขตของรถไฟ ป้องกันเส้นทางและสถานีรถไฟทั่วประเทศ จะอยู่ประจำตามสถานีรถไฟใหญ่ๆ มิได้ไปกับบวนรถไฟฟ้าบ่าย เช่น ตำรวจรถไฟของไทย ตำรวจรถไฟจะให้ความคุ้มครองทรัพย์สิน รักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับการจราจรระหว่างรถยกกับรถไฟ ตรวจทางข้ามทางแยกที่ร่วงรถไฟพาดผ่านเพื่อป้องกันอุบัติเหตุ ป้องกันเหตุร้ายตามทางรถไฟ ป้องกันคนร้ายโน้มของตามโกลังสินค้าภายในเขตของสถานีรถไฟ ป้องกันการโดยสารรถไฟฟรี ค้างของเดือน ล่อหลวงเด็กเพื่อไปทำนิติมิร้าย ตำรวจรถไฟจะมีกฎหมายพิเศษในการรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตสถานีรถไฟ โดยมีอำนาจห้ามนิ่งให้ผู้ใดก็ตามล่วงล้ำเข้ามาในเขตครับผิดชอบได้ หากผู้นั้นฝ่าฝืนข้อมูลกฎหมายฐานบุกรุกอีกด้วย ฉะนั้น หากผู้ใดเป็นคนพาล เกเร เกยะ กะกินเลื่อน เรี้ร่อน ห้ามไม่พึง ตำรวจรถไฟจะเขียนคำสั่งห้ามเข้าในเขตสถานีรถไฟ ซึ่งหากต่อมานำไปพนว่าเข้ามาโดยมิได้รับอนุญาตก็จะถูกจับส่งฟ้องศาลได้ จึงต้องขออนุญาตก่อนที่จะเข้าในเขตสถานีถ้าได้รับอนุญาตจึงเข้าได้ เจ้าหน้าที่ตำรวจรถไฟมีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมและดำเนินคดีได้โดยตรง ตลอดจนส่งถึงศาล ไม่จำเป็นต้องส่งต่อให้ตำรวจสอบสวนของสถานีตำรวจแต่อย่างใด ที่ทำการสำนักงานใหญ่ของตำรวจรถไฟอยู่ที่แฟรงค์ฟอร์ต (Frankfurt)

นอกจากนี้ ตำรวจชายแดน ยังมีภารกิจในการเป็นกำลังสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่ตำรวจท้องที่อีกด้วย ใน การปฏิบัติหน้าที่ที่เกินกำลังของเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องถิ่นอีกด้วย โดยเป็นการปฏิบัติการข้ามรัฐหรือนอกเขตการปกครองได้ทั่วทั้งประเทศ ตามอนุสัญญาที่คลงกันเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 1995 อันเป็นการปฏิบัติการร่วมกันระหว่างประเทศของประชาคมยุโรป รวมทั้งการปฏิบัติการในทะเลเหนือและทะเลบอลติก อีกทั้งร่วมปฏิบัติการในภารกิจต่างๆ กับตำรวจของค่างประเทศ ในองค์การสหประชาชาติ สมาคมยุโรปและองค์การนานาชาติอีกด้วย

**3.4.3.3 ตำรวจสืบสวนกลาง<sup>43</sup> (The Federal Criminal Police Office) หรือ BKA มีศูนย์บัญชาการอยู่ที่ วิสบادен, เมคเคนเนม และเบอร์ลิน ให้การสนับสนุนภารกิจของตำรวจรัฐและตำรวจหน่วยอีกด้วย ของสหพันธ์สาธารณรัฐในกระบวนการปราบปรามอาชญากรรม โดยภาระหน้าที่ที่จะต้องเข้าสูงเกี่ยวกับการปฏิบัติงานเมื่ออาชญากรได้กระทำการข้ามเขตแดนของรัฐ หรือการก่อการร้ายข้ามชาติ หรือเมื่อผลของการก่ออาชญากรรมได้เกิดขึ้นภายในรัฐ**

<sup>43</sup>Facts About Germany. Ibid., p.180.

หน่วยตำรวจน้ำสืบสวนกลางของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้รวมรวมและประเมินข่าวที่ได้รับอีกทั้งข้อมูลอื่นๆ ที่จะสนับสนุนช่วยเหลือตำรวจน้ำที่ต่างๆ ใน การปฏิบัติหน้าที่ เป็นหน่วยศูนย์กลางของรายงานการวิจัยทางด้านอาชญากรรมและให้การสนับสนุนด้านการข่าวแก่องค์กรตำรวจนานาชาติ โดยเป็นศูนย์ข่าวกรองแห่งชาติและสำหรับองค์กรตำรวจน้ำโลก

ตำรวจน้ำสืบสวนกลาง (The Federal Criminal Police Office) รับผิดชอบในการกิจขันสัมภัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการขนยาเสพติดและการค้ายาสูบส่งครม การอารักขาบุคคลสำคัญทางการเมือง การกระทำการกระทำการกระทำการก่อการร้ายข้ามชาติ กระทำการสืบสวนในคดีที่ได้รับการร้องขอจากอัยการของสหพันธ์หรืออัยการของรัฐ หน่วยตำรวจน้ำสืบสวนกลาง มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการประมาณ 4,600 นาย สังกัดกระทรวงมหาดไทยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

**3.4.3.4 ตำรวจน้ำสืบสวนกลาง (Communal Police)** ปฏิบัติหน้าที่คล้ายกับตำรวจน้ำแต่อยู่ภายใต้เขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเทศบาลและชุมชนใหญ่ๆ โดยอำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี มีอำนาจและหน้าที่พิเศษในการปกป้องท้องที่ด้านการสำรวจพื้นที่เมืองให้ตรงกับความเป็นจริงเสมอ พลเมืองทุกคนจะต้องรายงานตำรวจน้ำว่าอยู่ที่ไหน ในครอบครัวมีใครบ้าง ประกอบอาชีพอะไร และถ้าโดยกัยขึ้นมาจะต้องแจ้งกับเจ้าหน้าที่ตำรวจน้ำที่ด้วยนักหนែนจากแจ้งต่อฝ่ายปกครองของบ้านเมืองแล้ว

ฉะนั้นสถานีตำรวจน้ำทุกแห่งในเยอรมนีไม่ว่าจะเป็นตำรวจน้ำหรือตำรวจน้ำสืบสวน จะมีบัตรเก็บรายชื่อพลเมืองทุกคนภายในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบของตน<sup>44</sup> การเก็บนั้นแบ่งออกเป็น 2 อย่างคือ เก็บตามรายชื่อตัวบุคคลตามลำดับตัวอักษร และอีกอย่างหนึ่งคือ เก็บตามรายชื่อถนนและเลขที่บ้าน เมื่อมีปัญหาหรือมีเรื่องอะไรเกิดขึ้นเจ้าหน้าที่ตำรวจน้ำสามารถที่จะค้นได้จากสารบัญรายชื่อทั้งสองวิธี การจัดเก็บนั้นมี 2 วิธีคือ วิธีแรกโดยสถานีตำรวจน้ำทั่วประเทศสั่งข้อมูลให้กับส่วนจัดเก็บกลาง และอีกวิธีหนึ่งเป็นการจัดเก็บตามรายงานของเทศบาลเมืองคนตาย ข้าย เข้า-ออก เมื่อประชาชนไปแจ้งต่อเทศบาล ทางเทศบาลจะส่งข้อมูลให้เจ้าหน้าที่ตำรวจน้ำที่หนึ่ง ฉะนั้นจึงแสดงให้เห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจน้ำไม่ว่าจะเป็นตำรวจน้ำหรือตำรวจน้ำสืบสวนจะทราบข้อมูลของประชาชนทุกคนในเขตพื้นที่รับผิดชอบว่าใครอยู่ที่ไหน หรือข้ายไปที่แห่งใดแล้วเมื่อไร ซึ่งเป็นวิธีการควบคุมทะเบียนพลเมือง (Meldesamt) ซึ่งประเทศไทยน่าที่จะนำมาประยุกต์ใช้ด้วยก่อให้เกิดผลดีต่อการป้องกันอาชญากรรมเป็นอย่างยิ่ง

<sup>44</sup> นานิจ ชุมสาย. เรื่องเดียวกัน, หน้า 69.

สำหรับการควบคุมชาวต่างประเทศนั้น จะเข้มงวดเป็นพิเศษ โดยสถานีตำรวจนครบาล แบบฟอร์มให้เจ้าของบ้าน หรือเจ้าของโรงแรมกรอกข้อมูลหากมีชาวต่างชาติเข้ามาพักอาศัย โดยจะต้องจัดส่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจนิตอนเข้าของวันรุ่งขึ้น โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจนี้จะจัดเก็บเป็นช่องๆ เพื่อตรวจสอบกับบัตรคนร้ายในทะเบียนประวัติอาชญากรว่าคราวมีความผิดเรื่องใดบ้างหรือไม่ อันเป็นการควบคุมอาชญากรรมได้เป็นอย่างดี

การทำบัญชีโดยผู้ร้าย ตรวจสอบคนร้าย หมายจับ รวบรวมรายชื่อคนร้ายที่ต้องการตัว ลงสมุดพิมพ์ออกเป็นเล่มในปีหนึ่งจะมีสมุดบัญชีคนร้ายออก 4 ครั้ง แต่ละครั้งจะเป็นการรวบรวมใหม่โดยประมาณจากบัญชีเดิมที่จะไม่คงประ公示สืบจับนารวณ์กันเล่นใหม่ และในแต่ละเดือนก็จะมีฉบับแทรกออกทุกเดือนๆ ละ 2 ครั้ง โดยงานชนิดนี้เรียกว่า Fahndungsdienst สมุดเรียกว่า Fahndungsbuch และประกาศสืบจับเรียกว่า Steckbrief การจัดทำบัญชีสืบค้นนี้แยกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแรกเป็นบัญชีรายชื่อนุคคล ประเภทที่สองเป็นบัญชีรายชื่อทรัพย์หาย โดยจัดทำเรียงตามลำดับอักษร

#### 3.4.4 การศึกษาอบรม<sup>45</sup>

บุคคลผู้ที่จะเข้ารับการอบรมเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจนี้ต้องเป็นบุคคลที่มีสุขภาพพลานามัยดี มีส่วนสูงอย่างน้อย 1.60 เมตร มีคุณวุฒิทางการศึกษาไม่ต่ำกว่า ม.4 (เทียบกับประเทศไทย) โดยจะต้องถูกส่งเข้าโรงเรียนรวมมีระยะเวลา 4 ปี ประกอบเป็นการเรียนทั่วไป อีกสามปีหลังเป็นการเรียนในวิชาการตำรวจนายหัก เมื่อสำเร็จแล้วต้องออกมานฝึกงานอีก 3 เดือน แล้วทำงานให้ครบกำหนดระยะเวลา 6 ปี จึงจะได้รับการพิจารณาบรรจุเป็นข้าราชการประจำ

การอบรมจะมีอยู่ตลอดเป็นระยะ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งจะใช้วิธีการสอบเลื่อนขั้น การเป็นตำรวจนายสิบชั้นต่างๆ จะต้องผ่านการอบรมและต้องสอบให้ผ่านจึงจะได้รับการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การเป็นนายร้อยจะต้องได้รับการอบรมและผ่านการสอบเข้าโรงเรียนนายร้อย โดยต้องผ่านโรงเรียนพลศึกษาหลักสูตร 6 เดือนสี่ยก่อน การเลื่อนชั้นจากนายร้อยเป็นชั้นนายพันนั้น จะต้องได้รับการอบรมและสอบผ่านโดยต้องผ่านการอบรม 6 เดือนสี่ยก่อน

การศึกษาอบรมตำรวจนายไฟนั้น มีโรงเรียนอบรมต่างหากจากโรงเรียนตำรวจน้ำ ไป ตั้งอยู่ ณ เมืองมิวนิก หลักสูตรมีระยะเวลา 12 อาทิตย์ และมีการฝึกงาน ก่อนที่จะเข้าโรงเรียนตำรวจนายไฟจะต้องสอบผ่านและเข้าเรียนในโรงเรียนรถไฟธรรมดากลัคสูตร 3 ปีสี่ยก่อน เพราะ

<sup>45</sup> มนิจ ชุมสาย. เรื่องเดียวกัน, หน้า 38 – 46.

เยอรมนีถือว่าการที่จะเป็นตำรวจໄไฟได้นั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรู้เรื่องราวเกี่ยวกับรถไฟด้วย มีฉะนั้นจะไม่รู้ว่าอะไรเป็นอะไรอยู่ที่ไหน ซึ่งเป็นข้อแตกต่างจากตำรวจของไทยเป็นอย่างยิ่ง ที่ตำรวจไทยฝึกอบรมวิชาการตำรวจนอกกฎหมายแต่เมื่ออุกมาปฎิบัติหน้าที่แล้วทำหน้าที่ครอบจักรวาลได้ทุกหน้าที่โดยใช้วิธีการหาประสบการณ์จากการปฏิบัติงานจริง อันเป็นการเสี่ยงต่อการสูญเสียอัตรากำลังพลและเป็นการก่อ上官ของปัญหาอันมีผลผูกพันเป็นปัญหาระยะยาวในการปฏิบัติหน้าที่ได้

### 3.4.5 สรุป

การจัดกิจกรรมตำรวจอุกมีข้อดีที่ควรนำมาปรับใช้ในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานตำรวจอุกตามหลักการกระจายอำนาจ แยกออกได้ดังนี้

1) ตามรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนั้นเป็นไปอย่างชัดเจน อาทิเช่น ตำรวจนครบาล (The Police of State) ซึ่งการปรับใช้จากแนวคิดนี้ ผู้เขียนเห็นว่าอาจนำมาปรับใช้ได้ในรูปแบบของตำรวจนครบาล ในกรณีของการจัดแบ่งประเภทของเจ้าหน้าที่ตำรวจนามากมาย หน้าที่ของตำรวจนครบาล (The General Police Force) คือ

1.1) ตำรวจนายบุคคล หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจนครบาล ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจนามากมายที่มีภารกิจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม จึงเป็นตำรวจนามากมายที่ไม่มีความจำเป็นจะต้องแต่งเครื่องแบบเช่นเดียวกับตำรวจนามากมายที่ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมโดยตรง

1.2) ตำรวจนายบุคคล หรือผู้ช่วยผู้บุคคลที่ดูแลดูแลชุมชน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจนามากมายที่จะต้องแต่งเครื่องแบบ ด้วยมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ จับกุมผู้กระทำการผิดกฎหมายและได้ส่วนคดีในความผิดที่มีโทษไม่นักนัก อาจใช้การว่ากล่าวดักเดือนหรือเปรียบเทียบปรับคดีเป็นอันสิ้นสุด อันเป็นส่วนดีในการที่ทำให้คดีขึ้นสู่ศาลถนนอย่างได้ หรือหากคู่กรณีไม่ยินยอม เจ้าหน้าที่ตำรวจนามากมายในการส่งฟ้องศาลเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้ ซึ่งก็จะมีเป็นส่วนน้อยเท่านั้น

2) ตำรวจนายบุคคล (Communal Police) อำนาจบังคับบัญชาของตำรวจนายบุคคล ของเยอรมนีเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในการแสดงเจตนาณ์ในการปกครองตามระบบประชาธิปไตย อีกทั้งมีอำนาจหน้าที่พิเศษในการสำรวจตรวจสอบ และใช้วิธีการควบคุมทะเบียนพลเมือง (Meldesamt) จะทำให้ทราบข้อมูลของประชาชนทุกคน เป็นการป้องกันปัญหาอาชญากรรมและง่ายในการติดตามจับกุมผู้กระทำการผิดกฎหมายได้ ซึ่งน่าที่จะเป็นผลดีในการนำมายกระดับให้กับประเทศไทย โดยการประสานการปฏิบัติระหว่างกองบัญชาการ

สำรวจครบทุกภาค กับกรุงเทพมหานคร ในระดับส่วนกลาง และระหว่างสำรวจภูมิภาค กับ จังหวัดต่างๆ ภายในจังหวัด รวมทั้งเทศบาลที่มีเขตการปกครองภายในจังหวัดด้วย

3) โครงสร้างการบริหารงานสำรวจของเยอรมนีโดยรวมนั้น มีความชัดเจนและการกิจหน้าที่ถูกจัดแบ่งออกอย่างเป็นสัดส่วน โดยในส่วนที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นนั้น อยู่ในรูปของสำรวจประจำรัฐและสำรวจเทศบาล มีขอบเขตของอัตราโยบายสถานเงา และในส่วนที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนโดยรวมหรือความมั่นคงในระดับชาตินั้น อยู่ในรูปของสำรวจฝ่ายสืบสานกล่างหรือสำรวจชายแดน ซึ่งเป็นรูปแบบของสำรวจแห่งชาติโดยรัฐบาลกลางเข้ารับผิดชอบ

จากการศึกษาโครงสร้างการบริหารงานสำรวจของเยอรมนี ทำให้เห็นได้ว่า ถึงแม้เยอรมนีจะมีการปกครองในรูปแบบสหพันธ์รัฐก็ตาม แต่ในส่วนที่ดีของการกิจการสำรวจ ความหลักการกระจายอำนาจทางการปกครอง เป็นสิ่งที่น่าจะเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานสำรวจ ความหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของไทยได้เป็นอย่างดี

### 3.5 ระบบสำรวจของประเทศไทย

#### 3.5.1 แนวคิดและความเป็นมา

การที่หันยกจิตการสำรวจของประเทศไทยเป็นแบบอย่างในการศึกษานี้ ด้วยเหตุที่ว่าประเทศไทย เป็นประเทศที่อยู่ในทวีปเอเชีย มีระบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข รูปแบบการปกครองเป็นแบบรัฐสภา ใช้ประมวลกฎหมายและมีลักษณะของรัฐเดียวเช่นเดียวกับประเทศไทย จะแตกต่างกันเล็กน้อยคือ การบริหารราชการแผ่นดินนั้น ประเทศไทยเป็นใช้รูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น ราชการบริหารส่วนกลาง กับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งคล้ายคลึงกับประเทศไทยอยู่ แต่แตกต่างกันตรงที่ว่าประเทศไทยอังกฤษราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นด้วยสภาพของอารีตประเพณี ดังเดิม รัฐเพียงคงรูปแบบของดังเดิมไว้ แต่ประเทศไทยเป็นไปในลักษณะของการที่รัฐบาลตรวจสอบอยู่ที่บัญญัติจัดตั้งให้เกิดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นขึ้น เช่นเดียวกับประเทศไทย พลเมืองมีได้มีแนวคิดหรือประวัติความเป็นมาในการรักษาไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพความเป็นปัจเจกชน ของตนไม่

หลังสังคրามโลกครั้งที่สองสืบสุดลง พระจักรพระดีได้รับการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นเพียงสัญลักษณ์แห่งความเป็นเอกภาพของชาติเท่านั้น ในปี ค.ศ.1946 ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้มีรัฐบาลแบบประชาธิปไตยและยืนยันให้มีการปกครองโดยยึดหลักกฎหมายและรัฐธรรมนูญ อันเป็นสิ่งที่จะประกันสิทธิพื้นฐานของประชาชนชาวญี่ปุ่น<sup>46</sup>

ระบบตำรวจของประเทศญี่ปุ่นเป็นองค์กรหนึ่ง ซึ่งทำหน้าที่ในการป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อย่างรักยาสันติสุขและรักยามความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ตำรวจจะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย<sup>47</sup> ซึ่งรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นฉบับปัจจุบันได้กำหนดไว้ โดยยึดหลักสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรกถือว่ากฎหมายเป็นสิ่งสูงสุด ประการที่สองต้องมีการบริหารงานตามหลักประชาธิปไตย โดยระบบตำรวจของประเทศญี่ปุ่นก็ได้รับการปฏิรูปใหม่พร้อมๆ กับการปกครองท้องถิ่น<sup>48</sup>

ในปี ค.ศ.1954 รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติตำรวจ เป็นกฎหมายที่มีความสอดคล้อง เป็นอันดีกับหลักของรัฐธรรมนูญ โดยได้กำหนดขึ้นตามเจตนารณ์ที่จะทำให้องค์กรตำรวจเป็นไปด้วยประสิทธิภาพและก่อให้เกิดความเคารพต่อหลักการคำแนะนำเชิงวิชาชีพที่มีอิสระของห้องถิ่น จากทัศนะนี้ก่อให้เกิดผลที่ทำให้การจัดการบริการของตำรวจแห่งชาติและตำรวจเทศบาล หรือตำรวจประจำเมืองและตำรวจนครบาล ได้ทำงานประสานสัมพันธ์กันเป็นอย่างดี โดยมีจุดประสงค์ของกฎหมายที่สำคัญ<sup>49</sup> คือ

1. เพื่อกระจายอำนาจการบริหารสู่ท้องถิ่น
2. เพื่อลดหรือจำกัดอำนาจตำรวจให้น้อยลง โดยมีลักษณะที่สำคัญ คือ
  - 2.1 มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างตำรวจแห่งชาติกับตำรวจเทศบาล
  - 2.2 ตำรวจแห่งชาติ แบ่งการควบคุมออกเป็นด้านปฏิบัติการและด้านธุรการ

<sup>46</sup>สุดา วิศรุตพิชญ์. รัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทย ค.ศ.1946. กรุงเทพฯ : งานแปลของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ อันดับที่ 176, 2541, หน้า 33-34.

<sup>47</sup>The Police Law, 1947, Article 1.

<sup>48</sup>พรชัย เทพปัญญา. การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537, หน้า 185.

<sup>49</sup>ประเสริฐ บุญนิรันดร์ และจรัญ ศรีสมบัติ. เรื่องเดียวกัน. หน้า 182.

### 2.3 จัดตั้งคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยสาธารณะ ในทุกระดับของการปกครอง คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัดและระดับเทศบาล

ตำรวจแห่งชาติ มีหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะในเขตการปกครอง โซว หรือ ชอน ที่มีพื้นเมืองไม่ถึง 5,000 คน ส่วนตำรวจเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ในเขต ชี โซว และชอน ที่มีพื้นเมือง 5,000 คนขึ้นไป

#### 3.5.2 การจัดกิจกรรมการสำรวจของญี่ปุ่น

การควบคุมการจัดองค์กร การงบประมาณและการบริหารงานบุคคลของตำรวจแห่งชาติ อยู่ในความควบคุมของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ (National Public Safety Commission)<sup>50</sup>

การควบคุมการปฏิบัติการ ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การจราจรและกิจการที่เกี่ยวข้องกับการศาล อยู่ในความควบคุมของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยสาธารณะของจังหวัด (Prefectural Public Safety Commission)<sup>51</sup>

ในส่วนของเทศบาล ควบคุมการบริหารงานทั้งด้านการจัดองค์กรและการปฏิบัติการ โดยคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยสาธารณะของท้องถิ่น

การจัดตั้งคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะจำกัดอำนาจการควบคุมของฝ่ายบริหารที่มีต่อการสำรวจ และเพื่อให้เป็นรูปแบบประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อการสาธารณูปโภคด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยสาธารณะจะได้รับการคำประทานความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ โดยกฎหมายกำหนดให้ การแต่งตั้งและถอน คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี แต่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเสียก่อน อีกทั้งยังกำหนดว่าคณะกรรมการต้องไม่สังกัดพระองค์มีองค์เดียวกันเกินกว่า 2 คน จากจำนวนทั้งหมด 5 คน หลักการนี้ใช้กับคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยสาธารณะระดับจังหวัดและเทศบาลด้วย โดยคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยสาธารณะในระดับ

<sup>52</sup> สันติ เสน่วงศ์ และคณะ. ทบทวนการสำรวจแห่งชาติญี่ปุ่น. กรุงเทพฯ : รายงานการประชุมสัมมนา สำนักงานแผนงานและงบประมาณ กรมตำรวจนคร., 2536, หน้า 1.

<sup>53</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

ห้องดินมีจำนวน 3 คน เป็นองค์ประกอบ<sup>52</sup>

จุดเด่นของระบบตำรวจญี่ปุ่น กิจการตำรวจห้องดินของญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลจากประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นผู้พากยานสอดแทรกความเป็นประชาธิปไตยและจำกัดอำนาจซึ่งอาจจะเป็นภัยต่อระบบการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยลง โดยใช้รูปแบบตำรวจของประเทศอังกฤษเป็นหลัก ซึ่งการจัดให้มีตำรวจห้องดินในรูปแบบของตำรวจเทศบาลนั้น ก่อให้เกิดปัญหา คือ เป็นภาระหนักแก่เทศบาลที่มีรายได้น้อย อีกทั้งทำให้ระบบตำรวจของประเทศญี่ปุ่นอ่อนแอลง ไม่สามารถที่จะตอบสนองด้วยความต้องการของประชาชนได้ จึงได้มีการแก้ไขระบบตำรวจ โดยยกเลิกตำรวจเทศบาลเสียคงไว้เพียงตำรวจจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองในแบบเทศบาลขนาดใหญ่ และตำรวจของส่วนกลาง เท่านั้น

### 3.5.3 การจัดโครงสร้างการบริหารงานตำรวจของประเทศญี่ปุ่น

การแบ่งลักษณะงานที่สำคัญของระบบงานตำรวจนิญญันต์ในปัจจุบันดังต่อไปนี้<sup>53</sup>

3.5.3.1 คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ<sup>54</sup> (National Public Safety Commission) เป็นคณะกรรมการฝ่ายบริหาร ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน และมีกรรมการสมาชิกอีก 5 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี กรรมการทั้งหมดได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของรัฐสภา ประธานกรรมการคือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งในคณะกรรมการ ได้รับการแต่งตั้งให้เริ่กประชุมกรรมการ และทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม แต่ไม่ได้อัญเชิญในฐานะกรรมการ ประธานกรรมการไม่อาจใช้อิทธิพลใดๆ ที่ไม่นับควรเห็นอีกคณะกรรมการได้ เพราะว่าในการตัดสินปัญหาใดๆ ก็ตามค้องอาศัยเสียงข้างมากของสมาชิกที่เข้าร่วมประชุม และประธานกรรมการมิอาจจะซื้อข้าดได้ก่อนจากคะแนนเสียงจะเท่ากัน

<sup>52</sup>Kurt Steiner. **Local Government in Japan.** Standford : Standford University Press, 1965, p 104.

<sup>53</sup>Organization of the Government of Japan 1988. institute of Administrative Management : Tokyo, 1988, p. 33-34.

<sup>54</sup>The Police Law. 1947, Article 6.

คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ ทำหน้าที่ควบคุมดูแลองค์กร ตรวจสอบแห่งชาติในเรื่องต่างๆ เช่น การเป็นประธานในการฝึกศึกษาอบรมตำรวจน การติดต่อสื่อสาร ของตำรวจน สถิติคดีอาชญากรรม อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ของตำรวจน ตลอดทั้งการประสานงาน ด้านการบริหารของตำรวจน การปฏิบัติภารกิจที่มีผลต่อความปลอดภัยของประชาชน<sup>55</sup>

คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ มีอำนาจในการแต่งตั้งและถอน ถอนผู้บัญชาการตำรวจน ทั้งนี้โดยได้รับอนุมัติจากนายกรัฐมนตรี การแต่งตั้งและถอนดอน หัวหน้าตำรวจนประจำจังหวัด<sup>56</sup> (Chiefs of Prefectural Police Headquarters) ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติด้วย แต่ในส่วนของหัวหน้าตำรวจนแห่งกรุงโตเกียว<sup>57</sup> (Chief of the Tokyo Metropolitan Police Department) ต้องได้รับอนุมัติการแต่งตั้งถอนดอน จากรัฐมนตรีและมีความเห็นชอบจากคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ รวมทั้งจากคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยสาธารณะแห่งนคร โตเกียวด้วยในระดับจังหวัดการ แต่งตั้งและถอนดอนหรือลงโทษทางวินัยแก่หัวหน้าตำรวจนจังหวัดนั้น กระทำการได้โดยการที่คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยสาธารณะระดับจังหวัดเสนอความเห็นไปยังคณะกรรมการรักษา ความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ เพื่อดำเนินการแต่งตั้งถอนดอนหรือลงโทษทางวินัยต่อไป

องค์กรตำรวจนแห่งชาติ<sup>58</sup> (National Police Agency) อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ มีผู้บัญชาการตำรวจนแห่งชาติเป็นหัวหน้า โดยทำหน้าที่หลักประการ ผู้บัญชาการตำรวจนแห่งชาติทำหน้าที่กำกับดูแลตำรวจนระดับจังหวัด (The Prefectural Police) ในเรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรตำรวจนแห่งชาติในด้านการปฏิบัติหน้าที่

องค์ประกอบขององค์กรตำรวจนแห่งชาติ ประกอบด้วยสำนักงานเลขานุการและกองบัญชาการ 5 กองบัญชาการ คือ

- (1) กองบัญชาการเพื่อการบริหาร (The Police Administration Bureau)
- (2) กองบัญชาการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา (The Criminal Investigation Bureau)
- (3) กองบัญชาการการจราจร (The Traffic Bureau)

<sup>55</sup> Ibid, Article 5.

<sup>56</sup> Ibid, Article 16.

<sup>57</sup> Ibid, Article 34 (3)

<sup>58</sup> Ibid., Article 15

- (4) กองบัญชาการรักษาความมั่นคง (The Security Bureau)
- (5) กองบัญชาการการสื่อสาร (The Communication Bureau)<sup>59</sup>

อำนาจหน้าที่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ องค์กรตำรวจนครบาล นี่หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามนี้<sup>60</sup>

- (1) วางแผนและวิจัยระบบการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับตำรวจ
- (2) งบประมาณของตำรวจนครบาล
- (3) การปฏิบัติการของกองกำลังตำรวจนครบาลในเหตุการณ์ที่มีผลต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนและความสงบเรียบร้อยในชาติ เช่น วินาศภัยและความหายใจภัย
- (4) กำหนดอัตรากำลังและการปฏิบัติตามแผน เพื่อควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉิน
- (5) การควบคุมการจราจรสำหรับรถบรรทุกที่วิ่งบนทาง ไฮเวย์ตัดผ่านเมืองในประเทศไทย
- (6) งานให้ความช่วยเหลือด้านการสืบสวนคดีอาชญากรรมระหว่างประเทศ
- (7) กิจกรรมในการให้ความช่วยเหลือของตำรวจนครบาลระหว่างประเทศ
- (8) ตำรวจนครบาลราชวังซิมพิเรียล
- (9) การบำรุงรักษาและการบริหารสถาบันการศึกษาตำรวจนครบาล และเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของตำรวจนครบาล
- (10) สถิติคดีอาชญากรรม
- (11) อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ของตำรวจนครบาล
- (12) มาตรฐานในการเกณฑ์หรือรับสมัครตำรวจน้ำที่และกิจกรรมของฝ่ายกำลังพล
- (13) การประสานงานที่เป็นการบริหารงานตำรวจนครบาล
- (14) การตรวจสอบเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของตำรวจนครบาล

นอกจากนี้องค์กรตำรวจนครบาลยังต้องรับผิดชอบในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การวางแผนระบบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับตำรวจนครบาล เช่น กฎหมาย มาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับงานของตำรวจนครบาล
- (2) สนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ของตำรวจน้ำท่องถินในเรื่องของครุยุทธภัณฑ์ต่างๆ
- (3) ให้ความร่วมมือประสานงานกับตำรวจน้ำท่องถิน

<sup>59</sup>Ibid., Article 15.

<sup>60</sup>Ibid., Article 19.

(4) ให้ความช่วยเหลือคณะกรรมการการรักษาความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ ในหน้าที่ต่างๆ ที่ดำเนินการตามกฎหมาย

องค์กรที่ขึ้นตรงต่อองค์กรตำรวจแห่งชาติ<sup>61</sup>

- (1) วิทยาลัยตำรวจนานาชาติ (The National Police Academy)
- (2) สถาบันวิจัยวิชาการตำรวจนานาชาติ (National Research Institute of Police Science)
- (3) กองบัญชาการตำรวจนายรัถกษาระราชวังอินพิเรียล (The Imperial Guard Headquarters)

องค์กรตำรวจนานาชาติ มีสำนักงานส่วนท้องถิ่นระดับกองบัญชาการทั่วประเทศทั้งสิ้น 7 กองบัญชาการ เป็นไปในรูปแบบขององค์กรตำรวจนานาชาติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานในท้องถิ่นต่างๆ ยกเว้นトイเกียว และชอกโกโกริ

**3.5.3.2 คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยสาธารณะระดับจังหวัด<sup>62</sup> (The Prefectural Public Safety Commissions)** ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด เป็นคณะกรรมการบริหารที่ทำหน้าที่ภายใต้หลักการกระจายอำนาจการปกครอง เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารที่กำกับดูแลตำรวจนายรัถ โดยมิได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการออกคำสั่งใดๆ แก่คณะกรรมการ คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยสาธารณะระดับจังหวัดมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายพื้นฐานในการปฏิบัติ รวมทั้งมีอำนาจในการออกคำสั่งอนุญาตทางการบริหารงานตามกฎหมาย เช่น การออกใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจบันเทิง การออกใบอนุญาตครองครองอาชีวะ เป็นเป็นต้น

คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยสาธารณะระดับจังหวัด ประกอบด้วย กรรมการสมาชิก 5 คน สำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยสมาชิก 2 คนมาจากการเสนอแนะของนายกเทศมนตรีและได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภาแห่งเมืองนคร (The City Assembly) และกรรมการสมาชิก 3 คน สำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ประธานคณะกรรมการฯ จะถูกเลือกโดยคณะกรรมการฯ และคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยสาธารณะระดับจังหวัดจะแต่งตั้งประชาชนผู้อยู่อาศัยของแต่ละองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเป็นบุคคลซึ่งมิได้อยู่ใน

<sup>61</sup>The Police Law 1947, Article 27-30.

<sup>62</sup>Ibid, Article 38.

หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับตำรวจหรืออัยการในท้าปีก่อนหน้าที่จะถูกแต่งตั้ง โดยผู้ว่าราชการจังหวัด (The Governor of The Prefectural) เป็นผู้แต่งตั้งโดยได้รับความยินยอมของสภาจังหวัด (The Prefectural Assembly) มีอายุการทำงาน 3 ปี และคณะกรรมการฯ ที่เป็นสมาชิกจะมาจากสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกัน โดยเมื่อร่วมกันแล้วจะต้องไม่เป็นเสียงส่วนใหญ่ในคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยสาธารณะระดับจังหวัด

องค์กรตำรวจนครบาลจังหวัด อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยสาธารณะระดับจังหวัด อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ตำรวจประจำจังหวัดจะได้รับการกำหนดโดยข้อบัญญัติของจังหวัด (Prefectural Ordinance) และจำนวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องสอดคล้องกับระเบียบข้อบังคับของคณะรัฐมนตรี (Cabinet Order) ในปัจจุบันมีเจ้าหน้าที่ตำรวจนครบาลอยู่ทั้งสิ้น 47 จังหวัด และหน่วยงานที่ใหญ่ที่สุดคือ หน่วยตำรวจนครบาลโตเกียว (The Tokyo Metropolitan Police Department) หน่วยงานที่มีอันดับรองลงมาคือ หน่วยตำรวจนครโอซาก้า (The Osaka Police Department)

สำนักงานที่ของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยสาธารณะระดับจังหวัด คือ การรักษาภูมายและความเป็นระเบียบร้อยภายนอกในจังหวัด ส่วนการปฏิบัติการเป็นหน้าที่ของสำนักงานตำรวจนครบาล ซึ่งมีผู้บังคับการตำรวจนครบาลเป็นหัวหน้าสำนักงาน

เจ้าหน้าที่ตำรวจนครบาลมี 2 ประเภท<sup>63</sup> คือ ประเภทแรกเป็นเจ้าหน้าที่รักษาดูแลเป็นผู้แต่งตั้ง ได้แก่ระดับผู้กำกับการตำรวจนครบาล ไป โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของรัฐบาลส่วนกลาง อีกประเภทหนึ่ง คือ ข้าราชการตำรวจนครบาลที่มีชั้นยศต่ำกว่าผู้กำกับการ ถือเป็นตำรวจนครบาล โดยได้รับเงินเดือนจากจังหวัด ซึ่งจังหวัดและรัฐบาลร่วมกันรับผิดชอบในเรื่องค่าใช้จ่ายต่างๆ

### 3.5.4 ภารกิจหน้าที่ของตำรวจนครบาล<sup>64</sup>

ตามกฎหมายมาตรา 2 ของกฎหมายตำรวจนครบาล ได้กำหนดหน้าที่ของตำรวจนครบาลดังนี้ “ป้องกันชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของบุคคล ป้องกันปราบปรามและสืบสวนคดีอาชญากรรม และ

<sup>63</sup>The Police Law 1947, Article 56.

<sup>64</sup> ขั้นตอน ชูบำรุง และคณะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 136 – 138.

จับกุมผู้ต้องสงสัย ความคุ้มครองราชการและปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ที่จำเป็นต่อการรักษาสันติสุขและ  
ระเบียบแบบแผนของสังคม”

ในบรรดาหน้าที่ดังกล่าววนี้ หน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับระบบงานยุติธรรมก็คือ หน้าที่ในการ  
สืบสวนสอบสวนและหน้าที่ในการจับกุมผู้กระทำความผิด

หน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนคืออาญา (Criminal Investigation) เป็นอำนาจหน้าที่  
เมืองดันของเจ้าหน้าที่ตำรวจ อำนาจหน้าที่นี้ได้รับการกำหนดไว้ในกฎหมายตำรวจน เป็นอำนาจหน้า  
ที่ที่ตำรวจทุกคนจะต้องถือปฏิบัติ ซึ่งอย่างไรก็ตามในหน่วยงานตำรวจทุกหน่วยงานจะต้องมีหน่วย  
พิเศษในการสืบสวนสอบสวนโดยเฉพาะ หน่วยพิเศษดังกล่าวจะทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวน  
โดยอาศัยเทคนิคโดยเฉพาะ อีกทั้งทำหน้าที่ในการกำกับและช่วยเหลือในการสืบสวนสอบสวนคือ  
สำคัญๆ และบางครั้งก็ดำเนินการสืบสวนสอบสวนเอง โดยอิสระ<sup>๖๖</sup>

การสืบสวนสอบสวนคืออาญาตำรวจจะต้องดำเนินไปให้สอดคล้องกับกฎหมายและข้อ  
บังคับ โดยกฎหมายการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ (The Law for Execution of Police Duties) ได้  
กำหนดขึ้นเพื่อเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจทั่วไป สำหรับประมวล  
กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (The Code of Criminal Procedure) ได้รับการกำหนดขึ้นเพื่อควบ  
คุมวิธีการสืบสวนสอบสวนคืออาญา รวมทั้งควบคุมวิธีการจับกุมผู้ต้องสงสัย ตลอดทั้งการดำเนิน  
คืออาญาโดยทั่วๆ ไป

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทยปี พ.ศ.1946 มาตรา 38 บัญญัติว่า “ผู้ใดจะถูกตัดสิน  
หรือถูกลงโทษไม่ได้ หากว่ามีการพิสูจน์ไปในทางที่เป็นปฏิปักษ์กับเขา อันเนื่องมาจากการสารภาพ  
ของเขาระบุ” การสืบสวนสอบสวนเพื่อให้ได้รับหลักฐานตามกฎหมาย ถือว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ  
ในคดีอาญา และในที่สุดถือเป็นสิ่งที่สำคัญที่จะจัดระบบให้รอบคอบและหาวิธีการสืบสวนสอบ  
สวนคืออาญา โดยอาศัยวิธีการทำงานวิทยาศาสตร์ การใช้เทคนิคหาด้วยกระทำผิด โดยหลักวิทยา  
ศาสตร์ รวมตลอดทั้งการใช้ระบบลายพิมพ์นิ่วมือและระบบการอัดเสียง การใช้ภาพถ่าย การดักฟัง  
ทางโทรศัพท์และการตรวจสอบโดยอาศัยวิชาเคมี ได้พัฒนาขึ้นอย่างรอบคอบ อันเป็นเครื่องมือที่มี  
ความสำคัญยิ่งในงานสืบสวนสอบสวนของตำรวจ

### 3.5.5 สรุป

ตำรวจญี่ปุ่นเป็นตำรวจที่ได้รับความเชื่อมั่นอย่างสูงจากสาธารณชน ทำให้  
สาธารณชนให้ความร่วมมือกับตำรวจในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการสืบสวนสอบสวน

<sup>๖๖</sup>The Police Law 1947, Article 22.

และการจับกุมผู้กระทำผิด ด้วยเหตุผลที่ว่าตำรวจญี่ปุ่นมีความยุติธรรมและปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ตำรวจญี่ปุ่นจะทำตัวใกล้ชิดกับประชาชนและ pragmatique ในชุมชนอย่างสม่ำเสมอ ตำรวจจะให้บริการประชาชนทั้งในเมืองใหญ่และชุมชนเล็กๆ โดยตำรวจจะจัดตั้งศูนย์ “โคบัง” Koban ตำรวจจะพำนักอยู่สถานที่ที่ทางราชการจัดให้ ตำรวจญี่ปุ่นจะพูดคุยกับประชาชนทุกคนในทุกๆ เรื่องที่เป็นปัญหาและไม่เป็นปัญหา ไม่ว่าเรื่องต่างๆ เหล่านี้จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมหรือไม่ก็ตาม

จากการศึกษาการจัดโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนอกญี่ปุ่น ในส่วนที่ควรนำมาปรับใช้ในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนอกไทย ตามหลักการกระจายอำนาจนั้น แยกเป็นประเด็นได้ดังนี้

### 1. โครงสร้างการบริหารงาน หรือ การจัดองค์กร ซึ่งประกอบไปด้วย

1.1 องค์กรตำรวจนครบาลชาติ (National Police Agency) ซึ่งผู้บัญชาการตำรวจนั่งหัวหน้าที่กำกับดูแลตำรวจนครบาลจังหวัด ในภารกิจหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของ ตำรวจนครบาล เป็นภารกิจที่มีผลกระทบโดยรวมของประเทศไทย สนับสนุนและประสานการปฏิบัติกับ ตำรวจนักวัด

1.2 องค์กรตำรวจนครจังหวัด (Prefectural Police) โดยอธิการกำลังของเจ้าหน้าที่จะต้องกำหนดโดยข้อบัญญัติของจังหวัด ในเหตุผลเป็นการใช้ทรัพยากร (กำลังพล) อย่างคุ้มค่าและจะต้องสอดคล้องกับระเบียบข้อบังคับของนายกรัฐมนตรี ด้านอำนาจหน้าที่อยู่ภายใต้เขตของจังหวัด

### 2. การกำหนดนโยบายและควบคุมตรวจสอบ

2.1 คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ (National Public Safety Commission) ควบคุมดูแลองค์กรตำรวจนครบาล และตำรวจนักวัด

2.2 คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยสาธารณะระดับจังหวัด (The Prefectural Public Safety Commission) ทำหน้าที่ภายใต้หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง ในการกำหนดนโยบาย ควบคุมและตรวจสอบการทำงานของตำรวจนักวัด จากประชาชนในจังหวัดนั้นๆ เอง อันเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น

3. กฎหมายตำรวจนักวัด (The Police Law) กฎหมายตำรวจนักวัดเป็นสิ่งที่ดีที่น่าจะมีการบัญญัติขึ้นใช้ สำหรับเป็นกรอบหรือหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจนักวัด โดยการรวมกฎหมายของตำรวจนักวัดที่จะจัดกระบวนการทางกฎหมายให้รวมอยู่ในฉบับเดียว อีกทั้งเป็นสิ่งที่ประชาชนสามารถที่จะตรวจสอบได้ว่า การปฏิบัติงานตามภารกิจหน้าที่ของตำรวจนักวัด เกินเลยหรือก้าวล่วงต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือไม่

จากส่วนที่ของโครงสร้างการบริหารงานตัวรวมญี่ปุ่นนี้ เป็นการมุ่งให้เกิดความเป็นเอกภาพแก่กิจกรรมตัวรวม และในเวลาเดียวกันก็สามารถผลักดันให้ยังข้อบกพร่องของระบบการรวมตัวมาได้ ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมโดยสิทธิขาดของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยคณะกรรมการรักษาระบบการปลดภัยสาธารณะแห่งชาติเป็นตัวแทน

### **3.6 สรุปแนวคิดของต่างประเทศในการจัดโครงสร้างการบริหารงานตัวรวม**

#### **ตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น**

จากแนวคิดในการจัดโครงสร้างการบริหารงานตัวรวม ตามหลักการกระจายอำนาจ ของต่างประเทศตามที่กล่าวมาแล้วนี้ จะเห็นได้ว่าการจัดโครงสร้างการบริหารงานตัวรวมในแต่ละประเทศจะสัมพันธ์และสอดคล้องกับหลักการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยนั้นๆ อันเป็นหลักสำคัญ ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายปกครอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ อีกทั้งดูถูกประดิษฐ์หลักของการจัดโครงสร้างการบริหารงานตัวรวมในแต่ละประเทศย่อมไม่แตกต่างกัน เพราะเป็นไปเพื่อรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม

จากการศึกษาโครงสร้างการบริหารงานตัวรวมของต่างประเทศ ตามหลักการกระจายอำนาจ สามารถสรุปแนวคิดและหลักการสำคัญในการจัดกิจกรรมตัวรวมได้ดังนี้

#### **3.6.1 การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมตัวรวม**

ด้วยประเทศต่างๆ ตามที่ศึกษามาแล้วข้างต้น เห็นได้ว่าในแต่ละประเทศจะมีรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยมีหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและต่างก็ยอมรับว่า งานตัวรวมไม่แยกต่างหากจากงานอื่นๆ ในระบบราชการ เช่น งานด้านการเมือง งานด้านการปกครอง งานด้านเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น ซึ่งการบริหารราชการ โดยใช้หลักการกระจายอำนาจในระดับต่างๆ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยการเลือกตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่ในการปกครอง และในกิจกรรมตัวรวมก็เช่นเดียวกันถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ ที่ประชาชนยอมมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบโดยผ่านสภาพท้องถิ่นในระดับต่างๆ ดังจะเห็นได้ เช่น ประเทศอังกฤษอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการตัวชุดต่างๆ หรือประเทศญี่ปุ่นจะมีกระบวนการรักษาความปลอดภัยสาธารณะ จะได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี โดยผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาในระดับชาติ และระดับจังหวัดมีที่มาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง หรือในกรณีของประเทศไทยรัฐและเยอรมนี นโยบายการจัดกิจกรรมตัวรวม การควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงาน ตลอดจนการกำหนดอัตรากำลังและสวัสดิการ

ต่างๆ อยู่ภายใต้การจัดการของสถาท่องถินในแต่ละระดับ โดยสถาท่องถินนั้นๆ มาจากการเลือกตั้งโดยของประชาชน อันเป็นการแสดงเจตนาณัพของประชาชนอย่างเห็นได้ชัด

### **3.6.2 การจัดโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนามาหลักการกระจายอำนาจ**

การจัดกิจกรรมตำรวจนามาหลักการกระจายอำนาจในประเทศไทย ตามที่กล่าวมาแล้วนี้ ใช้หลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิน อันเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ในส่วนที่มีผลกระทบโดยตรงต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในแต่ละท้องถิน มีการจัดกิจกรรมตำรวจนามาหลักการกระจายอำนาจรูปแบบของการปกครอง เช่น ประเทศไทยอังกฤษ อยู่ในรูปแบบของตำรวจนายศึกษา ตำรวจน้ำท่าที่มีผลกระทบโดยตรงต่อความเป็นอยู่ของประเทศไทยและประเทศอังกฤษ ก็อยู่ในรูปแบบของตำรวจน้ำท่าที่มีผลกระทบโดยตรงต่อความเป็นอยู่ของประเทศไทยและประเทศอังกฤษ ฯลฯ และในส่วนของประเทศไทยเยอรมนี มีการจัดรูปแบบตำรวจน้ำท่าที่มีผลกระทบโดยตรงต่อความเป็นอยู่ของประเทศไทยและประเทศเยอรมนี ฯลฯ และในส่วนของประเทศไทยญี่ปุ่นนี้ มีการจัดกิจกรรมตำรวจนามาหลักการกระจายอำนาจในรูปแบบของตำรวจน้ำท่าที่มีผลกระทบโดยตรงต่อความเป็นอยู่ของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น ฯลฯ ในส่วนของภารกิจหน้าที่ เป็นไปตามข้อบัญญัติของกฎหมายของประเทศไทยโดยรวมและกฎหมายของท้องถิน โดยมีหน้าที่หลักในการรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน การป้องกันปราบปรามผู้กระทำผิดกฎหมายทั่วไป การจัดการจราจร การควบคุมสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน การบรรเทาสาธารณภัยต่างๆ เป็นต้น

### **3.6.3 ความเชื่อมโยงกับส่วนกลางของโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนามาหลักการกระจายอำนาจ**

จากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดกิจกรรมตำรวจนามาหลักการกระจายอำนาจของประเทศไทย ตามที่กล่าวมาแล้วนี้ ย่อมจะต้องมีความเชื่อมโยงกับส่วนกลางในการรักษาความสงบเรียบร้อยที่เกินกำลังหรืออยู่นอกเหนือจากความรับผิดชอบของตำรวจน้ำท้องถิน ต่างๆ ฉะนั้นโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนามาหลักการกระจายอำนาจในแต่ละประเทศไทยต้องมีหน่วยงานของรัฐบาลส่วนกลางเพื่อประสานการปฏิบัติ ให้การสนับสนุนด้านกำลังพล หรือวิทยาการที่ทันสมัย หรือดำเนินงานในการกิจหน้าที่ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติโดยรวม เช่น การก่อการร้ายขึ้นชาติ การค้าอาวุธสงคราม ยาเสพติด การจราจร การอารักขาบุคคลสำคัญ การควบคุมการจราจรและรักษาความปลอดภัยบนทางหลวงแผ่นดิน ตลอดจนการสืบสวนสอบสวนคดีที่มีโทษอุกกรรจ์และสะเทือนขวัญต่อประชาชน เป็นต้น ซึ่งการกิจหน้าที่ต่างๆ เหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยความรู้ความสามารถ ความชำนาญการเฉพาะด้าน ตลอดจนกำลังพลที่พร้อมจะปฏิบัติงานในทุกพื้นที่ของประเทศไทย โดยในแต่ละประเทศไทยจะอยู่ในรูปแบบของหน่วยงานต่างๆ อาทิเช่น ตำรวจนครบาล ลอนดอน หรือ สก็อตแลนด์ยาร์ด ของอังกฤษ ตำรวจน้ำส่วนกลางหรือตำรวจน้ำแคนาดา ของ

เยอร์มนี, กรมตำรวจนครบาล ของฝรั่งเศส และองค์กรตำรวจนครบาล ของญี่ปุ่น โดยตำรวจนครบาลนี้ จะเป็นองค์กรในรูปแบบของ ตำรวจนครบาล มีภารกิจหน้าที่ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ เพื่อขัดปัญหาและประสานการปฏิบัติระหว่างตำรวจอังกฤษด้วยกัน ได้

จากแนวคิดและหลักการสำคัญของการจัดโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนครบาล ตามหลักการกระจายอำนาจ ของประเทศไทย ตามที่กล่าวมาแล้วนั้น สามารถที่จะแยกแนวคิดและรูปแบบของการจัดโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนครบาล ตามหลักการกระจายอำนาจ โดยนำมาปรับใช้ในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนครบาลของไทย เพื่อเป็นการแก้ปัญหาตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 โดยแยกประเด็นได้ดังนี้

1. แนวคิดในรูปแบบคณะกรรมการตำรวจนครบาลของประเทศไทย
2. แนวคิดในรูปแบบการจัดโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนครบาลญี่ปุ่น
3. แนวคิดในการประสานการปฏิบัติในการกิจหน้าที่ที่ซัดเจนของตำรวจนครบาล

จากแนวคิดในการจัดโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนครบาล ตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ของประเทศไทยตามที่กล่าวมานี้ ผู้เขียนจะใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนครบาลของไทย ตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสม กับสังคมไทย โดยจะกล่าวถึงรายละเอียดในบทที่ 4 ต่อไป

## บทที่ 4

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### 4.1 สรุป

กิจการสำรวจ เป็นการจัดทำบริการสาธารณสุขตามอำนาจหน้าที่ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน “สำรวจ” เป็นหน่วยงานที่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงานอยู่เสมอ จากอดีตที่การจัดกิจการสำรวจเป็นการปฏิรูประบบราชการในรูปแบบของการเน้นหลักการรวมอำนาจสู่ส่วนกลางเพื่อความมั่นคงและเป็นเอกภาพในการต่อค้านลัทธิล่าอาณา尼ค และสำรวจอยู่ในรูปแบบของ “ราชองครักษ์” อันมีลักษณะของ “สำรวจกึ่งทหาร” แต่เมื่อเวลาผ่านไปในปัจจุบันสภาพของสังคม เศรษฐกิจ การเมืองของประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วตามกระแสของโลกภิวัตน์ ทำให้ประชาชนแสดงความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณสุขหลายๆ อย่างตามสิทธิในการปกครองตนเอง และมีความต้องการที่จะได้รับการบริการที่ดีจากรัฐอย่างทั่วถึง ในกรณีของการจัดกิจการสำรวจในเมืองการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานสำรวจทุกครั้งที่ผ่านมา กิจการสำรวจยังคงเน้นการรวมอำนาจอยู่เช่นเดิม จึงทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดกระแสของการเรียกร้องให้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานสำรวจอย่างกว้างขวางทั่วไปในระดับการเมืองและระดับประชาชน

ในหลายรัฐบาลที่ผ่านมาได้มีแนวคิดในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานสำรวจในรูปแบบของการปฏิรูประบบราชการ แต่การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานสำรวจทุกครั้งนั้น กลับมุ่งเน้นไปที่การแก้ไขในระดับบุคคลหรือระดับนโยบายหรือในระดับของผู้บริหารมากกว่า<sup>1</sup>

<sup>1</sup> กำชาร จันที, พ.ต.ต. “การวิเคราะห์เชิงกฎหมายเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างกรมสำรวจ.” วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาบัณฑิตศึกษาศรีมหาบัณฑิต. สาขาวิชานิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2543, หน้า 112.

เนื่องจากเบื้องหลังลึกๆ แล้วต้องการแก้ไขปัญหาในเรื่องของความก้าวหน้าของเจ้าหน้าที่สำรวจมากกว่าที่จะมุ่งเน้นแก้ไขปัญหาในเรื่องการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน รูปแบบการปรับปรุงที่ผ่านมาจึงเป็นเรื่องของการขยายหน่วยงานมากขึ้น เพื่อให้มีตำแหน่งผู้บริหารมากขึ้น โดยมิได้คำนึงถึงความเหมาะสมของหน่วยงานใหม่ กับความสามารถในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน

ในปัจจุบันโครงสร้างการบริหารงานสำรวจมีขนาดใหญ่โตและยากในการแก้ปัญหาในด้านต่างๆ นอกเหนื่องจากการปรับปรุงในด้านวิธีการปฏิบัติพยาบาลที่จะแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในเรื่องของการกำหนดเวลาในการให้บริการ เพื่อเป็นการลดผลกระทบของความต้องการของประชาชนในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานสำรวจ โดยมิได้คำนึงถึงหรือสนใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างการขยายตัวของส่วนงานกับวิธีการปฏิบัติราชการ จึงทำให้เกิดสภาพของลักษณะการนับบังคับให้ส่วนงานในระดับล่างที่ต้องเผชิญหน้ากับประชาชนต้องเป็นผู้รับผิดชอบ และเพิ่มความกดดันให้กับผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างตลอดมา โดยที่ผู้บริหารในระดับบนมิได้รับผลกระทบในแง่ของความรับผิดชอบแต่อย่างใด

จากการศึกษาการจัดโครงสร้างการบริหารงานสำรวจของต่างประเทศ ตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พนวจมีการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการในการจัดทำบริการสาธารณสุขในการรักษาความสงบเรียบร้อย ในส่วนที่มีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนในรูปแบบสำรวจของท้องถิ่นในระดับต่างๆ โดยมีองค์กรสำรวจระดับชาติเป็นฝ่ายสนับสนุนช่วยเหลือและรับผิดชอบในส่วนที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมในระดับชาติ โดยลักษณะเช่นนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงบทบาทในการกำหนดนโยบาย ตรวจสอบความคุ้มและติดตามผลการปฏิบัติงานในการจัดทำบริการสาธารณสุขตามความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

ในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานสำรวจนี้ จำเป็นที่จะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องเหมาะสม โดยคำนึงถึงความมีประสิทธิภาพสูงสุดในการ ปกป้องคุ้มครอง สอดส่องคุ้มครองและบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน โดยต้องคำนึงถึงปัจจัยหลัก ๕ ประการ<sup>2</sup> คือ

<sup>2</sup> อันมีพ. ชูบำรุง และคณะ. การปรับปรุงโครงสร้างงานสำรวจไทย. รายงานวิจัย สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2535, หน้า 142-143.

- 1) หน้าที่และความรับผิดชอบของตำรวจ
- 2) หลักการจัดองค์กรที่เหมาะสม
- 3) หลักการบริหารราชการแผ่นดิน
- 4) ระบบของกระบวนการยุติธรรม
- 5) หลักการรักษาความมั่นคงของประเทศ

ในปัจจุบันการจัดระบบงานและโครงสร้างการบริหารงานของตำรวจ อยู่บนพื้นฐานของการปรับปรุงโครงสร้างโดยคำนึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้ง ๕ ประการเป็นแนวทางในการปรับปรุงพัฒนาระบบและโครงสร้างการบริหารงาน จนอยู่ในรูปแบบของ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่จาก การศึกษาพิจารณา การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานตำรวจในปัจจุบันแล้วพบว่า การปรับปรุง โครงสร้างการบริหารงานตำรวจไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารราชการแผ่นดิน อันประกอบไปด้วย องค์การบริหารราชการส่วนกลาง องค์การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้โครงสร้างการบริหารราชการตำรวจ ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 อันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศไทย ตามระบบประชาธิปไตย ใน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งก่อให้เกิดการสะสมของสภาพปัญหา อันส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างเห็นเด่นชัด คือ

1) ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจ ทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นองค์กรที่มีสายการบังคับบัญชาที่ยาวเกินไป ส่งผลให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ สืบเปลี่ยง ประชาชนขาดความสะดวกในการรับบริการ

2) ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยการจัดองค์กรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นแบบรวมอำนาจสู่ส่วนกลาง ทำให้การตัดสินใจในด้านต่างๆ จะอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูง ลักษณะเช่นนี้ ส่งผลด้านการบริการประชาชนที่ล่าช้า ทำให้ประชาชนขาดความศรัทธา

3) ปัญหาด้านการบริหาร เป็นผลมาจากการรวมอำนาจสู่ส่วนกลางของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทำให้ขาดประสิทธิภาพด้านการบริหาร เป็นการสืบเปลี่ยงบประมาณ เจ้าหน้าที่ตำรวจขาดบทบาทและกำลังใจในการปฏิบัติงาน เนื่องจากโอกาสของความก้าวหน้าไม่ได้อยู่ที่ประชาชนผู้ได้รับบริการจะเป็นผู้ตัดสิน แต่กลับอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูง จึงส่งผลให้เจ้าหน้าที่ตำรวจพ่ายแพ้โดยยั่งยืน ไปอยู่ด้านหน่วยงานในส่วนกลางมากกว่าจะอยู่ในหน่วยงานระดับปฎิบัติที่ใกล้ชิดประชาชน จากลักษณะเช่นนี้ นอกจากจะส่งผลในด้านการบริการแล้ว ยังส่งผลข้างเคียงให้เจ้าหน้าที่ในระดับปฎิบัติ แสวงหาผลประโยชน์ที่มีช่องด้วยกฎหมาย เพื่อนำมาสร้างโอกาสความก้าวหน้าของตน หรือหากขาดโอกาสของความก้าวหน้าเสียแล้วก็เพื่อความร่ำรวยของตน นอกจากนี้ปัญหาด้านการประสาน

งานจะมีมากขึ้น เพราะสภาพของการรวมอำนาจสู่ส่วนกลางนั้นนำไปสู่การจัดตั้งหน่วยงานเพิ่มขึ้น เพื่อคุยตรวจสอบ

การทำงานของหน่วยปฏิบัติ ทำให้การปฏิบัติงานให้สำเร็จได้ด้วยอาศัยหน่วยงานมาภายนอก หน่วยที่ทำให้เกิดการลื้นเปลี่ยนงบประมาณโดยใช้เหตุ

4) ปัญหาด้านการศึกษาของตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีจำนวนของข้าราชการ ตำรวจมาภายนอกฯ แสนคน ทั้งตำรวจชั้นประทวนและชั้นสัญญาบัตร โดยหลักสูตรการศึกษอบรร ของเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นประทวนนั้นสั้นเกินไป คุณวุฒิอยู่ในภาวะต่ำ ระยะเวลาการอบรมสั้นเมื่อ่อน รนแล้วก็บรรจุให้ทำงาน ซึ่งจะทำให้การตัดสินใจ ในการแก้ไขปัญหาไม่มีประสิทธิภาพ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจเหล่านี้จะต้องเป็นกำลังสำคัญในการให้บริการแก่ประชาชน

5) ปัญหาด้านการทุจริตคอร์ปชั่น ซึ่งตำรวจเป็นผู้อยู่ในกระบวนการยุติธรรมและเป็น ผู้ปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมาย จึงอาจเป็นการล่อแหลมต่อการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อแสวง หาผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ เพื่อประโยชน์แก่ตนเอง อันทำให้ประชาชนไม่ได้รับความยุติธรรม อันพึงควรจะได้รับ การทุจริตคอร์ปชั่นนั้นเป็นปัญหาสั่งสมมาช้านาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อความ สามัคคีในการตรวจ และเป็นปัญหาที่เป็นการบ่อนทำลายความสงบสุขและการพัฒนาประเทศ

6) ปัญหาการแต่งตั้งโยกข้ายield ตำรวจ ปัญหาที่มีมาช้านานอีกปัญหานึงคือ ปัญหาการ โยกข้ายield เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความซื่อสัตย์ ยุติธรรม มักจะไม่ค่อย ได้รับการพิจารณา แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ไม่ค่อยได้ปฏิบัติงาน แต่กลับซึ่งกันนักการเมืองหรือผู้ใหญ่ ในวงราชการหรือผู้บังคับบัญชา มักจะได้รับการพิจารณาความดีความชอบเสมอ ทำให้เกิดการแตก ความสามัคคีในการตรวจ โดยมักได้รับการวิจารณ์จากสื่อมวลชนต่างๆ อยู่เสมอ ทำให้เจ้าหน้าที่ ตำรวจที่ดีใจในการปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความซื่อสัตย์ ยุติธรรม เกิดความคิดว่าไม่เป็นธรรมกับเขา อัน ส่งผลต่อการบริการประชาชนเป็นอย่างยิ่ง

7) ปัญหาพากพ้อง เส้นสายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทำให้เกิดการวิ่งเต้นในทางคดี การทำงานของพนักสอบสวน ไม่เป็นอิสระในการสั่งคดี ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน ดังเช่นที่เคยเป็นข่าวใหญ่ในหน้าหนังสือพิมพ์อยู่เป็นประจำ

8) ปัญหาของการรับส่วนของหนี้อามิสสินจ้าง เป็นปัญหาเรื่องอีกปัญหานึง เนื่องจาก เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย จึงเป็นช่องทางการทุจริต เนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ตำรวจเองไม่ เคร่งครัด ในการบังคับใช้กฎหมาย ในการดำเนินคดีกับผู้ให้อามิสสินจ้างกับตำรวจ ซึ่งตำรวจต่างๆ ที่มีอำนาจในการตรวจสอบหาอามิสสินจ้างจากการปฏิบัติหน้าที่ได้ จะดำเนินการในทุกวิถีทางเพื่อให้ได้ ซึ่งผลประโยชน์ส่วนตน โดยรับมายากรัฐกระทำผิดต่อกฎหมายบ้านเมือง เช่น พากนายนบอน นักค้ายา เสพติด ผู้ประกอบการซ่องโถเกะ วินรถรับจ้าง หรือจากผู้กระทำผิดกฎหมายอื่นๆ อันส่งผลให้

ประชาชนไม่ได้รับบริการจากตำรวจอย่างเต็มที่ เนื่องจากตำรวจจะต้องไปคดอบริการผู้ให้อามสสิน จ้างหรือส่วยบุญ การป้องกันและปราบปรามจึงไร้ประสิทธิภาพ

จากสภาพปัญหาดังที่กล่าวมา เห็นได้ว่าปัญหาหลักของโครงสร้างการบริหารงานตำรวจ คือ การใช้หลักการรวมอำนาจสู่ส่วนกลาง ใน การจัดโครงสร้างการบริหารงาน อันส่งผลให้เกิด สภาพของปัญหาอื่นๆ ตามมา องค์กรตำรวจนั้นได้รับการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานมาก นัยหนาครั้ง แต่ปัญหาเหล่านี้ยังคงมีอยู่ต่อไปและนับวันจะทวีความรุนแรงขึ้น

จากการศึกษาการจัดโครงสร้างการบริหารงานตำรวจของต่างประเทศแล้วทำให้พบว่า ในประเทศต่างๆ ที่ได้ทำการศึกษา คือ ประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี และ ประเทศญี่ปุ่น ต่างจัดโครงสร้างการบริหารตำรวจ ตามหลักการกระจายอำนาจทั้งสิ้น โดยมีแนวคิด และหลักการสำคัญของการจัดโครงสร้างการบริหารงานตำรวจ พอกลุ่มได้ดังนี้คือ<sup>3</sup>

- 1) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมตำรวจ
- 2) จัดโครงสร้างการบริหารงานตำรวจตามหลักการกระจายอำนาจ
- 3) ความเชื่อมโยงกับส่วนกลางของโครงสร้างการบริหารงานตำรวจ ตามหลักการ

#### กระจายอำนาจ

การจัดโครงสร้างการบริหารงานตำรวจในต่างประเทศที่ได้ศึกษามานั้น พบว่าเคยมี สภาพของปัญหาที่ไม่แตกต่างกับประเทศไทยเท่าไนก็ แต่จากการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขในแนวทาง ของหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ใน การจัดการงานของรัฐ ทำให้ปัญหาต่างๆ นั้นได้รับการแก้ไขลง ได้เป็นอย่างดี โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมตำรวจ อาทิเช่น ใน รูปของคณะกรรมการตำรวจในระดับต่างๆ หรือทราบทบทวนภารกิจของกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ เป็นผู้มีอำนาจจดทะเบียน ในการบังคับการให้เป็นไปตาม กฎหมายของท้องถิ่นนั้นๆ<sup>4</sup> หรือมีอำนาจหน้าที่ในการจัดกิจกรรมตำรวจในท้องถิ่นของตนเองได้ โดย การกำหนดนโยบาย การควบคุมตรวจสอบตลอดจนการติดตามผลการปฏิบัติงาน รวมทั้งสามารถที่ จะให้คุณให้ไทยแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องถิ่นนั้นๆ ได้ โดยผ่านสภาพองท้องถิ่น ซึ่งมาจากการ เลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ โดยมีการจัดโครงสร้างการบริหารงานตำรวจ ตามหลักการ กระจายอำนาจ มีการกิจหน้าที่ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย บังคับใช้กฎหมายทั้งกฎหมายของ รัฐ ในส่วนกลางและกฎหมายของท้อง

<sup>3</sup> คุ้นได้ที่ บทที่ 3 ข้อ 3.6 หน้า 110-112.

<sup>4</sup> รายงานการประชุมคณะที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ครั้งที่ 9/2541 เมื่อวันอังคารที่ 7 เมษายน 2541 ณ ห้องประชุมกระทรวงมหาดไทย 3 ชั้น 2 ศาลาว่าการกระทรวงมหาดไทย, หน้า 2-4.

ถี่นนนฯ เอง ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทั่วไป คุ้มครองดูแลมนุษย์ทุกคน นำร่องสุขของประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตามการจัดโครงสร้างการบริหารงานสำรวจ ตามหลักการกระจายอำนาจ หรืออีกนัยหนึ่ง สำรวจท้องถิ่น ย่อมมีข้อจำกัดในแง่ของความสามารถในการปฏิบัติภารกิจ ขณะนี้จึงเป็นการจำเป็นที่ประเทศไทยต้องๆ ที่ได้ศึกษามาแล้วนั้น จะต้องมีการคงระบบสำรวจของส่วนกลางไว้ เพื่อเป็นการประสานการปฏิบัติในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายที่มีขึ้น ขึ้นของความรุนแรงที่เกินกำลังและความสามารถที่สำรวจส่วนท้องถิ่นจะรับไว้ได้ อีกทั้งเป็นกำลังสนับสนุนแก่หน่วยสำรวจในแต่ละท้องถิ่นหากเกิดเหตุฉุกเฉินหรือได้รับการร้องขอ ในแง่ของขีดความสามารถของสำรวจส่วนกลาง หรืออีกนัยหนึ่งสำรวจแห่งชาติแล้ว ย่อมที่จะมีขีดความสามารถที่สูง ด้วยกำลังบุคลากรและภาระในการสำรวจที่มากกว่าในส่วนท้องถิ่นอย่างแน่นอน ขณะนั้นหน่วยงานดังกล่าวจะสามารถแสวงหาวิทยาการที่ทันสมัย และอุปกรณ์การปฏิบัติหน้าที่ที่สามารถจะเอื้ออำนวยให้หน่วยสำรวจทุกหน่วยในประเทศไทยได้ เพื่อเป็นการรองรับสภาพของปัญหาในการป้องกันและการรักษาความสงบเรียบร้อยทั้งในและนอกประเทศ อันเป็นการป้องกันมิให้ประเทศไทยต้องตกอยู่ในสภาพของความซับซ้อนเนื่องจากมีเหตุการณ์และปัญหาที่ไม่คาดฝันเกิดขึ้นได้ การที่สังคมสงบสุขปราศจากการคุกคามของอาชญากรรมทั้งในและนอกประเทศแล้ว ย่อมส่งผลให้ประชาชนเกิดความศรัทธาและเคารพต่อกฎหมาย เกิดความรักความหวังแห่งในท้องถิ่นของตน อันเป็นการส่งผลให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองของสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของประเทศไทยได้เป็นอย่างดี

จากเหตุผลดังเบื้องต้น ในการใช้หลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ในการจัดโครงสร้างการบริหารงานสำรวจของต่างประเทศ และจากหลักการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534<sup>5</sup> ประกอบกับพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 4 “ให้จัดระเบียบ บริหารราชการแผ่นดินดังนี้

- (1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- (2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- (3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

<sup>5</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 4 “ให้จัดระเบียบ บริหารราชการแผ่นดินดังนี้

พ.ศ.2539 และพระราชบัญญัติโอนกรรมตำราฯ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำราฯ แห่งชาติ พ.ศ.2541<sup>6</sup> เห็นได้ว่า โครงสร้างการบริหารงานตำราของไทยนั้นมีได้สอดคล้องกับหลักการบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด ด้วยเป็นการจัดโครงสร้างโดยใช้หลักการรวมอำนาจสู่ส่วนกลาง ทำให้เกิดสภาพของปัญหาตามที่กล่าวมาแล้วนั้น ขณะนี้ในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานตำราฯ ตามหลักการกระจายอำนาจ จึงเห็นควรปรับปรุงแก้ไข คือ

1) ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานตำราฯ โดยใช้หลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการกำหนดนโยบาย ควบคุม ตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติงานของตำราฯ ได้ โดยอยู่ในรูปของคณะกรรมการตำราฯ ทั้งในระดับชาติ ระดับภาคและระดับท้องถิ่น โดยใช้แนวคิดในการจัดโครงสร้างการบริหารงานในรูปคณะกรรมการตำราของประเทศไทย<sup>7</sup> เพื่อเป็นการแก้สภาพของปัญหาค่างๆ ที่มีสาเหตุเกิดจากการรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลางได้ ด้วยเหตุผลการปฏิบัติภารกิจของตำราจะอยู่ในสายตาของประชาชนตลอดเวลา การออกนอกรถลุ่นอุทกทางหรือการทุจริตต่อหน้าที่จะกระทำได้ยาก เพราะประชาชนในท้องถิ่นสามารถที่จะให้คุณให้โทษต่อผลการปฏิบัติงานของตำราฯ ได้

2) ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานตำราฯ โดยใช้หลักการกระจายอำนาจ ในการจัดโครงสร้างตำราของก่อเป็น ตำราในส่วนของท้องถิ่นและตำราส่วนกลาง (ตำราแห่งชาติ) ตามแนว

<sup>6</sup>พระราชบัญญัติโอนกรรมตำราฯ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำราฯ แห่งชาติ พ.ศ.2541 มาตรา 7 “ให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับราชการของกรมตำราฯ กระทรวงมหาดไทย และบรรดาอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำราทุกตำแหน่งและขั้นชากองกรมตำราฯ กระทรวงมหาดไทย ไปเป็นของสำนักงานตำราแห่งชาติ หรือของข้าราชการตำราฯ สำนักงานตำราแห่งชาติ แล้วแต่กรณี”

มาตรา 8 บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศ หรือคำสั่งใดที่อ้างถึงกรมตำราฯ อธิบดีกรมตำราฯ รองอธิบดีกรมตำราฯ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำราฯ หรือตำแหน่งอื่นของข้าราชการตำราของกรมตำราฯ ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศ หรือคำสั่งนี้อ้างถึงสำนักงานตำราแห่งชาติ ผู้บัญชาการตำราแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำราแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำราแห่งชาติ หรือตำแหน่งอื่นของข้าราชการตำราของสำนักงานตำราแห่งชาตินั้น แล้วแต่กรณี”

<sup>7</sup> ดูได้ที่ บทที่ 3 ข้อ 3.2.6 หน้า 70.

คิดในการจัดโครงสร้างการบริหารงานด้านของประเทศญี่ปุ่น<sup>8</sup> โดยการกำหนดให้องค์กรด้ำริษาส่วนท้องถิ่นนั้น มีขอบเขตของการปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย การบังคับใช้กฎหมาย หรือการบริการชุมชน เช่น การจัดการจราจร การจัดสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน การสนับสนุนการท่องเที่ยวภายในเขตท้องถิ่นของตน เป็นต้น ในส่วนของด้ำริษาส่วนกลางนั้น เป็นไปตามรูปแบบของด้ำริษาแห่งชาติในปัจจุบัน แต่มีการกิจหน้าที่ในการให้การสนับสนุน ช่วยเหลือ ส่งเสริมความรู้ ตลอดจนปฏิบัติการกิจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในขีดขั้นที่รุนแรง เช่น คดี อุกฉกรรจ์และสะเทือนขวัญ คดีที่มีไทยสถานหนัก คดีที่เกี่ยวกับความสงบสุขของชุมชนโดยรวม หรือคดีที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ เป็นต้น ส่วนในด้านการบริการต่อประชาชนนั้น ในฐานะด้ำริษาแห่งชาติ การกิจหน้าที่ทางด้านนี้ก็มีได้หมดล้วนไป ตัวอย่างเช่น การจัดการจราจรและรักษาความปลอดภัยบนทางหลวงแผ่นดิน ทางน้ำ ทางทะเล อากาศ หรือการสนับสนุนในการบรรเทาสาธารณภัยต่างๆ เป็นต้น ซึ่งในฐานะของด้ำริษาแห่งชาติ จะเป็นหน่วยงานที่เชื่อมโยงระหว่างด้ำริษาของท้องถิ่นและด้ำริษาส่วนกลางได้เป็นอย่างดี เพื่อส่งผลให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุดและทั้งเป็นการจัดโครงสร้างการบริหารงานด้ำริษา ตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ที่เป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และหลักการบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นหลักสำคัญของการจัดกิจการด้ำริษาทั่วโลก.

ฉะนั้นการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานด้ำริษา ตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงควรที่จะต้องเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ จัดทำตามบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยมีรูปแบบของโครงสร้างการบริหารด้ำริษา ดังนี้คือ

1. ด้ำริษากรุงเทพมหานคร โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 89 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 และอำนาจตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยยูไนความรับผิดชอบโดยตรงของ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภาพกรุงเทพมหานคร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ในการกำหนดนโยบาย การบริหารงาน การกำหนดอัตรากำลัง การควบคุมบังคับบัญชา และอำนาจหน้าที่อื่นเป็นไปตามข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร และเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร

---

<sup>8</sup> ดูได้ที่ บทที่ 3 ข้อ 3.5.3 หน้า 103-107.

2. สำรวจจังหวัด โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 (23) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณสุขเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ในการจัดระบบการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในจังหวัด เพื่อประสานการปฏิบัติระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีเขตพื้นที่ทางการปกครองภายในจังหวัด

3. สำรวจเทศบาล โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 50 (1) ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2498 แก้ไขเพิ่มเติม (ครั้งที่ 10) พ.ศ.2542 และตามมาตรา 16 (30) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยอยู่ในความรับผิดชอบของนายกเทศมนตรี และอยู่ภายใต้การกำหนดนโยบายการปฏิบัติของสภาพเทศบาล ซึ่งมาจาก การเลือกตั้งของประชาชน และเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลในเทศบาล ตาม มาตรา 23 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

4. สำรวจพัท야 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 67 (1) ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 และอำนาจตามมาตรา 16 (30) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยอยู่ในความรับผิดชอบของนายกเมืองพัทยา ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง และอยู่ภายใต้การกำหนดนโยบายของสภาพเมืองพัทยาและเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลในเมืองพัทยา ตาม มาตรา 28 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

5. สำรวจแห่งชาติ เป็นไปตามอำนาจของกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มส่วนราชการกรมสำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2539 และพระราชบัญญัติโอนกรรมสำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานสำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2541 โดยอยู่ในความรับผิดชอบของ ผู้บัญชาการสำรวจแห่งชาติ ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนให้ ความช่วยเหลือแก่สำรวจท้องถิ่นทุกหน่วยทั่วประเทศ รักษาความสงบเรียบร้อย และปราบปรามอาชญากรรมทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อที่เป็นภัยต่อกำลังพลและความมั่นคงของ ชาติ หรืออาชญากรรมที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถในการดูแลสูงหรือความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ

ในส่วนของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น สำรวจท้องถิ่นทุกระดับอยู่ภายใต้ นโยบายของสภาพท้องถิ่นในระดับต่างๆ ซึ่งมาจาก การเลือกตั้งของประชาชน และในส่วนของสำรวจ แห่งชาติ เป็นความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรี ที่จะต้องตอบกระทู้ถ้ามีสภาพผู้แทนรายภูมิ เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสำรวจ

ด้านการประสานการปฏิบัติระหว่างตำรวจในแต่ละท้องถิ่นและตำรวจแห่งชาติ ให้เป็นไปตามกฎหมายฯ ซึ่งควรที่จะรวมรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดกิจกรรมตำรวจที่มีอยู่มาก นัยกระจัดกระจาดให้รวมเป็นฉบับเดียว เพื่อที่จะเป็นกรอบในแนวทางปฏิบัติในการปักป้องคุ้มครองเจ้าหน้าที่ตำรวจเองและเป็นการง่ายต่อการตรวจสอบติดตามของประชาชนว่าตำรวจปฏิบัติงานภายใต้กรอบของกฎหมายหรือไม่

การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานตำรวจน ตามแนวความคิดดังกล่าวนี้เป็นการใช้หลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ อันเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ในการกระจายอำนาจทางการปกครอง ตามหลักการประชาธิปไตย

แต่จากสภาพของสังคมไทยในปัจจุบัน มีปัญหาที่จะต้องขับเคลื่อนการทำให้การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานตำรวจน ตามหลักการกระจายอำนาจ ไม่สามารถที่จะดำเนินการได้เต็มรูปแบบอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากสาเหตุของปัญหาดังต่อไปนี้คือ

1. ความเข้มแข็งในโครงสร้างของระบบราชการ โดยยึดหลักการรวมอำนาจสู่สูญยึดกลางอันเป็นผลมาจากการสร้างรัฐชาติ เพื่อให้รอดพ้นจากลัทธิล่าอาณานิคมจากชาติตามหัวอ่านของตากอันเป็นรูปแบบการปกครองแบบศูนย์กลางgrade 9 เพื่อความเป็นเอกภาพและความมั่นคงของชาติและยังคงใช้เรื่องนามนึงปัจจุบัน และรัฐบาลได้ใช้หลักการแบ่งอำนาจเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคเพื่อแก้ปัญหาในท้องถิ่นต่างๆ ทำให้ความไม่平庸 โศกเศร้าของระบบราชการมีมากขึ้นและได้ดำเนินมาเช่นนี้เป็นระยะเวลานานจนยากที่จะเปลี่ยนแปลงได้โดยง่ายในขั้นตอนเดียว

2. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจำเป็นที่จะต้องอาศัยกลไกจากรัฐบาลส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ เป็นผลให้การกระจายอำนาจไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร อันก่อให้เกิดผลในทางลบในการที่ประชาชนไม่มีโอกาสในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง ทำให้ไม่มีโอกาสได้เรียนรู้การปกครองตนเอง ซึ่งทำให้เกิดความไม่พร้อมที่จะปกครองตนเอง เมื่อไม่พร้อมก็ทำให้ผู้มีอำนาจจึงรู้สึกว่าไม่ควรที่จะมีการปกครองตนเอง เป็นการก่อให้เกิดทัศนคติของการคอบรั้งความช่วยเหลือจากส่วนกลางอันเป็นอุปสรรคอย่างสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ก่อตัวขึ้น และสร้างอิทธิพลของตนจากฐานอำนาจทางการเมือง<sup>10</sup> ซึ่งเป็นอันตราย

<sup>9</sup> ลิขิต ชีรเวศิน. การเมืองการปกครองของไทย. กรุงเทพ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2539, หน้า 239-251.

<sup>10</sup> ไกรยุทธ ชีรเดชคืนน้ำ. การพัฒนาชนบทกับกระบวนการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524 หน้า 21.

## อย่างยิ่งในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ในช่วงของหัวเลี้ยวหัวต่อของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปในการพัฒนาประเทศและเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมิให้เกิดการเสียหายต่อการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของตำรวจ ตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ โดยแท้ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงอย่างกระทันหันย่อมเกิดผลเสียตามมาได้อย่างไม่คาดคิด จะนั้นจากสภาพของระบบราชการที่ใหญ่โตและสภาพที่ขาดความรู้ความเข้าใจต่อการเมืองการปกครองที่ดีพอ การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงาน จึงควรที่จะเป็นไปในแนวทางค่อยเป็นค่อยไป และเมื่อถึงจุดที่มีความพร้อมในทุกด้านแล้ว การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานตำรวจ จึงควรที่จะปรับปรุงไปในแนวทางตามหลักการกระจายอำนาจสู่ประชาชนอย่างแท้จริง

จะนั้นผู้เขียนจึงขอเสนอแนะความคิดในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงาน ตำรวจ โดยใช้รูปแบบของคณะกรรมการตำรวจระดับต่างๆ ซึ่งเป็นแนวทางการปรับปรุงอย่างค่อยเป็นค่อยไปและเหมาะสมกับสังคมไทยในปัจจุบันเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับการปรับปรุงอย่างเต็มรูปแบบต่อไป ดังรายละเอียดที่จะกล่าวในข้อ 4.2

### 4.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลที่ได้จากการศึกษาในหลักการสำคัญของการจัดโครงสร้างการบริหารงานตำรวจ ตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของแต่ละประเทศ สามารถที่จะสรุปเป็นหลักการสำคัญของการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานตำรวจของไทยตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้ดังนี้

1) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานตำรวจ ในรูปของคณะกรรมการตำรวจโดยจะต้องมีบทบาทในกิจกรรมตำรวจในแต่ละระดับการปกครองตามความเหมาะสม โดยเป้าหมายที่สำคัญคือ ต้องให้ตำรวจเกิดความรู้สึกว่าเป็นตำรวจของประชาชน และมีประชาชนให้ความช่วยเหลือสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่อยู่ตลอดเวลา ซึ่งจะก่อให้เกิดการพัฒนา และส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ

2) การจัดองค์กรตำรวจต้องคำนึงถึงความจำเป็นในแต่ละพื้นที่ทางการปกครอง และสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม ทั้งการกำหนดสายการบังคับบัญชาที่สั้นและกระชับ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานมากที่สุด แต่ในขณะเดียวกันจะต้องมีองค์กรตำรวจระดับชาติเพื่อสนับสนุนช่วยเหลือแก่ตำรวจท้องถิ่นในทุกๆ ด้าน

จากการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ประกอบด้วยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และพระราชบัญญัติเป็นส่วนราชการกรมตำรวจนครบาล กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2539 และพระราชบัญญัติโอนกรมตำรวจนครบาล ให้เป็นส่วนราชการแห่งชาติ พ.ศ.2541 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ประกอบด้วยหลักการสำคัญในการจัดโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนครบาล ตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของต่างประเทศที่ทำการศึกษา พบว่าการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนครบาล ตามหลักการกระจายอำนาจนี้ มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่และโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนครบาล ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย ตามหลักการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ดังนั้น โดยหลักแล้วควรจัดให้มีการกระจายอำนาจภายใต้สำนักงานตำรวจนครบาลแห่งชาติ สรุปได้ดังนี้<sup>11</sup>

1) ให้สำนักงานตำรวจนครบาลกระจายอำนาจให้สำนักงานตำรวจนครบาลที่ มีอำนาจในการแต่งตั้งโดยข้าราชการความดีความชอบ ตำรวจนครบาลที่ท้องถิ่นได้เอง โดยไม่ต้องให้สำนักงานตำรวจนครบาลพิจารณาหรืออนุมัติอีก

2) ให้สำนักงานตำรวจนครบาลที่มีอำนาจสอนสวนพิจารณาและสั่งค้านวินัยของตำรวจนครบาลที่ได้ โดยให้มีความเป็นธรรมและรวดเร็ว ซึ่งไม่ต้องส่งเรื่องให้สำนักงานตำรวจนครบาลพิจารณาหรือสั่งการใดๆ

3) ให้สำนักงานตำรวจนครบาลที่มีอำนาจพิจารณาสำนวนคดีต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบ และมีอำนาจที่จะสั่งคดีว่าเห็นควรสั่งฟ้องหรือไม่ควรฟ้อง (สั่งไม่ฟ้อง) ผู้ต้องหาได้เลย โดยไม่ต้องส่งสำนวนคดีและความเห็นดังกล่าวไปให้สำนักงานตำรวจนครบาลพิจารณาสำนวนคดีและมีความเห็นเช่นเดียวกัน

4) ให้สำนักงานตำรวจนครบาลที่มีอำนาจพิจารณาและอนุมัติในการจัดซื้อจัดจ้างอุปกรณ์ต่างๆ ภายในเขตพื้นที่ท้องถิ่นได้ โดยไม่ต้องให้มีการเสนอและขออนุมัติจากสำนักงานตำรวจนครบาล เพราะทำให้ช้าชองและไม่เป็นการกระจายอำนาจ

5) ให้สำนักงานตำรวจนครบาล, ภาค, จังหวัด มีประชาชนมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการร่วมด้วย โดยให้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายการทำงานของตำรวจนครบาล ได้ มีอำนาจในการ

<sup>11</sup> วิเครช จันทร์ศร ในการ “หนี้แผ่นดิน” เรื่องสำนักงานตำรวจนครบาล ออกอากาศ เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2541 เวลา 19.00-20.30 ทางช่อง 07 UBC.

ประเมินการทำงานของตำรวจ และให้ประชาชนมีอำนาจที่พิจารณาให้ความดีความชอบของตำรวจ รวมทั้งมีอำนาจร่วมอยู่เป็นกรรมการพิจารณาค้านวินัยของตำรวจด้วย จึงจะถือว่าเป็นการกระจายอำนาจบริหารอย่างแท้จริง

6) ให้สำนักงานตำรวจ ปรับปรุง ส่งเสริมการให้บริการแก่ประชาชนในการมาติดต่อใช้บริการยังสถานีตำรวจนครบาล (โรงพัก) เนื่องจากตำรวจส่วนใหญ่อยู่ที่ค้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมค่างๆ และจุดเริ่มจะต้องเริ่มที่สถานีตำรวจนครบาล (โรงพัก) จึงควรส่งเสริมให้บริการที่ดีแก่ประชาชนอย่างเป็นธรรมและรวดเร็ว

7) ควรส่งเสริมปรับปรุงให้มีการประสานงานกันในกระบวนการยุติธรรม ในส่วนของสำนักงานอัยการสูงสุด ศาล และราชทัณฑ์ เพื่อให้การทำงานคล่องตัวเป็นธรรมและรวดเร็ว อันนำประโยชน์มาสู่ประชาชน

แต่ด้วยสภาพของสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของประเทศไทยในปัจจุบัน เป็นช่วงของการเกิดวิกฤติทั้งค้านเศรษฐกิจและสังคม และเป็นช่วงของการเปลี่ยนแปลงในหลายๆ ด้าน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน ในภาวะเช่นนี้การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนั้น จึงยังไม่สามารถที่จะจัดทำให้สมบูรณ์ตามหลักการกระจายอำนาจดังเช่นค่างประเทศได้

ฉะนั้นผู้เขียนจึงเห็นเป็นการสมควรที่จะใช้แนวคิดและหลักการจัดโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนของค่างประเทศที่ประสบผลสำเร็จและมีประสิทธิภาพในการทำงาน นาปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานตำรวจน ตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและหลักการบริหารราชการแผ่นดิน โดยคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงของสังคมไทย ในปัจจุบัน และมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) จากแนวการจัดโครงสร้างการบริหารงานตำรวจน ตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของค่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดโครงสร้างองค์กรตำรวจนของประเทศไทยซึ่งมีพื้นฐานทางสังคมใกล้เคียงกับของไทยมากที่สุดมาเป็นแนวทางในการโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนของไทย<sup>12</sup> โดยปรับให้สอดคล้องกับหลักการบริหารราชการแผ่นดิน อันมีราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้เขียนเห็นสมควรกำหนดให้องค์กรตำรวจนในส่วนภูมิภาคอันได้แก่ ตำรวจนครบาลจังหวัด (รวมสถานีตำรวจนในสังกัดด้วย) มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมในส่วนของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วย จากเหตุผลหน่วยงานตามที่กล่าวมานี้เป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

<sup>12</sup> คุณเพิ่มเติม บทที่ 3 ข้อ 3.5.3 หน้า 113-115.

ตัวรายงานประเมินผลภูมายิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญา รวมทั้งกฎหมายที่เป็นข้อบัญญัติของห้องถันค่างๆ

นอกจากนี้แล้วผู้เขียนยังเห็นเป็นการสมควร ที่จะปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงาน つまり โดยใช้ระบบของคณะกรรมการสำรวจ ตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยใช้แนวคิด ของประเทศอังกฤษ ซึ่งประกอบไปด้วยคณะกรรมการสำรวจ<sup>13</sup> ทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัด (รวม กรุงเทพมหานคร) และคณะกรรมการสำรวจระดับเทศบาล (สำหรับสถานีสำรวจภูธรที่มีเขตการปกครองส่วนห้องถันแบบเทศบาลรวมอยู่ด้วย โดยรวมทั้งการปกครองส่วนห้องถันในรูปแบบเมือง พัทยา) เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ให้ข้อเสนอแนะ ติดตามและตรวจสอบผลการปฏิบัติงานจากผู้บัญชาการสำรวจครบทุก หัวหน้าสำรวจจังหวัด และหัวหน้าสถานีสำรวจที่เขตการปกครองรูปแบบเทศบาลดังอยู่เป็นวาระ และมีอำนาจในการให้ข้อเสนอแนะและท้วงติงในการแต่งตั้ง และถอนถอนหัวหน้าสำรวจ แต่อย่างไรก็ตามคณะกรรมการสำรวจในแต่ละระดับที่กล่าวมา ในมี อำนาจในการบังคับบัญชา หรือกำกับดูแลในการบริหารงานของสำรวจได้ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็น การเหมาะสมกับสภาพของสังคมไทยในปัจจุบัน ที่อยู่ในภาวะของการเริ่มต้นในการปกครองตนเอง ตามหลักการกระจายอำนาจสู่ห้องถันซึ่งยังขาดความพร้อมอยู่หลายด้าน อีกทั้งเป็นการลดช่องว่าง ของหลักการบริหารงานแบบรวมอำนาจกับหลักการกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการจัดทำบริการสาธารณะ ด้านการรักษาระบบน้ำ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนในห้องถันลงได้ ฉะนั้น องค์กรสำรวจตามรูปแบบของการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานสำรวจ ตามหลักการกระจายอำนาจสู่ห้องถัน จึงควรแบ่งออกเป็นประเภทได้ดังนี้

1.1) สำรวจแห่งชาติ ประกอบด้วย สำนักงานเลขานุการกรม, สำนักงานเจตสำรวจ, กองการเงิน, สำนักงานกำลังพล, กองการต่างประเทศ, กองคดี, กองวิชาการ, กองบัญชาการศึกษา, โรงเรียนนายร้อยสำรวจ, สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, สำนักงานสำรวจสันติบาล, สำนักงานแผนงาน และงบประมาณ, สำนักงานแพทบี้ใหญ่, สำนักงานวิทยาการสำรวจ และสำนักงานส่งกำลังบำรุง กองบัญชาการสำรวจตรวจสอบระหว่างประเทศ, กองบัญชาการสำรวจประจำปีและพิเศษ และ กองบัญชาการสำรวจสอบสวนกลาง,

1.2) สำรวจภาค ประกอบด้วย สำรวจภูธรภาค 1 – 9

1.3) สำรวจภูธรจังหวัด ประกอบด้วยสถานีสำรวจภูธรสำเร็จ สถานีสำรวจภูธรก่อ สถานีสำรวจภูธรรับ

<sup>13</sup> ดูได้ที่ บทที่ 3 ข้อ 2 หน้า 77-78.

1.4) สำรวจท้องถิ่น ประกอบด้วย กองบัญชาการตำรวจนครบาล ตำรวจนครบาลเมืองพัทยา และตำรวจนครบาล (ชื่อน้อยในตำรวจนครจังหวัด)

อำนาจหน้าที่เป็นไปตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของคณะกรรมการตำรวจนครบาล กระทรง มหาดไทย พ.ศ.2539 โดยกำหนดเพิ่มเติมในส่วนของคณะกรรมการตำรวจนครบาลต่างๆ และในส่วนของการประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยตำรวจให้ชัดเจนขึ้น

2) ในการจัดตั้งคณะกรรมการตำรวจนครบาล ควบคุมตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติงาน ขององค์กรตำรวจนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรใช้ส่วนติดตามแนวคิดของการจัดระบบตำรวจนครบาล ในการปรับปรุงโครงสร้างการ ในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนครบาล ให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศไทย ตามหลักการกระจายอำนาจ จากการศึกษาโครงสร้างการบริหารงาน ตำรวจนครบาล ให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศไทย ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองแล้ว เห็นได้ว่าคณะกรรมการตำรวจนครบาลต่างๆ นั้น ส่วนใหญ่แล้วมาจากสภาพท้องถิ่นแต่ละรูปแบบเป็นหลัก โดยสามารถท้องถิ่นต่างๆ นั้นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ โดยตรง จะนั้นจึงถือได้ว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น หากนำมาปรับใช้กับการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนครบาล ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองแล้ว ย่อมที่จะเกิดผลดีในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น โดยกำหนดให้คณะกรรมการตำรวจนครบาลต่างๆ มีที่มาดังนี้

2.1) คณะกรรมการตำรวจนครบาล จำนวน 10 คน ประกอบด้วย

2.1.1) ประธานกรรมการ คือ รองนายกรัฐมนตรี และ

2.1.2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 คน (นักวิชาการหรืออาจารย์ในมหาวิทยาลัยในสาขาที่เกี่ยวข้อง มากจากการเสนอชื่อของสภามหาวิทยาลัย) ด้วยเหตุผลเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชน ที่มีความเชี่ยวชาญในทางวิชาการ

2.1.3) กรรมการที่เกียรติราชการ ตำรวจนครบาลผู้บัญชาการขึ้นไปที่พื้นจากราชการแล้วจำนวน 3 คน (โดยการเสนอชื่อจากผู้บัญชาการตำรวจนครบาล) ด้วยเหตุผลเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนในการพิจารณาในแนวทางของการปฏิบัติงานตามภารกิจหน้าที่ของตำรวจนครบาล

2.1.4) กรรมการที่มาจากสมาคมผู้แทนราษฎร จำนวน 3 คน (โดยการเสนอชื่อของประธานสภาผู้แทนราษฎร และไม่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกัน) ด้วยเหตุผลเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนในการมีส่วนร่วม และจากเหตุผลของการไม่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกันเพื่อขจัดอิทธิพลของฝ่ายการเมืองนิให้เกิดการแทรกแซงของพรรคการเมืองพรรคนึงพรรคนี้ได้

โดยทุกตำแหน่งของคณะกรรมการจะต้องได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี และผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา ด้วยเหตุผลเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อิทธิพลในการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้องได้ โดยการกลั่นกรองจากวุฒิสภาอีกชั้นหนึ่ง

คณะกรรมการมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี หรือตามวาระของสภาผู้แทนราษฎร จำนวนหน้าที่ของคณะกรรมการตัวจรจัดแห่งชาติ เป็นการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบาย การพัฒนาและการบริหารงานตัวจรจัด ตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรตัวจรจัดในระดับชาติ โดยผู้บัญชาการตัวจรจัดแห่งชาติ จะต้องรายงานให้ทราบเป็นวาระ อีกทั้งคณะกรรมการยังมีจำนวนหน้าที่พิจารณาเสนอแนะและให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งและตัดถอนและรายงานผลการปฏิบัติงานของผู้บัญชาการตัวจรจัดแห่งชาติ ผู้บัญชาการตัวจรจัดนรนกาล และผู้บังคับการตัวจรจัดหัวด ต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบจากวุฒิสภามาในการพิจารณาถึงผลการปฏิบัติงาน เมื่อเห็นว่าการปฏิบัติงานของตัวจรจัดมีประสิทธิภาพหรือไม่ประสิทธิภาพ หรือไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อให้คุณครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การอำนวยความสะดวกความยุติธรรม การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ตลอดจนการสืบสานสติสุข ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง แต่คณะกรรมการฯ ไม่มีจำนวนหน้าที่ในการควบคุมบังคับบัญชา หรือก้าวถึงการบริหารงานภายใต้ของตัวจรจัดได้ ด้วยเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของผู้บัญชาการตัวจรจัดแห่งชาติ

## 2.2) คณะกรรมการตัวจรจัดหัวด จำนวน 8 คน ประกอบด้วย

2.2.1) ประธานกรรมการ คือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยเหตุผลในการเป็นตัวแทนของประชาชนที่มานจากการเลือกตั้งในท้องถิ่น

2.2.2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน (นักวิชาการหรือผู้ประกอบวิชาชีพสาขาอื่นๆ จากการเสนอชื่อขององค์กรเอกชนในจังหวัด) ด้วยเหตุผลเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนในการพิจารณาตามหลักวิชาการหรือกลุ่มอาชีพ

2.2.3) กรรมการอดีตข้าราชการตัวจรจัดบรองผู้บังคับการตัวจรจัด ไปที่พ้นจากหน้าที่ราชการแล้ว จำนวน 2 คน (จากการเสนอชื่อของหัวหน้าตัวจรจัดหัวด 2 คน) เพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนในการพิจารณาตามแนวทางของการปฏิบัติงานในการกิจหน้าที่ของตัวจรจัด

2.2.4) กรรมการสมาชิกสภาจังหวัด 3 คน (ไม่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกัน) ด้วยเหตุผลเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนในการมีส่วนร่วม และจากเหตุผลของการไม่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกันเพื่อขัดอิทธิพลของฝ่ายการเมืองมิให้เกิดการแทรกแซงของพรรครัฐบาลได้

โดยทุกคำแห่งของคณะกรรมการตัวรวจระดับจังหวัด ต้องได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผ่านความเห็นชอบจากสภาจังหวัด ด้วยเหตุผลเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อิทธิพลในการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนหรือพากห้องได้ โดยการกลั่นกรองจากสภาจังหวัดอีกชั้นหนึ่ง

#### คณะกรรมการมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี หรือตามวาระของสภาจังหวัด

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตัวรวจจังหวัด เป็นการให้ข้อเสนอแนะ ในการกำหนดนโยบายของจังหวัด เพื่อการพัฒนาและการบริหารงานตัวรวจตามนโยบายของตัวรวจแห่งชาติด้วย ตรวจสอบคิดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรตัวรวจทุกหน่วยภายในจังหวัด โดยหัวหน้าตัวรวจในแต่ละหน่วยจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานต่อคณะกรรมการตัวรวจจังหวัดเป็นวาระ อีกทั้งคณะกรรมการตัวรวจจังหวัด มีอำนาจในการเสนอรายงานผลการปฏิบัติงานของหัวหน้าตัวรวจจังหวัด ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขอความเห็นชอบจากสภาจังหวัดเพื่อพิจารณาในข้อนกพร่องหรือความดีความชอบของหัวหน้าตัวรวจจังหวัด และสำเนารายงานส่งให้แก่ คณะกรรมการตัวรวจแห่งชาติ เพื่อรายงานนายกรัฐมนตรี แต่คณะกรรมการไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชา หรือก้าวถึงการบริหารงานของหน่วยตัวรวจทุกหน่วยภายในจังหวัดได้ ด้วยเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของหัวหน้าตัวรวจจังหวัดนั้นๆ

#### 2.3) คณะกรรมการตัวรวจกรุงเทพมหานคร จำนวน 10 คน ประกอบด้วย

2.3.1) ประธานกรรมการ คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

2.3.2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 คน (นักวิชาการหรืออาจารย์ในมหาวิทยาลัยในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง โดยสภามหาวิทยาลัยเสนอรายชื่อ) ด้วยเหตุผลเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชน ที่มีความเชี่ยวชาญทางวิชาการ

2.3.3) อดีตข้าราชการตัวรวจระดับผู้บัญชาการตัวรวจขึ้นไปที่พ้นจากหน้าที่ราชการแล้วจำนวน 3 คน (จากการเสนอชื่อของผู้บัญชาการตัวรวจคนบ้า) ด้วยเหตุผลเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชน ในการพิจารณาตามแนวทางของการปฏิบัติงานในการกิจหน้าที่ของตัวตรวจ

2.3.4) สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร จำนวน 3 คน (โดยการเสนอรายชื่อจากสภากรุงเทพมหานครและไม่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกัน) ด้วยเหตุผลเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนในการมีส่วนร่วม และจากเหตุผลของการไม่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกันเพื่อขัดอิทธิพลของฝ่ายการเมืองมิให้เกิดการแทรกแซงของพรรครัฐบาลเมืองได้

โดยทุกตำแหน่ง ต้องได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี และผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา ด้วยเหตุผลเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อิทธิพลในการแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อผลประโยชน์ส่วนตนหรือพวกรหองได้ โดยการกลั่นกรองจากวุฒิสภาพอกรัชชานนี้

มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี หรือตามวาระของสภากรุงเทพมหานคร

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ เป็นการให้ข้อเสนอแนะ ในการกำหนดนโยบายของกรุงเทพมหานคร เพื่อการพัฒนาและการบริหารงานสำรวจให้เป็นไปตามนโยบายของสำรวจแห่งชาติค้าย ตรวจสอบติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรสำรวจทุกหน่วยภายในจังหวัด โดยผู้บัญชาการสำรวจครบาล จะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานให้ทราบเป็นวาระ อีกทั้งคณะกรรมการยังมีอำนาจหน้าที่ในการรายงานผลการปฏิบัติงานของผู้บัญชาการสำรวจครบาลต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อข้อความเห็นชอบจากวุฒิสภาพถึงผลการปฏิบัติงานของผู้บัญชาการสำรวจครบาล เมื่อเห็นว่าการปฏิบัติงานของสำรวจมีประสิทธิภาพหรือไม่ประสิทธิภาพหรือไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย แต่คณะกรรมการไม่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมบังคับบัญชา หรือกำกับการบริหารงานภายในองค์กรสำรวจได้ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของผู้บัญชาการสำรวจครบาล

#### 2.4) คณะกรรมการสำรวจเทศบาล จำนวน 6 คน ประกอบด้วย

2.4.1) นายกเทศมนตรี เป็นประธานกรรมการ

2.4.2) กรรมการสมาชิกจำนวน 1 ใน 3 ของสมาชิกสภาพเทศบาล ด้วยเหตุผลในการเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเทศบาล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ซ้อนอยู่ภายใต้เขต การปกครองขององค์กรสำรวจระดับจังหวัด ซึ่งในส่วนของจำนวนกรรมการสมาชิกแล้วย่อมเข้ามีส่วนร่วมกับขนาดของเทศบาล

โดยทุกตำแหน่งต้องได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด และได้รับความเห็นชอบจากสภาพจังหวัด

มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี หรือตามวาระของสภาพเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสำรวจเทศบาล เป็นการให้ข้อเสนอแนะ ใน การกำหนดนโยบายเพื่อปฏิบัติงานในเขตเทศบาล เพื่อการพัฒนาและการบริหารงานสำรวจให้เป็นไปตามนโยบายของสำรวจแห่งชาติค้าย ตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติหน้าที่ของสำรวจในเขตเทศบาล โดยหัวหน้าสถานีสำรวจที่มีเทศบาลตั้งอยู่จะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานในเขตเทศบาล ต่อกำกับคณะกรรมการสำรวจเทศบาลเป็นวาระ และมีอำนาจในการเสนอรายงานผลการปฏิบัติงานของหัวหน้าสถานีสำรวจในเขตเทศบาล ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขอความเห็นชอบต่อสภาพจังหวัดในการพิจารณาผลการปฏิบัติงาน และสำเนาส่งคณะกรรมการสำรวจแห่งชาติ เพื่อรายงานต่อ

นายกรัฐมนตรี แต่คณะกรรมการไม่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมบังคับบัญชาหรือก้าวถ่ายการบริหารงานของตำรวจเทศบาลได้ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของหัวหน้าตำรวจเทศบาล

3) การปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารงานตำรวจ ตามหลักการกระจายอำนาจทางการปกครอง โดยผู้เขียนใช้ข้อดีของแนวคิดในการจัดกิจกรรมตำรวจฝรั่งเศสและเยอรมนี เป็นแนวทางในการปรับปรุง โดยขอเสนอแนะข้อดีของตำรวจฝรั่งเศส ซึ่งมีแนวความคิดของการใช้อัตราไทยในการจัดระดับของการปฏิบัติงานขององค์กรตำรวจกล่าวคือ ในส่วนของคดีที่มีอัตราไทยเบาซึ่งเป็นคดีที่มีไทยเพียงเล็กน้อย ตำรวจท้องถิ่นซึ่งอยู่ในรูปแบบของตำรวจเทศบาลของฝรั่งเศส สามารถที่จะดำเนินคดี โดยการว่าก烙้ากเดือน หรือทำการเบรียบเทียบปรับให้คดีเสร็จเด็ดขาดลงได้ อันเป็นการลดภาระจำนวนของคดีที่จะนำเข้าสู่ศาล ซึ่งในส่วนของคดีที่อัตราไทยสูงเกินอำนาจของตำรวจของเทศบาลแล้ว ตำรวจเทศบาลหรือตำรวจท้องถิ่นจะดำเนินการในการสอบสวนเบื้องต้น แล้วส่งเรื่องให้ตำรวจหน่วยอื่นที่มีระดับความรับผิดชอบที่สูงกว่าร่วมดำเนินการ ซึ่งจากแนวความคิดนี้ผู้เขียนเห็นว่าเป็นส่วนที่น่าจะนำมาปรับใช้ ในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานตำรวจของไทย ตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยกำหนดให้ ตำรวจทุกหน่วยสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการกิจหน้าที่ประจำ เช่นเดิม ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มส่วนราชการกรมตำรวจนครบาลรวมมหาดไทย พ.ศ.2539 แต่ในส่วนของคดีอุกฤษร์และสะเทือนขวัญ หรือคดีที่มีอัตราไทยสูงหรือคดีที่ร้ายแรง อันมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติและความสงบสุขของประชาชนโดยรวมแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจอุบัติการได้ตามปกติแต่ต้องทำรายงานต่องบัญชาการตำรวจนครบาล 1-9 เข้าร่วมในการสืบสวนสอบสวน หรืออาจมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจอุบัติการท้องถิ่นดำเนินคดีโดยลำพังก็ได้ ด้วยเหตุผลเพื่อเป็นการคานอำนาจระหว่างตำรวจท้องถิ่นและตำรวจนครบาล ซึ่งหากกำหนดบทบาทให้ตำรวจอุบัติการท้องถิ่นเช่นตำรวจนครบาลสามารถดำเนินคดีที่มีอัตราไทยสถานเบ็ดเตล็ดเพียงอย่างเดียวแล้ว เมื่อเกิดคดีอุกฤษร์หรือคดีที่มีอัตราไทยสูงในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ จะทำให้ไม่ได้ใช้ในการปฏิบัติงานได้ ด้วยถือว่าธุระไม่ใช่หรือคนไม่มีอำนาจในการดำเนินคดีนั้นๆ อาจเกิดความเสียหายแก่ประชาชนได้ จากหลักการตามแนวคิดนี้ประชาชนย่อมที่จะได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจได้อย่างสูงสุด

สำหรับการปรับปรุงในเบื้องต้นของประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้น ผู้เขียนขอเสนอแนะความคิดของตำรวจเยอรมนี ซึ่งเป็นการจัดโครงสร้างการบริหารงานตำรวจนั้น ทันสมัย การจัดแบ่งหน้าที่เป็นไปตามภารกิจที่ปฏิบัติ มีการแบ่งงานกันทำอย่างชัดเจน อีกทั้งการ

ประสานการปฏิบัติระหว่างคำรายงาน่ายต่างๆ นั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยอำนาจหน้าที่ของคำรายงานี้ชัดเจน และในส่วนของความเป็นวิชาชีพแล้ว เจ้าหน้าที่คำรายงานของเยอรมันนี จะมีประสิทธิภาพมาก ด้วยการศึกษาอบรมใช้ระยะเวลาที่ยาวกว่าคำรายงานในประเทศอื่น เพราะในหน้าที่คำรายงานแต่ละภารกิจหน้าที่นั้น ย่อมมีความแตกต่าง

ในเบื้องของการศึกษาหากบุคลากรของคำรายงานได้รับการศึกษาอบรมในรูปแบบเดียวกัน แต่ออกปฏิบัติหน้าที่เมื่อสำเร็จการศึกษาในหน้าที่ที่แตกต่างกัน ย่อมทำให้ขาดความรอบรู้ และเป็นเหตุให้เกิดการสูญเสียขึ้น ได้ทั้งกำลังคนและทรัพย์สิน ฉะนั้นผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าการศึกษาอบรมในสาขาวิชาเฉพาะนั้น เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข โดยการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน อันส่งผลให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเกิดประสิทธิภาพสูง

นอกจากนี้แล้วจากแนวความคิดของการจัดโครงสร้างการบริหารงานคำรายงานรูปแบบของคำรายงานฝ่ายปกครอง ยังสามารถนำไปปรับใช้ได้กับเจ้าหน้าที่คำรายงานที่ด้านธุรการต่างๆ ซึ่งมิได้มีภารกิจและหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เจ้าหน้าที่เหล่านี้จึงไม่จำเป็นที่จะต้องแต่งเครื่องแบบ หรือถ้าเป็นเครื่องแบบควรที่จะแตกต่างจากเจ้าหน้าที่คำรายงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม โดยการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานคำรายงานในด้านนี้ มิได้ขัดต่อกฎหมายและระเบียบการคำรายงานที่ใช้เป็นหลักปฏิบัติแต่อย่างใด ด้วยเหตุผลเพื่อเป็นการจัดแบ่งประเภทของเจ้าหน้าที่อุทกามลักษณะงานและการกิจหน้าที่ให้ชัดเจนขึ้นซึ่งจะเป็นประโยชน์สำหรับประชาชนที่ต้องติดต่อกับเจ้าหน้าที่นั้นเอง

การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานคำรายงาน ตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้น เป็นการปรับปรุงเพื่อให้เกิดประโยชน์อันเป็นการสอดคล้องกับหลักการปกครองตามระบบประชาธิปไตย โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ มีส่วนร่วมในการให้ข้อเสนอแนะ กำหนดนโยบาย ควบคุมตรวจสอบ การทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ซึ่งการจัดโครงสร้างการบริหารงานที่เหมาะสมนั้น ย่อมส่งผลให้การปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กรนั้นๆ มีประสิทธิภาพตามไปด้วย และยังก่อให้เกิดภาพพจน์และทัศนคติที่ประชาชนมีต่อคำรายงาน เป็นไปในทิศทางที่ดี ทำให้เกิดความร่วมมือในการช่วยเหลือสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคำรายงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์หลักในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และความสงบสุขของสังคม โดยรวม อันจะก่อให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองแก่ประเทศไทยสืบไป

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจัดทำขึ้นจากการศึกษาวิเคราะห์โดยใช้แนวคิดและทฤษฎีตามหลักกฎหมายมาช่น ภายในการอบรมของการวิเคราะห์กฎหมายว่าด้วย การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานตำรวจ อันเป็นปัญหาเฉพาะด้านตามหลักกฎหมายปกครอง โดยผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ อาจใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวางและลึกซึ้งต่อไปในอนาคต



## บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

ไกรฤทธิ์ ชีรดยุคินนท์. การพัฒนาชีวบทกับกระบวนการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : คณะ  
เศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เอกสาร โรเนียว, 2524.

ชาญชัย แสงวงศ์. วิสัยทัศน์ การเมือง การปกครอง และกฎหมาย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติ  
ธรรม, 2539.

ประยัดค หงษ์ทองคำ. การปกครองท้องถิ่นของไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทย  
วัฒนาพาณิช, 2523.

ประชูร กัญจนคุล. คำบรรยายกฎหมายปักษ์. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2538.

ประเสริฐ บุญนิรันดร์ และคณะ. ระบบตัวรายงานาชาติ. กรุงเทพฯ : สูตร ไฟศาล, 2522.

ประชัย เปี้ยนสมบูรณ์. การบริหารงานสำรวจ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอดิเยนสโตร์, 2531.  
\_\_\_\_\_, “ภาพพจน์สำรวจในเง nomine” ใน สามมิติของการสำรวจไทย. กรุงเทพฯ :  
คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2528.

พรชัย เทพปัญญา และคณะ. การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537.

มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. เอกสารมณฑลธารธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญาณ,  
2542.

ลิจิต ชีรเวคิน. การเมืองการปกครองของไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,  
2539.

สิริโจน์ สิทธิชาญบัญชา. หลักการบริหารงานสำรวจ. กรุงเทพฯ : โรงเรียนนายร้อย  
สำรวจ, เอกสารการสอนส่วนวิชาการบริหารงานสำรวจ, 2538 .

สมคิด เลิศไพบูลย์. รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์  
นิติธรรม, 2539.

อุษา ใบหยก. การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร : แสงจันทร์การพิมพ์, 2538.

## กฎหมาย

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540”. ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ เล่มที่ 114 ตอนที่ 45 ก หน้า 1, วันที่ 11 ตุลาคม 2540.

“พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 108 ตอนที่ 156, วันที่ 21 สิงหาคม 2534.

“พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ.2534”. ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ เล่มที่ 108 ตอนที่ 156, วันที่ 4 กันยายน 2534.

“พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528”. ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ เล่มที่ 102 ตอนที่ 115, วันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ.2528.

“พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2540”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 114 ตอนที่ 62 ก, วันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ.2540.

“พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทaya พ.ศ.2521”. ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ เล่มที่ 95 ตอนที่ 120, วันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ.2521.

“พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 70 ตอนที่ 14, วันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2496.

“พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจนครบาลแห่งประเทศไทย พ.ศ.2539”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 113 ตอนที่ 85 ง, วันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ.2539.

“พระราชกฤษฎีกาโอนกรรมตำรวจนครบาลแห่งประเทศไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจนครบาล พ.ศ.2541”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 115 ตอนที่ 73 ก, วันที่ 16 ตุลาคม 2541.

“พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 116 ตอนที่ 114 ก, วันที่ 17 พฤษภาคม 2542.

“พระราชกฤษฎีกาจัดવาระเบียบราชการสำนักงาน ในกระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2498”. ราชกิจจานุเบกษา, ไม่ระบุเล่มที่ ตอนที่ ,2498.

แผนกรรมตำรวจนครบาล ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2540-2544). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรมตำรวจนครบาล, 2539.

พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน ฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ.2530. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2531.

“ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.2478” แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 52 หน้า 979, วันที่ 21 มิ.ย.2478.

## วารสารและเอกสารอื่น ๆ

กำชร จันที พ.ศ.๒๕๔๐ การวิเคราะห์เชิงกฎหมายเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างกรรมตำราฯ.

วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตร์บัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจ  
บัณฑิตย์, 2543.

ทองต่อ กล่าวไว้ใน ณ อยุธยา. “กว่าจะได้กฎหมายกรุงเทพมหานคร”. วารสารกรุงเทพมหานคร.  
กรุงเทพฯ, 4 เมษายน, 2519.

โภคิน พลกุล. การปฏิรูประบบราชการยุคโลกภัยวัตน์ : การดำเนินการที่ผ่านมาและการดำเนิน  
การที่ต้องผลักดันต่อไป. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2540.

นานิจ ชุมสาย. ตำราจอมพลมนตรี. พระนคร : เอกสารอัดสำเนา, 2498.

วรเดช จันทรศร. คำอภิปรายในรายการ “หนี้แผ่นดิน”, เรื่อง สำนักงานตำราจแห่งชาติ, กรุงเทพฯ  
: ช่อง 07 UBC, 20 พฤษภาคม 2541, 19.00-20.30.

สุชา วัชรุตพิชญ์. รัฐธรรมนูญปี 1946. กรุงเทพฯ : งานแปลของสำนักงานคณะกรรมการวิจัย  
แห่งชาติ, อันดับที่ 176, 2541.

สันติ เสนะวงศ์ และคณะ. ทบทวนตำราจแห่งชาติปี 1946. รายงานการประชุมสัมมนา สำนักงานแผน  
งานและงบประมาณ กรมตำราฯ, 2536.

อัษณ พ ชูนำรุ่ง และคณะ. การปรับปรุงโครงสร้างงานตำราจไทย. กรุงเทพฯ : รายงานการวิจัย,  
สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2535.

รายงานการประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย  
ครั้งที่ 4/2541 วันอังคารที่ 24 กุมภาพันธ์ 2541 ณ ห้องประชุมกระทรวงมหาดไทย 3  
ชั้น 2 ศาลากลางประเทศไทย.

รายงานการประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย  
ครั้งที่ 96/2541 วันอังคารที่ 7 เมษายน 2541 ณ ห้องประชุมกระทรวงมหาดไทย 3  
ชั้น 2 ศาลากลางประเทศไทย.

## ភាសាខ្មែរ

### Books

- Kurt Steiner. **Local Government in Japan.** Standford : Standford University Press, 1965.
- Edgar Hoover. **Should You Go into Law Enforcement?.** New York : New York Life Insurance Co.,Ltd.1961.
- John J. Clarke. **A History of Local Government of the United Kingdom.** Greenwod Press, publishers, Connect, 1978.
- John P. Kenny. **Police Administration.** Springfield Bellinaiis : Charles C. Thomas, 1975.
- Jame D. Leveine. Michael C. Musheno and Dennis J. Palumbo. **Criminal Justice.** New York : Harcourt Brace Javanovich, Inc, 1980.
- O.W. Wilson. **Police Administration 2<sup>nd</sup> ed.** New Yory : McGraw-Hill Book Company, Inc,1963.
- Richard, Peter G. **The Reformed Local Government System.** Surrey : George Allen & Unwin Ltd., 1975.
- The President's Commission on Law Enforce and Administration of Justice. **The Chellenge of Crime in Free Soceity.** Washington D.C. : U.S. Government Pringting Office, 1967.
- others
- Basic Law for The Federal Republic of Germany.** Bonn : the Press and Information Office of the Federal Government, 1995.
- Facts About Germany.** Westermann Brunswick Germany : The Press and Information Office of the Federal Government, 1999.
- Justice of the Peace Act, 1979.**
- Local Government Act, 1999.** Internet version : The Stationey Office Limited, Crown Copyright, 1999.
- London Government Act, 1839.**
- Metropolitan Police Act, 1829.**

**Organization of the Government of Japan 1988.** Tokyo : Institute of Administrative Management, 1988.

**Police Act, 1996.** Internet version : The Stationey Office Limited, Crown Copyright, 1999.

**The Police Law, 1947.** Japan : June 8, 1954.



## ภาคผนวก

### 1. คณะกรรมการต้ำรวจแห่งชาติ

ได้รับการแต่งตั้งและถอดถอนโดยนายกรัฐมนตรี โดยผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา  
คณะกรรมการประกอบด้วย

ประธานคณะกรรมการ คือ รองนายกรัฐมนตรี

ผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการ จำนวน 3 คน (โดยการเสนอชื่อจากสภามหาวิทยาลัย)

อดีต พบช.เข้ม ไป 3 คน (โดยการเสนอชื่อจาก พบ.คร.)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 3 คน (โดยการเสนอชื่อจากประสภาพผู้แทนฯ)

#### อำนาจหน้าที่

1) ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะ ในการกำหนดนโยบาย เพื่อการพัฒนาและการบริหาร  
งานต้ำรวจ

2) ตรวจสอบและคิดตามผลการปฏิบัติงานของสำนักงานต้ำรวจแห่งชาติ

3) รับคำร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของต้ำรวจ

4) รายงานผลการปฏิบัติงานของ ผู้บัญชาการต้ำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการต้ำรวจนครบาล  
และผู้บังคับการต้ำรวจภูธรจังหวัด ต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ในการ  
พิจารณาความดีความชอบหรือลงโทษ

5) พิจารณาเสนอแนะและให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งและถอดถอน ผู้บัญชาการ  
ต้ำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการต้ำรวจนครบาล และผู้บังคับการต้ำรวจภูธรจังหวัด ต่อนายกรัฐมนตรี

6) กำหนด แก้ไข ปรับปรุง หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกและแต่งตั้งคณะกรรมการ  
ต้ำรวจทุกระดับ

7) อำนาจหน้าที่อื่นภายในกรอบของกฎหมายตามที่ประธานคณะกรรมการอนุมาย

## 2. คณะกรรมการคำรับรองกรุงเทพมหานคร

ได้รับการแต่งตั้งและถือคดอนโดยนายกรัฐมนตรี โดยผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา

### คณะกรรมการประกอบด้วย

ประธานคณะกรรมการ คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการ จำนวน 3 คน (โดยการเสนอชื่อจากสภามหาวิทยาลัย)

อดีต พนช. ปัจจุบัน “ 3 คน (โดยการเสนอชื่อจาก พนช.น.)

สมาชิกสภา กทม. “ 3 คน (โดยการเสนอชื่อจากสภาฯ กทม.)

### อำนาจหน้าที่

- 1) ให้กำปรึกษาและข้อเสนอแนะ ในการกำหนดนโยบายการพัฒนาและการบริหารงาน คำรับรองในเขตกรุงเทพมหานคร ภายในการอนนโยบายของคณะกรรมการคำรับรองแห่งชาติ เพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับนโยบายของสภากrüngเทพมหานคร
- 2) ตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติงานของคำรับรองกรุงเทพมหานคร
- 3) รับคำร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคำรับรองกรุงเทพมหานคร
- 4) รายงานผลการปฏิบัติงานของผู้บัญชาการคำรับรองกรุงเทพมหานคร ต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อขอความเห็นชอบจากวุฒิสภาในการพิจารณาความดีความชอบหรือลงโทษ
- 5) รายงานผลการปฏิบัติงานให้ คณะกรรมการคำรับรองแห่งชาติทราบ ตามที่กำหนด
- 6) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่ คณะกรรมการคำรับรองแห่งชาติ มอบหมาย

### 3. คณะกรรมการสำรวจจังหวัด

ได้รับการแต่งตั้งและถอดถอนโดย ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผ่านความเห็นชอบจากสภาจังหวัด

#### คณะกรรมการประกอบด้วย

ประธานคณะกรรมการ คือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการ จำนวน 2 คน (โดยการเสนอชื่อจากองค์กรเอกชนใน จว.)

อดีต พนก.เงินไป 2 คน (โดยการเสนอชื่อจาก พนก.ภ.จว.)

สมาชิกสภาจังหวัด “ 3 คน (โดยการเสนอชื่อจากสภาจังหวัด)

#### อำนาจหน้าที่

- 1) ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะ ในการกำหนดนโยบายการพัฒนาและการบริหารงาน สำรวจในเขตจังหวัด ภายในการอบรมนโยบายของคณะกรรมการสำรวจแห่งชาติ เพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับนโยบายของสภาจังหวัด
- 2) ตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติงานของสำรวจกรุงเทพมหานคร
- 3) รับคำร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำรวจกรุงเทพมหานคร
- 4) รายงานผลการปฏิบัติงานของผู้บังคับการสำรวจภูธรจังหวัด ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อขอความเห็นชอบจากสภาจังหวัดในการพิจารณาความดีความชอบหรือลงโทษ
- 5) รายงานผลการปฏิบัติงานให้ คณะกรรมการสำรวจแห่งชาติทราบ ตามที่กำหนด
- 6) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่ คณะกรรมการสำรวจแห่งชาติ มอบหมาย

#### 4. คณะกรรมการสำรวจเทศบาล

ได้รับการแต่งตั้งและถือคด/on จาก ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผ่านความเห็นชอบจากสภา  
จังหวัด

จำนวนคณะกรรมการขึ้นอยู่กับขนาดของเทศบาลเป็นเกณฑ์ คือ

ประธานคณะกรรมการ คือ นายกเทศมนตรี		
เทศบาลนคร	จำนวน	7 คน (โดยการเสนอชื่อคณะกรรมการ)
เทศบาลเมือง	"	6 คน "
เทศบาลตำบล	"	4 คน "

อำนาจหน้าที่

- 1) ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะ ในการกำหนดนโยบายการพัฒนาและการบริหารงาน  
สำรวจในเขตเทศบาล ภายในกรอบนโยบายของคณะกรรมการสำรวจแห่งชาติ เพื่อให้เป็นไปในทิศ  
ทางเดียวกันกับนโยบายของสภากาล
- 2) ตรวจสอบและคิดตามผลการปฏิบัติงานของสำรวจเทศบาล
- 3) รับคำร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำรวจเทศบาล
- 4) รายงานผลการปฏิบัติงานของหัวหน้าสถานีสำรวจเทศบาล ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อ  
ขอความเห็นชอบจากสภากาจังหวัดในการพิจารณาความดีความชอบหรือลงโทษ
- 5) รายงานผลการปฏิบัติงานให้ คณะกรรมการสำรวจแห่งชาติทราบ ตามที่กำหนด
- 6) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่ คณะกรรมการสำรวจแห่งชาติ มอบหมาย

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ

จ.ส.ต.ชัช เหรียญทอง

วัน เดือน ปีเกิด

4 กันยายน 2501

วุฒิการศึกษา

นิติศาสตร์บัณฑิต จากมหาวิทยาลัยศรีปทุม

ตำแหน่งปัจจุบัน

ผู้บังคับหน่วยงาน 1 กก.2 ทว.