



เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณา
(การประชุมร่วมกันของรัฐสภา)
ฉบับที่ 5/2564

บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.



โดย
สถาบันพระปกเกล้า

อนึ่ง ความคิดเห็นในเอกสารเป็นเสรีภาพทางวิชาการของผู้เขียน
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 34
สถาบันฯ ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วยกับความเห็นดังกล่าว

คำนำ

สถาบันพระปกเกล้า โดยสำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภาได้จัดทำเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณา
กฎหมายของสมาชิกรัฐสภา โดยมีนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญในกฎหมายเฉพาะด้านหรือที่มีความรู้และ
เชี่ยวชาญ เฉพาะด้านในเรื่องนั้น ๆ เป็นผู้ทำการศึกษากฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย

การจัดทำเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาของสมาชิกรัฐสภา จัดทำใน รูปบทความ เน้นประเด็นที่
สำคัญของร่างกฎหมายที่จะเข้าสู่การพิจารณาของ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ให้แก่สมาชิกของทั้งสองสภา
เพื่อใช้เป็นข้อมูลและแนวทางประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
และพระราชกำหนดในชั้นตอนต่าง ๆ ของการพิจารณาร่างกฎหมาย

คณะผู้จัดทำ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าข้อมูลและข้อคิดเห็นของนักวิชาการ จากเอกสารข้อคิดเห็นทางวิชาการ
ฉบับนี้ จะยังประโยชน์ในการพิจารณาศึกษาร่างกฎหมาย และประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ได้อย่าง
สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

อนึ่ง ความคิดเห็นในเอกสารเป็นเสรีภาพทางวิชาการของผู้เขียน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560 มาตรา 34 สถาบันฯ ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วยกับความเห็นดังกล่าว

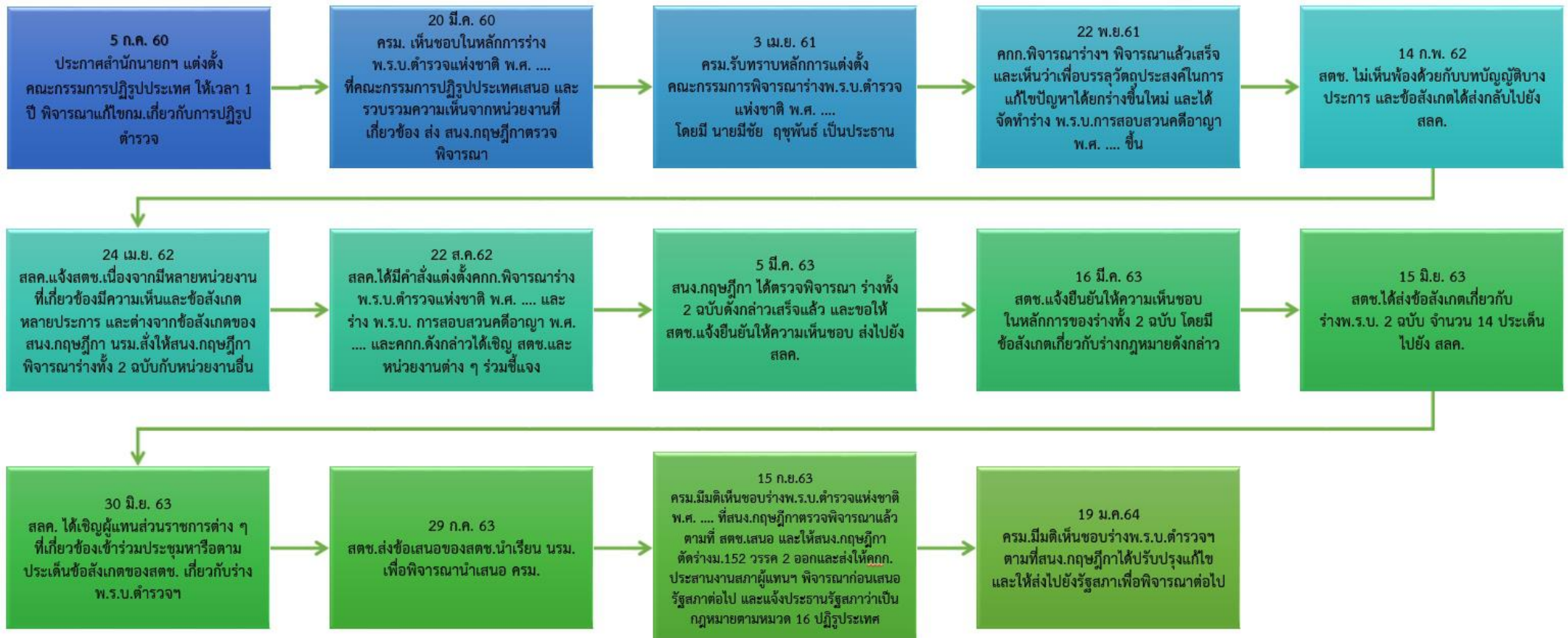
สถาบันพระปกเกล้า

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
1. การปรับโครงสร้างคณะกรรมการต่าง ๆ และระบบบริหารจัดการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไม่ให้ซับซ้อน มีตัวชี้วัดที่เหมาะสมในการพิจารณาความก้าวหน้าในการทำงานและป้องกันการ แทรกแซงจากฝ่ายการเมือง	1
2. การจัดประเภทข้าราชการตำรวจเพื่อแยกบุคลากรเชี่ยวชาญเฉพาะงานวิชาชีพของตำรวจ และงานด้านอื่น ๆ ได้ชัดเจน	17
3. การยุบหน่วยงานบางหน่วยของตำรวจเพื่อให้ข้าราชการตำรวจมุ่งการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับ การดูแลความเป็นอยู่หรือความเดือดร้อนของประชาชนอย่างแท้จริง	24
4. การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ	31
5. QR Code ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ฉบับคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2564	43

Time Line ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ

ความเป็นมา : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 258 ง ด้านกระบวนการยุติธรรม (4) บัญญัติให้การปฏิรูปประเทศ ด้านกระบวนการยุติธรรมเพื่อดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพโดยแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับตำรวจในเรื่องหน้าที่ อำนาจและภารกิจ ของตำรวจให้เหมาะสม





บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ....

รองศาสตราจารย์ พันตำรวจโท ดร.กฤษณพงศ์ พุตระกูล
ประธานกรรมการคณะอาชีวศึกษา มหาวิทยาลัยรังสิต

หมายเหตุ : บทวิเคราะห์ฉบับนี้เป็นการปรับปรุงจากการวิเคราะห์ร่างพ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.
ฉบับคณะกรรมการกฤษฎีกา (รับฟังความคิดเห็น) วันที่ 25 กันยายน – 11 ตุลาคม 2562

1. การปรับโครงสร้างคณะกรรมการต่าง ๆ และระบบบริหารจัดการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ให้ซับซ้อน มีตัวชี้วัดที่เหมาะสมในการพิจารณาความก้าวหน้าในการทำงานและป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

1.1 จุดมุ่งหมายและหลักการ

การได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้งและโยกย้าย และการพิจารณาบำเหน็จความชอบตามระบบคุณธรรมที่ชัดเจน ซึ่งในการพิจารณาแต่งตั้งและโยกย้ายต้องคำนึงถึงอาวุโสและความรู้ความสามารถประกอบกัน เพื่อให้ข้าราชการตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามวิชาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพไม่ตกอยู่ใต้อาณัติของบุคคลใด มีประสิทธิภาพและภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตน รวมทั้งมีการกระจายอำนาจและการป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองที่เหมาะสม

1.2 ประเด็นการวิเคราะห์

1.2.1 ประเด็นเกี่ยวกับคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติ “ก.ตร.”

1) การดำเนินการในร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฉบับปัจจุบัน

ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฉบับปัจจุบันมีการยุบคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) แล้วให้คณะกรรมการตำรวจแห่งชาติ “ก.ตร.” ในมาตรา 14 ทำหน้าที่แทน โดยมีนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล เป็นประธานกรรมการ และกรรมการประกอบด้วย ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จเรตำรวจแห่งชาติ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการ ก.พ. อัยการสูงสุด และเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 กลุ่ม คือ (ก) ผู้ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการตำรวจในตำแหน่งตั้งแต่ผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าขึ้นไป จำนวน สามคน แต่ต้องเป็นผู้ซึ่งพ้นจากความเป็นข้าราชการตำรวจไปแล้วเกินหนึ่งปี และ (ข) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เคยเป็นข้าราชการตำรวจ จำนวนสามคน สำหรับการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (ข) นั้น ให้ นายกรัฐมนตรี ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จเรตำรวจ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการ ก.พ. อัยการสูงสุด และ เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมหารือร่วมกันเสนอชื่อบุคคล จำนวนหกคน แล้วให้ข้าราชการตำรวจเลือกให้เหลือสามคน



โดย ก.ตร. มีหน้าที่และอำนาจ (มาตรา 15) ในการบริหารราชการตำรวจ และบริหารงานบุคคล โดยคำนึงถึงลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณและคุณภาพของงาน รวมทั้งความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความไม่ซ้ำซ้อน และการประหยัดเป็นหลัก ในมาตรา 61 นอกจากนี้ การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่ง ผบ.ตร. ให้ก.ตร. ดำเนินการคัดเลือกจากผู้มีคุณสมบัติโดยคำนึงถึงอาวุโส ความรู้ความสามารถในการบริหารงาน และประสบการณ์ในงานด้านสอบสวน หรืองานป้องกันและปราบปรามประกอบกัน

2) ประเด็นพิจารณา

ประเด็นที่ 1 การพิจารณาเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) ที่ควรจะเป็นอิสระปราศจากการครอบงำจากฝ่ายการเมือง ทั้งนี้เนื่องจาก ก.ตร.เป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง ผบ.ตร. ดังนั้นการกำหนดตำแหน่งใน ก.ตร. จึงมีส่วนสำคัญที่จะเป็นการป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองได้ในเบื้องต้น โดยเฉพาะในตำแหน่งประธานคณะกรรมการที่มีอำนาจคัดเลือกหรือเห็นชอบในการแต่งตั้ง ผบ.ตร. โดยข้อวิพากษ์วิจารณ์ในอดีตที่ผ่านมาคือ ผบ.ตร. มักจะมาจากฝ่ายที่มีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้น เพราะประธานผู้ที่มีอำนาจเลือก ผบ.ตร. คือนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีให้ดูแลรับผิดชอบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของกรรมการที่เรียกชื่อต่างออกไป เดิมจะเป็น ก.ต.ช. ที่มีอำนาจพิจารณาเห็นชอบ แม้จะมีการพิจารณาเป็นรูปคณะกรรมการแต่องค์ประกอบของคณะกรรมการส่วนใหญ่ก็มาจากข้าราชการประจำ นอกจากนี้ ยังมีอดีตข้าราชการตำรวจในตำแหน่งตั้งแต่ผู้บัญชาการ หรือเทียบเท่าขึ้นไป จำนวนห้าคนซึ่งพ้นจากความเป็นข้าราชการตำรวจไปแล้วเกินหนึ่งปีเท่านั้น ทำให้ยังมีความเกี่ยวข้อง และความผูกพันกับข้าราชการตำรวจในฐานะอดีตผู้บังคับบัญชา หรือเคยมีปฏิสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันมาก่อน ถึงแม้จะมีการกำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เคยเป็นข้าราชการตำรวจ จำนวนสามคน แต่ก็เป็นส่วนที่น้อยเมื่อเปรียบเทียบกับองค์ประกอบของคณะกรรมการซึ่งส่วนใหญ่มาจากข้าราชการประจำ และบุคคลที่เคยรับราชการตำรวจ

นอกจากนี้ การบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติยังคงเป็นระบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ซึ่งส่งผลต่อความไม่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม¹ หากเปรียบเทียบกับระบบงานตำรวจในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา สหราชอาณาจักร สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ออสเตรเลีย พบว่า ประเทศเหล่านั้นใช้หลักการบริหารงานตำรวจแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมของประชาชนในระดับพื้นที่ กล่าวคือ ให้ความสำคัญกับประชาชนในการมีส่วนร่วมป้องกันและ

¹ กฤษณพงศ์ พุทธระกูล. (2560) การป้องกันอาชญากรรมในทศวรรษหน้ากับการพัฒนาระบบงานตำรวจ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน.



แก้ไขปัญหอาชญากรรม² โดยเฉพาะการให้ความสำคัญของการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจและประชาชนในชุมชนเพราะภารกิจในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมมิใช่อยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจเพียงฝ่ายเดียว แต่แท้ที่จริงแล้ว ประชาชนและชุมชนคือกำลังสำคัญในการปกป้องรักษาความปลอดภัยในชุมชน ดังนั้น บทบาทการทำงานของตำรวจและชุมชนจะเป็นไปในลักษณะที่เท่าเทียมกัน (Equal partner) จึงมีการกลไกการขับเคลื่อนการทำงานของตำรวจผ่านคณะกรรมการตำรวจในระดับพื้นที่ซึ่งมีองค์ประกอบจากตัวแทนหน่วยงานภาครัฐและตัวแทนภาคประชาชนในระดับพื้นที่ หรือแม้กระทั่งบริบทเอเชียอย่างเช่นประเทศญี่ปุ่นก็เป็นแบบผสมผสาน คือทั้งแบบรวมศูนย์อำนาจ และกระจายอำนาจ โดยมีการใช้กลไกการบริหารงาน และกำหนดนโยบายการทำงานของตำรวจผ่านคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยระดับชาติและระดับจังหวัด

ดังนั้น ด้วยองค์ประกอบ และที่มาของคณะกรรมการตามร่าง พ.ร.บ.ตำรวจฯ ยังคงให้ความสำคัญกับองค์ประกอบของคณะกรรมการในส่วนกลางซึ่งเป็นรูปแบบระบบรวมศูนย์อำนาจการลงคะแนนเสียงเพื่อเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจึงยังเป็นแนวคิดเป็นเดิม ขึ้นอยู่กับฝ่ายการเมืองและให้ความสำคัญกับอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจในการบริหารในฐานะประธาน ก.ตร. ซึ่งกระบวนการคัดเลือกเช่นนี้ทำให้เกิดช่องว่าง มีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้ง่าย เพราะประธานคณะกรรมการฯ เป็นคนที่มาจากฝ่ายการเมือง แตกต่างกับประเทศที่พัฒนาแล้วดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แม้ในกฎหมายฉบับปัจจุบัน จะมีการเพิ่มคุณสมบัติของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติโดยให้คำนึงถึงอาวุโส ความรู้ความสามารถในการบริหารงาน และประสบการณ์ในงานด้านสอบสวน หรืองานป้องกันและปราบปรามประกอบกัน แต่ก็ไม่ได้มีตัวชี้วัดที่เป็นคะแนนที่ชัดเจน เป็นเพียงหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ทั่วไป ซึ่งจะทำให้การพิจารณาขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจของแต่ละบุคคลซึ่งไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน เสมือนกับการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเหมือนเอกเช่นกับที่ผ่านมาในอดีตที่ขึ้นอยู่กับฝ่ายการเมือง

กล่าวโดยสรุป การแต่งตั้ง ผบ.ตร. ยังคงใช้วิธีการเช่นเดิมเหมือนที่ผ่านมาในอดีตซึ่งยากที่จะทำให้ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง เนื่องจากมีตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการคัดเลือก ผบ.ตร. หากต้องการให้ปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองอย่างแท้จริง ประธานที่ดำเนินการคัดเลือกไม่ควรเป็นบุคคลจากฝ่ายการเมือง และควรมีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลให้อยู่ที่ระดับกองบัญชาการภาคโดยเฉพาะการแต่งตั้งโยกย้าย โดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติทำหน้าที่เหมือนปลัดกระทรวง

ประเด็นที่ 2 การเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิประเภท (ข) ที่ไม่ได้เป็นข้าราชการตำรวจ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้นายกรัฐมนตรี ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จเรตำรวจ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการ ก.พ. อัยการสูงสุด และ เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมหารือร่วมกันเสนอชื่อบุคคลจำนวนหกคน การกำหนดให้บุคคลที่มีอำนาจเสนอชื่อมีสถานะที่เป็นฝ่ายการเมือง เช่นนายกรัฐมนตรี ก็เป็นช่องว่างให้มีการแทรกแซงทางการเมืองตั้งแต่เริ่มต้น

² Angel, J. E. (1971). Toward an alternative to the classic police organizational arrangements: A Democratic Model. *American Society of Criminology*, 9(2-3), 185 - 206.; Bayley, D. H. (2002). Law Enforcement and the Rule of Law: Is there a Trade off? *Criminology and Public Policy*, 2(1), 133-154.



การแต่งตั้งคณะกรรมการ ก.ตร. แล้ว ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นการเปิดช่องให้มีการนำพรรคพวกฝ่ายตนเอง เข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการ ก.ตร. ซึ่งจะมีอำนาจในการเลือก ผบ.ตร. และกิจการอื่น ๆ ดังเหตุผลที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

กล่าวโดยสรุป การเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิประเภท (ข) ที่ไม่ได้เป็นข้าราชการตำรวจ ยังเปิดช่องให้มีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้ เพราะสามารถเสนอชื่อผู้ที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการ ก.ตร. ได้ ดังนั้น ควรจะมีการทบทวนผู้ที่จะเสนอชื่อใหม่ให้เป็นฝ่ายอื่นที่ไม่ใช่ฝ่ายการเมืองเป็นผู้เสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ

จากองค์ประกอบ และที่มาของคณะกรรมการตามร่าง พ.ร.บ.ตำรวจฯ ที่ให้ความสำคัญกับองค์ประกอบของคณะกรรมการในส่วนกลางซึ่งเป็นระบบรวมศูนย์อำนาจ ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในปัจจุบันที่มีความสลับซับซ้อน หลากหลาย และแต่ละบริบทชุมชนก็มีปัญหาที่แตกต่างกัน ด้วยรูปแบบ และแนวคิดแบบเดิมดังกล่าว จึงจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในระดับพื้นที่ที่ดูเหมือนยังคงเป็นปัญหาที่ไม่ได้รับการแก้ไข

ประเด็นที่ 3 การเพิ่มรายละเอียดในหน้าที่ของ ก.ตร. เกี่ยวกับการอบรมและพัฒนาข้าราชการตำรวจ (มาตรา 16 (1)) ทั้งนี้ เพื่อให้มีการสร้างนโยบายและระเบียบการบริหารงานให้สอดคล้องตามที่กำหนดในกฎหมายหลัก เช่น การกำหนดให้ตำรวจทุกคนต้องได้รับการฝึกอบรมทบทวนความรู้ในสายงานที่ดำรงตำแหน่งอยู่จำนวนอย่างน้อย 20 ชั่วโมงทุกปี หรือการกำหนดให้มีมาตรฐานการทดสอบความรู้ของตำรวจแต่ละสายงาน ทั้งนี้ เพื่อสร้างความมาตรฐานความเป็นมืออาชีพในแต่ละสายงานให้กับข้าราชการตำรวจ ตามหลักการของตำรวจมืออาชีพ ข้าราชการตำรวจต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ รู้ลึก รู้รอบ รู้จริง ในงานที่ทำ และต้องเป็นคนดี มีคุณธรรม ซื่อสัตย์ ซื่อตรง อดทน เสียสละ ต้องขยัน และมีการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ การฝึกอบรมเป็นกระบวนการที่จะเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ และความสามารถของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับการฝึกอบรมและเกิดการพัฒนาความรู้ ทักษะ และเจตคติ แล้วกลับไปปฏิบัติงานจะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดี หรือเกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม (Behavior change) ในการทำงานได้ผลดีขึ้น เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล³ ดังนั้นการฝึกอบรมทบทวนความรู้เดิมและเพิ่มเติมความรู้ใหม่จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งหลายประเทศได้มีการนำไปปฏิบัติแล้ว

สำหรับตัวอย่างการฝึกอบรมทบทวนความรู้ประจำปีที่น่าสนใจ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายในมลรัฐแคนซัสมีกฎหมายบังคับให้ต้องมีการฝึกอบรมในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ โดยแต่ละคนต้องได้รับการฝึกอบรมอย่างน้อย 40 ชั่วโมง ในแต่ละปีจึงจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อได้⁴ หากไม่สามารถทำได้จะต้องถูกสั่งให้หยุดทำงานและตัดเงินเดือน เช่นเดียวกันกับตำรวจในมลรัฐแมสซาชูเซต

³ ศศิกานุจน์ ทวีสุวรรณ. (2545). การสอน การฝึกอบรมและการพัฒนาสื่อการสอน. เอกสารการสอน. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

⁴ KSCPOST. (2014). In-service training guidelines for Kansas law enforcement. Retrieved from <http://www.kscpost.org/guidelines.htm>.



สหรัฐอเมริกา ที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องได้รับการฝึกอบรมในหลักสูตรที่กำหนดไว้ทุกคน ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ตำรวจคนใดไม่สามารถปฏิบัติตามบทบัญญัตินี้อาจจะต้องถูกให้ออกจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น⁵ โดยหน่วยงานที่เป็นฝ่ายจัดฝึกอบรมในสหรัฐอเมริกาจะเป็นหน่วยงานของตำรวจในภูมิภาค/ท้องถิ่นจัดฝึกอบรมเอง หรือมหาวิทยาลัยในพื้นที่ของตำรวจตั้งอยู่จะเป็นหน่วยงานที่เปิดหลักสูตรสำหรับตำรวจทั่วไปสมัครเข้ารับการฝึกอบรมหรือเก็บหน่วยกิตชั่วโมงตามที่กฎหมายกำหนด เช่น วิทยาลัยไมเอมีเดด⁶ ที่เปิดสอนภายใต้กฎหมายของรัฐสำหรับตำรวจในการฝึกทบทวนความรู้และทักษะในการปฏิบัติงานประจำปี โดยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าฝึกอบรมประมาณปีละ 5,000 นาย โดยหลักสูตรที่เปิดสอนประกอบด้วย เช่น การเขียนรายงานชั้นสูง การสืบสวนเบื้องต้น การฝึกอบรมทบทวนความรู้ครูฝึก ทักษะการตรวจสอบ การจัดการเหตุการณ์วิกฤติ เทคนิคการป้องกันตัว จริยธรรมคุณธรรม การพัฒนาการขับรถ กระบวนการพิจารณาคดี ความรุนแรงภายในครอบครัว อาชญากรรมทางเพศที่กระทำต่อเด็ก และการใช้กำลัง เป็นต้น ซึ่งจะมีระยะฝึกอบรมประมาณ 1 สัปดาห์ ซึ่งจะมีจำนวน 40 ชั่วโมงตามที่กฎหมายกำหนด สำหรับในบางรัฐอาจจะมีกำหนดชั่วโมงการฝึกอบรมระหว่างการปฏิบัติหน้าที่เพียง 16-24 ชั่วโมง เช่น มลรัฐนอร์ทแคโรไลนา⁷ ที่กำหนดให้ Deputy Sheriffs ต้องฝึกอบรม 24 ชั่วโมงต่อปี Detention officers ต้องฝึกอบรม 16 ชั่วโมงต่อปี โดย N.C.Justice Academy เป็นหน่วยงานที่จัดหลักสูตรในการฝึกอบรม

การสร้างมาตรฐานความรู้ในแต่สายงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ สามารถทำได้ โดยการทดสอบความรู้เหมือนการสอบความรู้ภาษาอังกฤษ เช่น การสอบ TOEFL, TOEIC, IELTS, CUTEP, TUGET เป็นต้น ซึ่งเกณฑ์คะแนนภาษาอังกฤษนี้เป็นสิ่งที่ใช้ในการคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้มาตรฐานด้านภาษาอังกฤษในการที่จะเข้าไปร่วมในกิจกรรมที่ต้องใช้ภาษาอังกฤษ เช่น การเรียนต่อต่างประเทศ การปฏิบัติงานในงานตรวจคนเข้าเมือง หรือตำรวจท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานของตำรวจมีอาชีพจำเป็นจะต้องใช้ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับงานในแต่สายงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งการทำงานในสายวิชาชีพต่าง ๆ ก็จะมีการกำหนดมาตรฐานทางวิชาชีพโดยการมีการสอบเพื่อขอใบประกอบวิชาชีพ เช่น พยาบาล เป็นต้น และจะมีการสอบใบวิชาชีพทุก 5 ปี ความเป็นมาตรฐานทางด้านความรู้เป็นส่วนสำคัญที่จะนำไปสู่การปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพและมีมาตรฐาน โดยความรู้ที่มีมาตรฐานจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการทบทวน พัฒนาองค์ความรู้อย่างสม่ำเสมอ

นอกจากนี้ หากการจัดการฝึกอบรมมีการสอดแทรกคุณธรรมจริยธรรมในวิชาชีพ จิตสำนึกของการเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายที่ดี อันเป็นลักษณะการของความเป็นมืออาชีพ จะเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบของข้าราชการตำรวจ จากการศึกษาของ

⁵ MASS. (2016). *Mandatory in-service*. Retrieved from <http://www.mass.gov/eopss/law-enforce-and-cj/law-enforce/mptc/training-and-academies/annual-professional-development/>.

⁶ MDC. (2016). *In-service training and professional development*. Miami Dade College School of Justice. Retrieved from https://www.mdc.edu/main/justice/training/in_service_professional_development.aspx.

⁷ NCDOJ. (2016). *Annual in-service training requirements*. North Carolina Department of Justice. Retrieved from <http://www.ncdoj.gov/About-DOJ/Law-Enforcement-Training-and-Standards/Sheriffs-Education-and-Training-Standards/Training-Requirements/Annual-In-Service-Training-Requirements.aspx>.



คณะกรรมการตำรวจเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตในเมืองชิคาโก ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งได้สืบสวนคดีทุจริตประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ได้เสนอแนะว่ามีความจำเป็นที่ต้องสร้างมาตรฐานที่ดี ทบทวนองค์ความรู้ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งให้ความสำคัญกับการมุ่งเน้นจรรยาบรรณในวิชาชีพ ในหน่วยงานตำรวจ ก็จะทำให้ปัญหาการทุจริตในองค์กรลดลง⁸ ดังนั้นหากต้องการที่จะสร้างความเป็นมืออาชีพ ให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงมีความจำเป็นจะต้องมีพัฒนาปรับปรุงการฝึกอบรม และสอดแทรกคุณธรรมจริยธรรมในวิชาชีพ ให้มีสอดคล้อง และเป็นไปตามมาตรฐานสากล ทัดเทียมนานาชาติอารยะประเทศ

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาข้าราชการตำรวจควรมีการกำหนดให้ชัดเจน ในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ เพื่อจะได้มีการกำหนดแผนและยุทธศาสตร์ให้สอดคล้อง เพราะหากไม่มีการกำหนดในกฎหมายหลักก็จะไม่มีการดำเนินการหรืออาจจะไม่ได้มีการดำเนินการให้เป็นรูปธรรม โดยมีแนวทางที่สำคัญ 2 ประการในการสร้างความเป็นมืออาชีพให้กับข้าราชการตำรวจ คือ การกำหนดมาตรฐานการฝึกอบรมให้ข้าราชการตำรวจทุกคนต้องได้รับการฝึกอบรมทบทวนทุกปีตามจำนวนชั่วโมงที่กำหนด และการสร้างมาตรฐานวิชาชีพในแต่ละสายงานโดยมีการทดสอบด้านความรู้ของแต่ละสายงานการปฏิบัติที่ต้องปฏิบัติงานโดยตรงกับประชาชน

1.2.2 ประเด็นเกี่ยวกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ “ก.พ.ค.ตร.”

1) การดำเนินการในร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฉบับปัจจุบัน

ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฉบับปัจจุบันกำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เรื่องร้องทุกข์ รวมทั้งการกำหนดระบบคุณธรรมให้เกิดขึ้น เพื่อเป็นที่พึ่งของข้าราชการตำรวจในการปลดเปลื้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจที่เกิดจากผู้บังคับบัญชา โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ “ก.พ.ค.ตร.” ประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคนซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งตามมาตรา 27 กรรมการ ก.พ.ค.ตร. ต้องทำงานเต็มเวลา มีหน้าที่และอำนาจมาตรา 32 ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอแนะต่อ ก.ตร. เพื่อให้ ก.ตร. ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารงานบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม
- (2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 133 (2)
- (3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 140

⁸ Commission on Police Integrity. (1997). *Report of the Commission on Police Integrity* (Chicago). Retrieved from <http://www.acsp.uic.edu/copi>.



(4) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 142 ในกรณีที่ ก.พ.ค.ตร. เห็นว่ากฎกระทรวง กฎ ก.ตร. ระเบียบข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ มติ หรือคำสั่งใดที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้และมุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรมตามมาตรา 53 ให้ ก.พ.ค.ตร. แจ้งให้ผู้มีอำนาจออกกฎกระทรวง กฎ ก.ตร. ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ มติ หรือคำสั่งดังกล่าวทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขหรือยกเลิกตามควรแก่กรณี

(5) ออกกฎ ก.พ.ค.ตร. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ.ค.ตร. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้ ผู้จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ ก.พ.ค.ตร. ต้องมีคุณสมบัติในมาตรา 26 ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีและไม่เกินเจ็ดสิบปีในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการคัดเลือก
- (3) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้
 - (ก) เคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า
 - (ข) เคยรับราชการเป็นข้าราชการตำรวจในตำแหน่งตั้งแต่ผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าขึ้นไป
 - (ค) เคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือเทียบเท่าหรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น
 - (ง) เคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษฝ่ายหรือเทียบเท่า
 - (จ) เคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ แต่ในกรณีที่ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ต้องดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

2) ประเด็นพิจารณา

ก.พ.ค.ตร. จัดตั้งขึ้นโดยเทียบเคียงจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือน ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพื่อให้การบริหารงานบุคลากรภาครัฐมีมาตรฐานและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งความเป็นกลางและความโปร่งใสในการดำเนินการซึ่งหากพิจารณาคณะกรรมการจะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีความเป็นอิสระจากการควบคุมบังคับบัญชาในหน่วยงานของตำรวจ อันจะทำให้การดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของตำรวจน่าจะมีความเป็นอิสระ เป็นกลาง และโปร่งใส ทั้งนี้เพราะการวินิจฉัยมีลักษณะ



ที่เป็นคุณหรือเป็นโทษต่อข้าราชการตำรวจที่เป็นผู้ร้องทุกข์และคู่กรณีในการร้องทุกข์ หากผู้ดำเนินการเคยเป็นผู้บังคับบัญชาหรือเพื่อนร่วมงาน หรือมีความสัมพันธ์ส่วนตัวอื่น ๆ ก็อาจจะทำให้การวินิจฉัยดำเนินการไม่โปร่งใสและเป็นธรรม โดยเดิมงานส่วนนี้เป็นความรับผิดชอบของ อ.ก.ตร. ซึ่งเป็นหน่วยงานในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งไม่มีความเป็นอิสระในการดำเนินการเพราะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ ตร. ทำให้ไม่สามารถดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของตำรวจที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมได้อย่างเต็มที่

แต่อย่างไรก็ตาม คุณสมบัติของคณะกรรมการ ก.พ.ค.ตร. ที่เคยรับราชการตำรวจ แต่ยังขาดตัวแทนจากภาคประชาชน หรือภาคประชาสังคม เพราะงานของตำรวจเกี่ยวข้องรับผิดชอบต่อชีวิตและทรัพย์สินของคนทุกกลุ่มทุกชนชั้น จึงควรมีตัวแทนจากภาคประชาชนจากหลากหลายสาขาอาชีพเข้าร่วมด้วยโดยกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม อาจมีการจัดตั้งคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อมาทำหน้าที่คัดเลือกกรรมการผู้จะมาทำหน้าที่ตามมาตรา 26 นอกจากนี้ ได้กำหนดคุณสมบัติกรรมการตามข้อ (จ) เคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ฯลฯ ควรเปิดกว้างในสาขาวิชา และสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนโดยกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม อาจมีการจัดตั้งคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อมาทำหน้าที่คัดเลือกกรรมการดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเช่นกัน

กล่าวโดยสรุป การจัดตั้ง ก.พ.ค.ตร. น่าจะเป็นสิ่งที่ดีในการแก้ไขปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรมในช่วงที่ผ่านมา เพราะเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระจากการควบคุมบังคับบัญชาในหน่วยงานของตำรวจอันจะทำให้การดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของตำรวจมีความเป็นอิสระเป็นกลาง และโปร่งใส แต่คุณสมบัติของคณะกรรมการฯ ควรมีความหลากหลาย

1.2.3 หลักการจัดระเบียบการบริหารข้าราชการตำรวจ

1) การดำเนินการในร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฉบับปัจจุบัน

ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฉบับปัจจุบันกำหนดให้มีการกำหนดการจัดระเบียบการบริหารข้าราชการตำรวจในลักษณะ 7 ระเบียบข้าราชการตำรวจ หมวด 1 จะเป็นการจัดระเบียบราชการข้าราชการตำรวจ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายและหลักการการจัดระเบียบข้าราชการตำรวจที่คำนึงถึงระบบคุณธรรม ในมาตรา 52 ดังต่อไปนี้

- (1) การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ
- (2) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม
- (3) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการตำรวจต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาจากอาวุโส ผลงาน ศักยภาพและความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามีได้
- (4) การดำเนินการทางวินัยต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ
- (5) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง



2) ประเด็นพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฉบับปัจจุบันได้วางหลักการบริหารจัดการข้าราชการตำรวจที่สำคัญไว้ดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม และการพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการตำรวจต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาจากอาวุโส ผลงาน ศักยภาพและความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามีได้ ซึ่งเป็นหลักการที่เป็นหัวใจสำคัญของการบริหารงานตำรวจเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์กรตำรวจในช่วงที่ผ่านมา แต่อย่างไรก็ตามสิ่งที่สำคัญคือการนำหลักการที่วางไว้ไปใช้ในการปฏิบัติจริง ซึ่งจะขึ้นอยู่กับแนวทาง หลักเกณฑ์ และเครื่องมือที่จะใช้ในการวัดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ซึ่งมักจะเป็นปัญหาในระบบราชการโดยเฉพาะในสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่แนวคิดดี แต่ปฏิบัติได้ยาก นโยบายมักขึ้นอยู่กับการเมืองที่มักเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง เช่น การแต่งตั้งโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง และการพิจารณาความดีความชอบ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การกำหนดหลักการบริหารจัดการข้าราชการตำรวจไว้น่าจะเป็นกรอบที่ชัดเจนในการดำเนินการในรายละเอียดต่อไป ซึ่งเดิมไม่ได้มีการวางหลักการ/กรอบที่ชัดเจนไว้ แต่อย่างไรก็ตามสิ่งเหล่านี้เป็นหลักการที่เป็นเพียงนามธรรม ส่วนการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมต้องมีการกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการต่อไปให้ชัดเจนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

1.2.4 การกระจายอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้าย

1) การดำเนินการในร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฉบับปัจจุบัน

ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฉบับปัจจุบันกำหนดให้มีการกระจายอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้าย โดยการให้อำนาจกับผู้บัญชาการในดำเนินการในมาตรา 58 ซึ่งผู้บัญชาการมีหน้าที่และอำนาจ และความรับผิดชอบ ในการพิจารณาแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรตำแหน่งตั้งแต่รองผู้บังคับการลงไป

2) ประเด็นพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฉบับปัจจุบันได้วางหลักการในการกระจายอำนาจในการแต่งตั้งให้กับผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยในแต่ละภูมิภาคเป็นหลักการกระจายอำนาจเดิมที่เคยใช้ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 แล้ว แต่ถูกยกเลิกด้วยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 88/2557 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ ทำให้อำนาจการแต่งตั้งโยกย้ายกลับสู่ศูนย์กลาง คือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) แต่เพียงผู้เดียว เป็นระบบรวมศูนย์อำนาจทำให้เกิดปัญหาการบริหารงานบุคคลหลายประการในช่วงที่ผ่านมา โดยปัญหาที่เกิดขึ้นประการหนึ่ง คือ



การโยกย้ายข้าราชการตำรวจไปยังต่างพื้นที่ ห่างไกลจากพื้นที่ที่เคยปฏิบัติหน้าที่ หรือห่างไกลจากครอบครัว จากภูมิลำเนาของตนเอง อันทำให้เกิดปัญหาเรื่องของการปรับตัวทั้งในด้านการงานและความเป็นอยู่ ส่วนตัว/ครอบครัว ดังนั้นตามหลักการกระจายอำนาจควรให้ผู้นำในแต่ละพื้นที่เป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจในพื้นที่ ในลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาด โดยในที่นี้การกำหนดพื้นที่ใช้กรอบพื้นที่ ในระดับภูมิภาค ซึ่งเป็นการแบ่งพื้นที่ทางกายภาพและค่อนข้างจะสอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่ทางสังคม และวัฒนธรรมที่ใกล้เคียงกันของประชาชนในแต่ละภูมิภาค โดยหากคำนึงถึงความคุ้นเคยและภูมิลำเนา ของข้าราชการตำรวจกับการแต่งตั้งโยกย้าย หากจำกัดไว้ในระดับภูมิภาคก็ไม่ใช่ปัญหาอีกต่อไปเพราะ ทุกจังหวัดในภูมิภาคเดียวกันมีระยะทางที่ไม่ห่างไกลกันมาก สามารถเดินทางไปมาได้โดยใช้ระยะเวลาไม่นาน และยังมีสภาพความเป็นอยู่ทางสังคมและวัฒนธรรมที่ไม่แตกต่างกัน ทำให้ไม่ต้องมีปัญหาในการปรับตัว เมื่อต้องไปทำงานที่ใหม่ การกระจายอำนาจให้ ผบ.ช. เป็นผู้ที่มีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ โดยการเสนอแนะของ ผบ.ก.ในแต่ละจังหวัดในเฉพาะสังกัดพื้นที่ตนเองทำให้ยากที่จะเกิดปัญหาการย้าย ข้ามพื้นที่ภาค ซึ่งจะทำให้ได้ก็ต่อเมื่อขอความเห็นชอบจาก ก.ตร. เท่านั้น (มาตรา 82) โดยดำเนินการเช่นนี้ จะทำให้ข้าราชการตำรวจสามารถที่จะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะมีความคุ้นเคยกับพื้นที่ ด้วยแนวคิด ที่ว่าผู้บังคับบัญชาในระดับพื้นที่ย่อมรู้จักผู้ใต้บังคับบัญชา ลักษณะงาน สภาพปัญหา ได้เข้าใจ และลึกซึ้งกว่า ผู้บริหารที่ทำงานที่ส่วนกลางคือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สำหรับประเด็นการกระจายอำนาจให้ลงถึงระดับจังหวัด โดยให้แต่ละจังหวัด มีอำนาจในการบริหารจัดการภายในเอง หากจะพิจารณาถึงความเหมาะสมและบริบททางโครงสร้าง ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่วางระบบการปกครองเป็นระดับกองบังคับการ (จังหวัด) อยู่ภายใต้ กองบัญชาการ (ภาค) และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หากมีการกระจายอำนาจไปสู่กองบังคับการ (จังหวัด) โดยตรง ควรที่จะต้องมีการปรับโครงสร้างใหม่ โดยการยุบกองบัญชาการ (ภาค) ให้มีการแต่งตั้งโยกย้ายใน ระดับจังหวัดเท่านั้น รูปแบบนี้ จะเป็นการลดอำนาจของระดับกองบัญชาการ และส่วนกลาง แต่อย่างไรก็ตาม หากปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานในลักษณะดังกล่าว อาจทำให้ตำรวจเป็นกลไกการบังคับใช้กฎหมาย ของผู้มีอิทธิพลในระดับจังหวัดซึ่งอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น ในการกระจายอำนาจไปสู่กองบังคับการ (จังหวัด) ทั้งหมด จึงไม่น่าจะ เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย ซึ่งในร่าง พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติฯ ได้ให้อำนาจผู้บังคับการ (จังหวัด) สามารถให้คำแนะนำในการแต่งตั้งข้าราชการในพื้นที่ของตนเองได้ ดังนั้นการกระจายอำนาจไปในระดับ กองบัญชาการ (ภาค) จึงน่าจะเหมาะสมและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากกว่าการกระจายอำนาจไปในระดับ กองบังคับการ (จังหวัด)

สำหรับหลักการกระจายอำนาจนั้นมีความสอดคล้องกับทฤษฎีการจัดการภาครัฐ แนวใหม่ (New Public Management) เป็นกรอบแนวคิดที่ถูกนำมาใช้ในการบริหารภาครัฐในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี ในส่วนของการปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลงหรือมีการกระจายอำนาจ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน โดยแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานภาครัฐโดยในการดำเนินการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นไปที่ ผลสัมฤทธิ์จะใช้วิธีการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น นั่นคือการบริหารจัดการแนวใหม่นี้เป็นการลดบทบาท ของภาครัฐลงลดการใช้จ่ายในกิจกรรมของรัฐลง แต่เพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้มากขึ้น นอกจากนี้แล้ว



การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการของรัฐเป็นกลไกหนึ่งในการปกครองแบบธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในรูปแบบของการประชาพิจารณ์⁹

นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับทฤษฎีระบบเปิด¹⁰ มีหลักการที่สำคัญ ดังนี้ องค์การพึงพาสิ่งแวดล้อมภายนอกโดยองค์การเป็นระบบที่มีปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลผลิต ที่มีลักษณะการทำกิจกรรมที่ทำซ้ำเป็นวงจรต่อเนื่อง นอกจากนี้องค์การจะพยายามรักษาระบบไม่ให้เกิดเสื่อมสลายโดยการนำพลังงานและทรัพยากรจากภายนอกเข้ามาแล้วส่งผลผลิตออกไปสู่ภายนอก โดยลักษณะขององค์การในระบบเปิดจะมีความแตกต่าง หลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น และอาศัยข้อมูลย้อนกลับ ในการแก้ไขปัญหาการทำงาน และหลักการท้ายที่สุดคือ วิธีที่ดีที่สุดมีอยู่หลายวิธี ซึ่งหมายถึง ระบบสามารถบรรลุวัตถุประสงค์โดยใช้วิธีการได้หลายวิธี ไม่ใช่แค่วิธีการเดียวอย่างที่เชื่อในกันระบบปิด ทฤษฎีระบบเปิดเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดองค์การแบบสิ่งมีชีวิต ซึ่งให้ความสำคัญกับการปรับตัวและการพัฒนาองค์การ โดยมีลักษณะที่สำคัญคือ

1. การมีโครงสร้างที่ยืดหยุ่น ไม่ยึดติดกับโครงสร้างที่ตายตัว มีการปรับโครงสร้างให้เข้ากับสภาพแวดล้อม
2. การมีการกระจายอำนาจ ให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งจะทำให้โครงสร้างเป็นแบบแบนราบ
3. การมีการทำงานเป็นทีม
4. การเน้นที่ผลงานหรือผลผลิตมากกว่ากฎเกณฑ์ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ เป็นเพียงเครื่องมือที่ช่วยในการทำงานสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงได้เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการทำงาน เพื่อให้ได้ผลงานหรือผลผลิต
5. มีการติดต่อสื่อสารแบบไม่เป็นทางการ สมาชิกในทุกระดับสามารถสื่อสารกันได้โดยตรง ไม่ต้องผ่านลำดับสายการบังคับบัญชา ทั้งนี้จะทำให้การทำงานมีความรวดเร็วมากขึ้น สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้รวดเร็วขึ้น

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจในการบริหารงานให้กับผู้บัญชาการ เป็นแนวทางการบริหารงานที่ดีเพื่อให้แต่ละพื้นที่สามารถบริหารจัดการด้านงานบุคคลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามหลักสมมติฐานที่ว่าคนในพื้นที่ย่อมมีความรู้ความเข้าใจในพื้นที่ของตนเองมากกว่าคนนอกพื้นที่ อันจะทำให้การปฏิบัติงานเกิดประสิทธิภาพสูงสุด แต่อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายไปสู่ภูมิภาคตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 ที่ผ่านมาก็ยังไม่ได้รับประกันเรื่องของการวิ่งเต้นหรือการใช้เส้นสายในการแต่งตั้งโยกย้าย โดยที่ผ่านมาในอดีต พบว่ามีการจัดสรรโควตาการแต่งตั้งให้กับผู้บริหารระดับสูงในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งนี้เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับการเลื่อนตำแหน่งที่สูงขึ้นของผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นวัฒนธรรมที่แฝงอยู่ในองค์กรตำรวจมาแต่อดีต ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์

⁹ จุมพล นิมพานิช. (2550). *การบริหารจัดการภาครัฐใหม่: หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา.; Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration*, 69(1).

¹⁰ Donaldson, L. (1995). *American Anti-Management Theories of Organization: A Critique of Paradigm Proliferation*. Cambridge, England: Cambridge University Press.



การประเมินในการเลื่อนตำแหน่งจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะแก้ไขปัญหาให้หมดไป หรือเกิดปัญหาให้น้อยที่สุด ซึ่งในร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฉบับปัจจุบันได้วางหลักการไว้แล้วในมาตรา 69 - 77

นอกจากนี้หากจะสร้างความเป็นธรรมในการแต่งตั้งโยกย้ายให้มากขึ้นและลดปัญหาการวิ่งเต้นให้น้อยลง ควรมีการดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการพิจารณาการแต่งตั้งโยกย้ายในระดับกองบัญชาการ โดยมีภาคประชาชนจากทุกสาขาอาชีพ ไม่จำกัดชั้น วรณะ ได้เข้ามามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการในการพิจารณาโดยมีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือก เพื่อประชาชนที่เข้ามาจะร่วมจะได้สะท้อนความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ส่วนหนึ่ง อันจะเป็นการลดโอกาสในการวิ่งเต้นให้ลดน้อยลงได้ เนื่องจากมีคนจำนวนมากขึ้นในการสอดส่องดูแลและพิจารณาคัดเลือก ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการบริหารยุคใหม่ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

1.2.5 การแต่งตั้งโยกย้ายสลับสับเปลี่ยนหน้าที่/สายงานของรองสารวัตร (มาตรา 68)

1) การดำเนินการในร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฉบับปัจจุบัน

มาตรา 68 ในร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฉบับปัจจุบันกำหนดให้มีการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจในชั้นสัญญาบัตรที่มีใช้ตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะ ผู้บังคับบัญชาต้องแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ ในสายงานที่ผู้นั้นมีความรู้ ความชำนาญหรือความถนัดและมุ่งหมายให้ผู้นั้นได้มีโอกาสปฏิบัติหน้าที่ด้านต่าง ๆ อย่างหลากหลาย ทั้งนี้ตามเกณฑ์ที่ ก.ตร.กำหนด

ในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับสารวัตรขึ้นไป ในกลุ่มสายงานใด ให้พิจารณาตามความรู้ความสามารถ ทักษะ ความสมัครใจ และความจำเป็นของทางราชการ ประกอบกัน และต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในหมวดนี้

ดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดหลักการไว้เพียงกรอบกว้างๆ เท่านั้น มิได้เป็นการกำหนดขั้นตอนหรือแนวทางไว้ หากแต่ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามมาตรา 68

2) ประเด็นพิจารณา

จากการที่ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฉบับปัจจุบัน ซึ่งกำหนดว่าบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจในชั้นสัญญาบัตรที่มีใช้ตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะ ผู้บังคับบัญชาต้องแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ ในสายงานที่ผู้นั้นมีความรู้ ความชำนาญหรือความถนัดและมุ่งหมายให้ผู้นั้นได้มีโอกาสปฏิบัติหน้าที่ด้านต่าง ๆ อย่างหลากหลายนั้น ในส่วนนี้ อาจจะมีปัญหาในการบริหารจัดการเกิดขึ้นได้ในหลายประการ เช่น ความสับสนวุ่นวายในการสลับสับเปลี่ยน และความเชี่ยวชาญเฉพาะสายงาน เป็นต้น ด้วยตัวบทบัญญัติที่ปรากฏยังไม่ชัดเจนว่าการย้ายสลับตำแหน่งหน้าที่ทำได้เฉพาะในสถานีดำรวจหรือ



ได้ทั้งกองบัญชาการ แต่ทั้งนี้เมื่อเป็นอำนาจ ผบ.ช. จึงน่าจะเป็นการสลับหน้าที่ได้ในระดับกองบัญชาการ ซึ่งหากมีการสลับตำแหน่งหน้าที่กันควรจะจำกัดให้มีการสลับหน้าที่กันเฉพาะในแต่ละสถานีตำรวจน่าจะเกิดประโยชน์มากกว่า เพราะหากสลับตำแหน่งต่างสายงานกันโดยไม่จำกัดสถานีตำรวจจะมีปัญหาเรื่องการขาดแคลนกำลังพลในบางสถานีตำรวจได้ รวมทั้งอาจจะนำไปสู่เรื่องของการใช้เส้นสายวิ่งเต้นเพื่อไปอยู่ในสถานีตำรวจในเมืองหรือสถานีตำรวจใดสถานีตำรวจหนึ่งก็ได้ ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินทั้งเรื่ององค์ความรู้ที่จะไปทำงานในสายงานนั้น ความประพฤติ ความรับผิดชอบในหน้าที่ในขณะที่ทำงานในสายงานเดิม และควรกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งในสายงานนั้น ๆ ให้ชัดเจนก่อนย้ายไปทำงานอีกสายงานหนึ่ง และต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ

1.2.6 การกำหนดกระบวนการในการแต่งตั้งและเลื่อนตำแหน่งไว้ให้ชัดเจน โดยคำนึงถึงอาวุโส ความรู้ความสามารถ และความพึงพอใจในบริการที่ประชาชนได้รับ

1) การดำเนินการในร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฉบับปัจจุบัน

ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฉบับปัจจุบันได้กำหนดแนวทางที่สำคัญในการแต่งตั้งและเลื่อนตำแหน่งไว้ ดังนี้

- การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่ง ผบ.ตร. ให้นายกรัฐมนตรีคัดเลือกรายชื่อข้าราชการตำรวจเสนอ ก.ตร. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยคัดเลือกจากข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจเอกซึ่งดำรงตำแหน่งจเรตำรวจหรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

- การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่ง รอง ผบ.ตร. และจเรตำรวจแห่งชาติ ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคัดเลือกรายชื่อข้าราชการตำรวจเสนอ ก.ตร. เพื่อพิจารณาเห็นชอบก่อน และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเกล้าเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง (มาตรา 70) โดยการแต่งตั้งให้แต่งตั้งจากข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจโทหรือพลตำรวจเอก และเคยดำรงตำแหน่งผู้ช่วย ผบ.ตร. หรือรองจเรตำรวจแห่งชาติมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี (มาตรา 69 (2))

- การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วย ผบ.ตร. รองจเรตำรวจแห่งชาติ ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคัดเลือกรายชื่อข้าราชการตำรวจเสนอ ก.ตร. เพื่อพิจารณาเห็นชอบก่อน และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเกล้าเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง (มาตรา 70) โดยการแต่งตั้งให้แต่งตั้งจากข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจโท และเคยดำรงตำแหน่งระดับผู้บัญชาการหรือจเรตำรวจ มาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี (มาตรา 69(3)) ส่วนการแต่งตั้งผู้บัญชาการ และ จเรตำรวจนั้น จะแต่งตั้งจากข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจตรี หรือพลตำรวจโท และเคยดำรงตำแหน่งระดับรองผู้บัญชาการหรือรองจเรตำรวจมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี (มาตรา 69(4))



- การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการ และ ผู้บังคับการ นั้น ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคัดเลือกรายชื่อข้าราชการตำรวจ โดยให้นำข้อมูลการเสนอแต่งตั้งของหัวหน้าส่วนราชการระดับกองบัญชาการที่ได้มีการพิจารณาเสนอในรูปคณะกรรมการตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร. มาประกอบการพิจารณา ทั้งนี้ ในการแต่งตั้งรองผู้บัญชาการให้แต่งตั้งจากข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจตรี และ เคยดำรงตำแหน่งระดับผู้บังคับการมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี ส่วนตำแหน่งผู้บังคับการนั้น ให้แต่งตั้งจากข้าราชการตำรวจยศพันตำรวจเอก ซึ่งได้รับอัตราเงินเดือนพันตำรวจเอก (พิเศษ) หรือ พลตำรวจตรี และ เคยดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการมาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี (มาตรา 69 (5) และ (6))

- การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการ ผู้กำกับการ รองผู้กำกับการ สารวัตร รองสารวัตร ผู้บังคับหมู่ และรองผู้บังคับหมู่ ทั้งนี้ตำแหน่งในสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้ง ส่วนตำแหน่งในส่วนกองบัญชาการที่มีได้สังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้ผู้บัญชาการเป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้ง (มาตรา 71) ทั้งนี้ในวรรค 2 กล่าวถึงการจัดทำข้อมูลเสนอแต่งตั้งข้างต้นว่าให้พิจารณาเสนอรายชื่อได้เฉพาะข้าราชการตำรวจที่ดำรงตำแหน่งในสังกัดนั้น

ในมาตรา 74 ได้กำหนดได้มีการกำหนดแนวทางไว้เป็นเกณฑ์สำหรับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นในแต่ละระดับ ได้แก่

- ระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และ จเรตำรวจแห่งชาติลงนามถึงผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและรองจเรตำรวจแห่งชาติให้พิจารณาเรียงตามลำดับอาวุโส

- ระดับผู้บัญชาการและจเรตำรวจลงมาถึงผู้บังคับการ ให้พิจารณาจากผู้เหมาะสมเรียงตามลำดับอาวุโสจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนตำแหน่งว่างในแต่ละระดับ

- ระดับรองผู้บังคับการลงมาถึงสารวัตร ให้พิจารณาเรียงตามอาวุโสจำนวนร้อยละ 33 ของจำนวนตำแหน่งว่างในแต่ละระดับตำแหน่งของส่วนราชการตามมาตรา 11

ทั้งนี้ ในส่วนของจำนวนตำแหน่งว่างที่เหลือจากการพิจารณาตามข้อ (2) และ (3) ของมาตรา 74 ให้พิจารณาโดยคำนึงถึงอาวุโสและความรู้ความสามารถประกอบกัน และสำหรับการพิจารณาความรู้ความสามารถ ให้คำนึงถึงประวัติการรับราชการ ผลการปฏิบัติงาน และความประพฤติ โดยให้ ก.ตร.กำหนดให้มีการประเมินความพึงพอใจในบริการที่ประชาชนได้รับจากสถานีตำรวจ กองกำกับการ หรือหน่วยงานอื่นที่เทียบเท่า และเมื่อหน่วยงานได้รับคะแนนความพึงพอใจเป็นจำนวนเท่าใด ให้ถือว่าผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานนั้นได้รับคะแนนนั้นเท่ากับการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นตามใสจนส 74 (2) (3) และ (4) ให้พิจารณาคัดเลือกหรือแต่งตั้งได้เฉพาะผู้ที่มีรายชื่อตามที่ปรากฏอยู่ในบัญชีข้อมูลผู้เหมาะสมเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นเท่านั้น



2) ประเด็นพิจารณา

จากการที่ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฉบับปัจจุบันกำหนดแนวทางในการแต่งตั้งและเลื่อนตำแหน่งดังกล่าวไว้มีประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณา ประกอบด้วย การเปิดกว้างให้มีการโยกย้ายข้ามกองบัญชาการ/ภาค ซึ่งหากพิจารณาตามหลักการของการกระจายอำนาจและความก้าวหน้าในหน้าที่ การงาน รวมทั้งหลักประสิทธิภาพในการทำงาน จึงควรมีการกำหนดให้มีการจำกัดเขตพื้นที่/กองบัญชาการในการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นระดับ ผบช.-ผบก. โดยควรให้พิจารณาเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นเฉพาะข้าราชการตำรวจที่อยู่ในกองบัญชาการเดียวกัน เพื่อให้เกิดความชัดเจนในความก้าวหน้าและ
ความมีประสิทธิภาพในการทำงานจากการอยู่ในพื้นที่/กองบัญชาการเดิม โดยเป็นหลักการเดียวกันกับการโยกย้ายข้าราชการตำรวจที่มียศน้อยกว่า ผบก. ที่ต้องการให้ข้าราชการตำรวจผู้ปฏิบัติงานเป็นผู้ที่คุ้นเคยและมีความเชี่ยวชาญในพื้นที่ เช่นเดียวกันผู้บริหารระดับสูงในพื้นที่ก็ควรจะเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญและคุ้นเคยกับพื้นที่ที่ตัวเองดูแล การย้ายไปยังกองบัญชาการ/ภาคใหม่อาจจะมีปัญหาในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาเพราะไม่มีความเข้าใจในบริบทของพื้นที่ อันจะทำให้การทำงานขาดประสิทธิภาพ

นอกจากนี้การจำกัดพื้นที่ในการแต่งตั้งไว้ในแต่ละภาค/กองบัญชาการจะทำให้ตำรวจในแต่ละกองบัญชาการมองเห็นเส้นทางการเจริญเติบโตที่ชัดเจน เนื่องจากจะไม่มีคนจากกองบัญชาการอื่นที่มีคุณสมบัติครบตามหลักเกณฑ์มาดำรงตำแหน่งในกองบัญชาการที่ตำแหน่งว่างลงได้ นอกจากคนในกองบัญชาการเดียวกัน นั่นคือจะมีการแข่งขันกันเฉพาะในกองบัญชาการเดียวกัน ซึ่งมีสภาพแวดล้อมและบริบททางสังคมที่ใกล้เคียงกัน โดยเฉพาะเมื่อมีการใช้การประเมินความพึงพอใจของประชาชนมาใช้เป็นหลักเกณฑ์หนึ่งในการพิจารณาการแต่งตั้ง จะทำให้ตัวชี้วัดนี้มีความเป็นมาตรฐานใกล้เคียงกันเพราะเป็นประชาชนที่มีลักษณะความเป็นอยู่และวัฒนธรรมที่คล้ายกันในแต่ละภาค แต่หากเป็นการเปรียบเทียบข้ามกองบัญชาการ/ภาคอาจจะทำให้มาตรฐานของความพึงพอใจของประชาชนในแต่ละภาคแตกต่างกันไป ดังนั้นจึงควรปรับแก้ไขการแต่งตั้งในมาตราที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

1.2.7 การร้องทุกข์

1) การดำเนินการในร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฉบับปัจจุบัน

ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฉบับปัจจุบันกำหนดให้มีการร้องทุกข์ในมาตรา 79 และมาตรา 139

- การร้องทุกข์ ในมาตรา 79 ข้าราชการตำรวจผู้ใดเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในการเรียงลำดับอาวุโสหรือในการแต่งตั้ง ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค.ตร. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่งแต่งตั้ง

คำร้องทุกข์ตามวรรคหนึ่ง ให้ ก.พ.ค.ตร. พิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องทุกข์



คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.ตร. ให้เป็นที่สุด เว้นแต่ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ไม่พอใจ ในผลการพิจารณาของ ก.พ.ค.ตร. ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาของ ก.พ.ค.ตร.

ในกรณีที่ ก.พ.ค.ตร. หรือศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยหรือพิพากษาว่า ในการเรียงลำดับอาวุโสหรือในการแต่งตั้ง ผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ในพระราชบัญญัตินี้ในการเรียงลำดับอาวุโสหรือการแต่งตั้ง ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย และให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาลงโทษผู้นั้นตามควรแก่กรณีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งจาก ก.พ.ค.ตร. หรือนับแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยไม่ต้อง ดำเนินการสอบสวนอีก แล้วรายงานให้ ก.ตร. ทราบ ในกรณีที่ ก.ตร. มีมติว่าการไม่ปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการจงใจเพื่อช่วยเหลือบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ใด ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาผู้นั้นกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจดำเนินการ ลงโทษผู้นั้นโดยไม่ต้องดำเนินการสอบสวน

ผู้ใดให้ ขอให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดหรือแอบอ้างอำนาจ ของบุคคลใด หรือเรียก รับ ยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด หรือกระทำการใดอันมิชอบ เพื่อให้มีการแต่งตั้งหรือไม่แต่งตั้งผู้ใดให้ดำรงตำแหน่งใดไม่ว่าการแต่งตั้งหรือไม่แต่งตั้งนั้นจะชอบ ด้วยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี

- ร้องทุกข์ในมาตรา 139 ข้าราชการตำรวจผู้ใดเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจ หน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย หรือเกิดจาก การปฏิบัติโดยมิชอบของผู้บังคับบัญชาต่อตน หรือกฎ ก.ตร. ที่ออกมาใช้บังคับขัดหรือแย้งต่อ พระราชบัญญัตินี้หรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ผู้นั้นอาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาหรือ ก.พ.ค.ตร. แล้วแต่กรณีเพื่อขอให้แก้ไขได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่มีสิทธิอุทธรณ์ตามหมวด 9 การอุทธรณ์ ให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามที่ได้กำหนดไว้ในหมวดนั้น

2) ประเด็นพิจารณา

จากการที่ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฉบับปัจจุบันกำหนดให้ตำรวจ สามารถร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค.ตร. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่สร้างขึ้นใหม่ให้มีอิสระจากการบังคับบัญชาแยกจาก สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของตำรวจ โดยหากมี เพียงกลไกภายในที่มีอยู่เดิมในการตรวจสอบข้อร้องเรียนอาจจะเกิดปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินการเพราะ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ยัง



สามารถที่มีจะมีการร้องทุกข์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ หากไม่พอใจผลการวินิจฉัยของ ก.พ.ค.ตร. ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายของร้องทุกข์

นอกจากนี้ ยังมีการเพิ่มบทลงโทษทางอาญาในกรณีนี้ การให้ ขอให้หรือรับว่าจะให้ ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด หรือแอบอ้างอำนาจของบุคคลใด หรือเรียก รับ ยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด หรือกระทำการใดอันมิชอบเพื่อให้มีการแต่งตั้งหรือไม่แต่งตั้งผู้ใดให้ดำรงตำแหน่งใด ไม่ว่าจะการแต่งตั้งหรือไม่แต่งตั้งนั้นจะชอบด้วยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ โดยกำหนดให้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี ซึ่งเป็นบทลงโทษที่กำหนดไว้สำหรับป้องกันการวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่ง โดยเป็นการลงโทษ ทั้งผู้ที่จะซื้อตำแหน่งและผู้ที่จะให้ตำแหน่ง อันเป็นการปรามทั้งผู้ให้และผู้รับไม่ให้มีการเรียกรับผลประโยชน์จากการแต่งตั้งโยกย้าย เสมือนในช่วงที่ผ่านมา แต่อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญน่าจะอยู่ที่การบังคับใช้กฎหมายที่บัญญัติไว้จะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด เพราะในการดำเนินคดีจำเป็นต้องมีพยานหลักฐานที่ชัดเจนเพียงพอให้ศาลลงโทษ ในกรณีนี้ เมื่อมีการกำหนดบทลงโทษที่สองฝ่ายนั้นหมายความว่า เมื่อมีหลักฐานการให้หรือการรับจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอีกฝ่ายก็ต้องถูกดำเนินคดีไปด้วย แม้ผู้ให้/ผู้ซื้อตำแหน่งจะเป็นผู้เสียหายจากการไม่ได้รับตำแหน่งตามที่ตกลงกันไว้ก็ตาม ดังนั้น จึงเป็นการยากที่คู่กรณี (โดยเฉพาะผู้ให้) จะมาแจ้งความดำเนินคดีหรือร้องเรียน และนำพยานหลักฐานมาให้กับเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการตรวจสอบเพราะหากมีการสอบสวนแล้วพบข้อเท็จจริงว่ามีการให้และรับจริง ทั้งผู้ให้และผู้รับต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย ดังนั้นในทางปฏิบัติจึงเป็นการยากที่จะมีการดำเนินคดีการซื้อขายตำแหน่งกัน โดยในกรณีนี้จะแตกต่างจากคดีการทุจริตรับสินบนหรือให้สินบนที่มีผู้เสียหายที่แท้จริงและไม่ต้องรับโทษตามกฎหมาย

กล่าวโดยสรุป การกำหนดวิธีการร้องทุกข์ให้กับข้าราชการตำรวจที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้งโดยยกยายเป็นบทบัญญัติที่ดี โดยมีช่องทางในการร้องทุกข์ต่อหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระปลอดจากการแทรกแซงอันจะช่วยให้สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ทำการซื้อและผู้ทำการขายตำแหน่งก็เป็นสิ่งที่ดีในทางทฤษฎี แต่อย่างไรก็ตามก็ต้องรอดูผลในทางปฏิบัติว่าจะสามารถนำหลักการเหล่านั้นมาใช้ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมได้มากน้อยเพียงใด เพราะวัฒนธรรมองค์กรยากที่จะแก้ไขได้ภายในระยะเวลาอันสั้น

2. การจัดประเภทข้าราชการตำรวจเพื่อแยกบุคลากรเชี่ยวชาญเฉพาะงานวิชาชีพของตำรวจ และงานด้านอื่น ๆ ได้ชัดเจน

2.1 จุดมุ่งหมายและหลักการ

การปรับปรุงการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจให้มีประสิทธิภาพ โดยแบ่งออกเป็นสายงานต่าง ๆ เพื่อให้ข้าราชการตำรวจในแต่ละสายงานสามารถเจริญเติบโตตามสายงานด้วยความรู้ความชำนาญในสายงานของตน ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานนั้นปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนสำคัญในการคือการสร้างขวัญกำลังใจให้กับผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งมีทฤษฎีการบริหารจัดการหลายทฤษฎีได้เสนอแนวคิดในการบริหารจัดการด้านบุคคลในหน่วยงานให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สำคัญ เช่น



ทฤษฎีลำดับชั้นของความต้องการของมาสโลว์ (Hierarchy of needs theory)¹¹ ทฤษฎี X และทฤษฎี Y ของแมคเกรเกอร์¹² และทฤษฎีสองปัจจัยของเฮิร์ซเบิร์ก (Two-Factor Theory)¹³

สำหรับทฤษฎีลำดับชั้นของความต้องการของมาสโลว์ (Hierarchy of needs theory) อับราฮัม มาสโลว์¹⁴ ได้อธิบายถึงความต้องการของมนุษย์ ที่เป็นลำดับชั้น 5 ลำดับชั้น จากระดับต่ำไปสูง เมื่อความต้องการในระดับหนึ่งได้รับการตอบสนองแล้ว จะมีความต้องการอื่นในระดับที่สูงขึ้นต่อไป ลำดับชั้นความต้องการของมาสโลว์ มี 5 ชั้น ประกอบด้วย

1. ความต้องการทางร่างกาย ได้แก่ ความต้องการพื้นฐานของมนุษย์เพื่อความอยู่รอด เช่น อาหาร น้ำ อากาศ การพักผ่อน ที่อยู่อาศัย อุณหภูมิ และความต้องการทางเพศ โดยปกติองค์การจะตอบสนองความต้องการทางร่างกาย โดยการจ่ายค่าจ้างหรือเงินเดือน เพื่อที่พนักงานจะนำไปใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีพของแต่ละบุคคล

2. ความต้องการความปลอดภัยและความมั่นคง เมื่อความต้องการทางร่างกายได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการความปลอดภัยและความมั่นคงจะเข้ามามีบทบาทในพฤติกรรมของมนุษย์ ได้แก่ ความมั่นคงจากอันตรายต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น และความมั่นคงในการทำงาน

3. ความต้องการทางสังคมและความรัก เมื่อความต้องการระดับล่างได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการระดับสูงจะเข้ามาแทนที่ โดยที่ความต้องการทางสังคมและความรัก เป็นความต้องการความรักจากเพื่อนร่วมงานต่อการเป็นส่วนหนึ่งของสังคมมนุษย์ รวมทั้งการเป็นที่ยอมรับจากเพื่อนร่วมงานในฐานะสมาชิกของกลุ่ม

4. ความต้องการการยอมรับและการยกย่อง ความต้องการขั้นนี้ คือ ความต้องการให้บุคคลอื่นยอมรับนับถือและมีความภาคภูมิใจในตนเอง ตลอดจนความต้องการมีชื่อเสียงและเกียรติยศ บุคคลที่มีแรงจูงใจหรือความต้องการขั้นนี้จะพยายามทำสิ่งต่าง ๆ ให้ประสบความสำเร็จจนเป็นที่ยอมรับของผู้อื่น ซึ่งการยอมรับนับถือและยกย่องจะนำไปสู่ความมั่นคงในตนเอง ตระหนักถึงควมมีคุณค่าของตนเอง

5. ความต้องการความสำเร็จในชีวิต เป็นความปรารถนาความสำเร็จในชีวิตที่จะใช้ศักยภาพสูงสุดที่ตนมีอยู่ทำในสิ่งที่ตนคิดว่ามีความสามารถที่จะเป็นหรือจะทำได้ ซึ่งจะเกี่ยวข้องในการกำหนดเป้าหมายในชีวิต และเมื่อบรรลุเป้าหมายนั้นแล้ว ก็จะกำหนดเป้าหมายใหม่ที่ท้าทายยิ่งกว่าเดิม ความต้องการขั้นนี้เป็นความต้องการสูงสุดซึ่งจะมีคนจำนวนน้อยที่สามารถได้รับการตอบสนองความพึงพอใจจากความต้องการขั้นนี้ หากความต้องการความสำเร็จในชีวิตได้รับการตอบสนองบุคคลก็จะมีชีวิตที่สมบูรณ์ที่ตนเองพอใจ ในสภาพปัจจุบันคนจำนวนมากยังไม่ถึงจุดของความพอใจสูงสุดในชีวิตของตนเอง อาจเป็นเพราะหลายสาเหตุ เช่น งานที่ทำอยู่น่าเบื่อหน่าย และซ้ำซากจนยากที่จะปรับปรุง ไม่มีโอกาสที่จะแสดงความคิดริเริ่ม หน้าที่ความรับผิดชอบอาจแคบเกินไป อำนาจหน้าที่อาจน้อยเกินไป ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาไม่ดีเท่าที่ควร เป็นต้น

¹¹ Maslow, A. H. (1970). *Motivation and Personality* (2nd ed.). New York: Harper & Row.

¹² McGregor, D. (1960). *The Human Side of Enterprise*. McGraw-Hill Book Co., New York.

¹³ Herzberg, F. (1959). *The motivation to work*. New York: Wiley.

¹⁴ Maslow, A. H. (1970). *Motivation and Personality* (2nd ed.). New York: Harper & Row.



ดังนั้นในการบริหารงานบุคคล ผู้บริหารในหน่วยงานควรให้ความสนใจและพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่/พนักงานแต่ละคนมีความต้องการอยู่ในระดับใด หากผู้บริหารสามารถสร้างบรรยากาศในการทำงานให้เอื้อต่อการตอบสนองความต้องการเหล่านั้น ผู้บริหารก็สามารถจูงใจพนักงานให้แสดงพฤติกรรมที่ต้องการได้ ถ้าหากผู้บริหารล้มเหลวในการระบุความต้องการของพนักงานอาจส่งผลให้บุคคลนั้นแสดงพฤติกรรมตอบสนองความต้องการของตนเอง แต่ไม่ได้เป็นไปทางเดียวกับเป้าหมายขององค์กรได้ ซึ่งไม่ได้ทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ

สำหรับทฤษฎี X และทฤษฎี Y ของแมคเกรเกอร์ แมคเกรเกอร์¹⁵ ได้จำแนกพฤติกรรมของมนุษย์ออกเป็น 2 รูปแบบเพื่อให้เหมาะสมสำหรับการบริหารจัดการ ได้แก่

รูปแบบที่ 1 เรียกว่า ทฤษฎี X ซึ่งเชื่อว่า มนุษย์มีสัญชาตญาณที่จะหลีกเลี่ยงการทำงานทุกอย่างเท่าที่จะทำได้ อันมีสาเหตุจากไม่ชอบการทำงาน ดังนั้นผู้บริหารจึงต้องใช้วิธีการบังคับ ใช้อำนาจควบคุมสั่งการ หรือข่มขู่ด้วยวิธีการลงโทษ ทั้งนี้เพื่อให้งานสำเร็จตามวัตถุประสงค์โดยเดิมคนส่วนมากมีความทะเยอทะยานน้อย ต้องการเพียงความปลอดภัยมากกว่าสิ่งอื่นการปฏิบัติต่อคนงานในแนวนี้จัดเป็นการจูงใจในทางลบซึ่งไม่ค่อยนิยมนำมาใช้ในปัจจุบัน

รูปแบบที่ 2 เรียกว่า ทฤษฎี Y เชื่อว่ามนุษย์ไม่ได้ทำงานเพียงเพื่อให้ได้เงินเพียงอย่างเดียว แต่ยังมีส่วนประกอบอีกหลายอย่างที่เป็นสิ่งจูงใจให้พอใจในการทำงานโดยมีสมมติฐานว่าคนไม่หลีกเลี่ยงงานเสมอไป การบังคับข่มขู่ไม่ใช่วิถีทางที่จะช่วยให้งานสำเร็จ การเปิดโอกาสให้คนได้แสดงความสามารถรับผิดชอบควบคุมตนเอง จึงจะเป็นวิถีทางทำให้งานสำเร็จ และเป็นผลทำให้คนรู้สึกผูกพันกับหน่วยงานด้วย ถ้าหากงานได้มีการจัดอย่างเหมาะสม คนก็จะยอมรับและยินดีรับผิดชอบในผลสำเร็จของงานด้วย

ดังนั้น วิธีการที่จะนำมาใช้ในการบริหารงานบุคคลควรพิจารณาถึงลักษณะของตัวบุคคลว่ามีลักษณะพฤติกรรมแบบใด แล้วค่อยพิจารณาถึงวิธีการที่จะนำมาใช้ในการจูงใจ หรือเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานตามความเหมาะสม มีการมอบหมายงานตามความถนัดและมีวิธีการตรวจสอบติดตามที่แตกต่างกันตามประเภทของแต่ละคน

สำหรับทฤษฎีสองปัจจัยของเฮิร์ซเบิร์ก (Two-Factor Theory) เฮิร์ซเบิร์ก¹⁶ ได้วิจัยและสร้างทฤษฎีแรงจูงใจมีชื่อว่า “ทฤษฎีปัจจัยจูงใจและปัจจัยค้ำจุน” (Motivation – Hygiene Theory) หรือทฤษฎีสองปัจจัย (Two-Factor Theory) เรียกกันทั่วไปว่า ทฤษฎีของเฮิร์ซเบิร์ก ซึ่งใช้อธิบายปัจจัยหรือสาเหตุที่ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการทำงานของบุคลากรในองค์กร 2 ปัจจัย คือ

1) ปัจจัยจูงใจ (Motivation Factor) เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดแรงจูงใจภายในและแรงจูงใจนี้กระตุ้นให้อยากทำงาน เป็นปัจจัยที่ทำให้ความต้องการทำงานสำเร็จ เกิดความก้าวหน้าในชีวิตการทำงานของบุคลากรประสบผลสำเร็จ ทำให้บุคลากรเกิดความรู้สึกทางบวก ต่องาน ผลการปฏิบัติงานจะมีคุณภาพประกอบด้วย

¹⁵ McGregor, D. (1960). *The Human Side of Enterprise*. McGraw-Hill Book Co., New York.

¹⁶ Herzberg, F. (1959). *The motivation to work*. New York: Wiley.



1. ความสำเร็จในงาน (Achievement) หมายถึง การที่บุคลากรทำงานได้สำเร็จบุคลากรจะเกิดแรงจูงใจภายใน เกิดความรู้สึกว่าตนเองมีความสามารถ ภาคภูมิใจในความสามารถของตนเอง อยากทำงานที่ตนเองมีความสามารถเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในการบริหารงาน ผู้บริหารควรพิจารณา 2 ประการ คือ การที่จะทำให้บุคลากรเกิดความสำเร็จในงาน ผู้บริหารจะต้องมอบหมายงานที่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถของบุคลากร และเมื่อมอบหมายงานแล้ว ต้องติดตาม ช่วยเหลือ จนกระทั่งบุคลากรนั้นปฏิบัติงานได้สำเร็จ

2. การยอมรับนับถือ (Recognition) หมายถึง การที่บุคลากรทำงานได้สำเร็จแล้วสิ่งทีบุคลากรต้องการคือ การยอมรับจากผู้บริหาร การยอมรับจากเพื่อนร่วมงานและสังคมในการบริหารงานเมื่อบุคลากรทำงานสำเร็จ ผู้บริหารต้องเสริมแรงทันทีโดยการชมเชย ประกาศเกียรติคุณ ให้บุคลากรในหน่วยงานทราบ ขณะเดียวกันต้องแสดงบทบาทนำบุคลากรในหน่วยงานให้ชื่นชมยินดีไปพร้อมกันด้วย

3. ลักษณะที่ปฏิบัติ (Work Itself) หมายถึง ความชัดเจนของโครงสร้างงานและกระบวนการทำงานที่บุคลากรได้รับมอบหมาย หากโครงสร้างของงานชัดเจน กระบวนการปฏิบัติงานมีรูปแบบ มาตรฐานที่ชัดเจนทำให้เกิดแรงจูงใจในการทำงาน ในการบริหารงานผู้บริหรต้องตรวจสอบงานในองค์การ ในด้านความชัดเจนของโครงการแต่ละฝ่าย ระเบียบปฏิบัติ วัสดุ อุปกรณ์สนับสนุนการทำงาน หากทุกอย่างถูกต้องชัดเจน มีมาตรฐาน ก็เท่ากับว่าสร้างแรงจูงใจให้กับบุคลากรส่วนหนึ่งแล้ว

4. ความรับผิดชอบ (Responsibility) หมายถึง การได้รับผิดชอบงานของบุคลากร การรับมอบหมายงานมาปฏิบัติ นั้น บุคลากรต้องได้รับความไว้วางใจ มีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินงานเต็มที่ปราศจากการรบกวนจากผู้อื่น หรือผู้บริหาร ในการบริหารงาน ผู้บริหารต้องเข้าใจความรู้สึกของบุคลากร เมื่อมอบหมายงานแล้วต้องมอบหมายอำนาจในการตัดสินใจตามไปด้วย สิ่งหนึ่งที่ควรตระหนักคือ การมอบหมายงานแสดงถึงความเชื่อมั่นในความสามารถของบุคลากร แสดงถึงความไว้วางใจบุคลากร การที่ผู้บริหารดำเนินงานดังกล่าวมาแล้วทำให้บุคลากรเกิดแรงจูงใจในการทำงาน

5. ความก้าวหน้า (Advancement) หมายถึง การทำงานของบุคลากรในแต่ละงานหรือนิยามว่าเป็นระยะสั้นจะสะสมก่อให้เกิดความก้าวหน้าในวิชาชีพ และในระยะยาวเมื่อทำงานต่อเนื่องไป บุคลากรจะเกิดความก้าวหน้าในงานทั้งสถานภาพและรายได้ หากงานที่บุคลากรทำมีคุณลักษณะดังกล่าวนี้ บุคลากรจะเกิดแรงจูงใจอยากทำงาน

2) องค์ประกอบค้ำจุน (Hygiene Factors) เป็นปัจจัยที่ช่วยป้องกันการปฏิบัติงานของบุคลากรที่จะเกิดความไม่ชอบงานหรือหย่อนประสิทธิภาพลง ประกอบด้วย

1. ค่าตอบแทนหรือเงินเดือน (Salary) หมายถึง สิ่งตอบแทนการปฏิบัติงานในรูปเงินรวมถึงการเลื่อนขั้นเงินเดือนในหน่วยงานนั้น เป็นที่พอใจของบุคคลที่ทำงาน

2. ความมั่นคงในการทำงาน (Job Security) หมายถึง ความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อความมั่นคงและความยั่งยืนในหน้าที่การงาน

3. ชีวิตส่วนตัว (Personal Lift) หมายถึง สภาพความเป็นอยู่ส่วนตัวที่เกี่ยวข้องกับงาน เช่น การไม่ถูกย้ายไปทำงานในที่แห่งใหม่ซึ่งห่างไกลครอบครัว

4. ตำแหน่งงาน/สถานะของอาชีพ (Status) หมายถึง อาชีพนั้นเป็นที่ยอมรับและนับถือของสังคม มีเกียรติและมีศักดิ์ศรี



5. นโยบายและการบริหาร (Company Policy and Administration) หมายถึง การจัดการและการบริหารงานขององค์กร การติดต่อสื่อสารภายในองค์กรที่มีประสิทธิภาพ

6. สภาพการทำงาน (Working Condition) หมายถึง สภาพทางกายภาพของงาน เช่น แสง เสียง อากาศ รวมทั้งลักษณะสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เช่น อุปกรณ์หรือเครื่องมือต่าง ๆ เทคโนโลยี เป็นต้น

7. ความสัมพันธ์กับหัวหน้างาน (Interpersonal Relation with Supervision) หมายถึง ความสัมพันธ์อันดีต่อกันสามารถทำงานร่วมกัน มีความเข้าใจซึ่งกันและกันเป็นอย่างดีกับหัวหน้างาน

8. การปกครองบังคับบัญชา (Supervision) หรือการนิเทศงาน หมายถึง ความสามารถหรือความยุติธรรมของผู้บังคับบัญชาหรือผู้นิเทศงานในการดำเนินงานและการบริหารงาน

9. ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชา (Interpersonal Relation with Peers and Subordinates) หมายถึง ความสัมพันธ์อันดีต่อกันสามารถทำงานร่วมกัน มีความเข้าใจซึ่งกันและกันเป็นอย่างดีกับเพื่อนร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชา

หลักการสำคัญของทฤษฎีเหล่านี้ได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างขวัญกำลังใจให้กับบุคลากรในหน่วยงานซึ่งมีส่วนสำคัญที่จะทำให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในการจัดประเภทข้าราชการตำรวจและการแบ่งสายงานจะมีผลกระทบโดยตรงต่อขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน

2.2 ประเด็นการวิเคราะห์

2.2.1 การแยกประเภทข้าราชการตำรวจ

1) การดำเนินการในร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฉบับปัจจุบัน

ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฉบับปัจจุบันกำหนดให้มีการแบ่งประเภทตำรวจในมาตรา 8 ข้าราชการตำรวจ มี 2 ประเภท ได้แก่

(1) ข้าราชการตำรวจที่มียศ ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 54

(2) ข้าราชการตำรวจที่ไม่มียศ ได้แก่ ข้าราชการตำรวจในกลุ่มสายงานตามมาตรา 53 (2) (5) และตามที่ ก.ตร.กำหนด

การกำหนดประเภทตำแหน่ง วิธีการกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง การบรรจุ การแต่งตั้ง การบังคับบัญชา วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย อัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่ง ตลอดจนการอื่นตามที่จำเป็น สำหรับข้าราชการตำรวจที่ไม่มียศตาม (2) ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวกับการพิสูจน์หลักฐาน พระราชกฤษฎีกาต้องกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

การใช้ข้าราชการตำรวจที่ไม่มียศ มิให้มีผลกระทบต่อข้าราชการตำรวจที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 วรรคสอง มีผลใช้บังคับและเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว ให้มีสิทธิใช้ยศตามที่ดำรงอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับได้ต่อไป มาตรา 164



2) ประเด็นพิจารณา

จากการที่ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฉบับปัจจุบันกำหนดให้มีการแบ่งประเภทตำรวจเป็นตำรวจมียศและตำรวจไม่มียศ มีประเด็นในการวิเคราะห์ ดังนี้

ประเด็นที่ 1 การไม่มียศเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานและประสิทธิภาพการปฏิบัติงานอย่างไร

การกำหนดให้ตำรวจไม่มียศจะทำให้การบริการจัดการได้มีประสิทธิภาพขึ้นจริงหรือไม่ หากจะพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสียของข้าราชการตำรวจที่ไม่มียศ บางแนวคิดอาจพิจารณาว่าเป็นการทำให้เสียขวัญกำลังใจในการทำงานเพราะการที่รับราชการเป็นตำรวจมียศก็เพื่อเป็นเกียรติแก่วงศ์ตระกูลเป็นขวัญกำลังใจ และความภาคภูมิใจของตำรวจ และเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้บุคคลภายนอกสมัครใจมาเป็นข้าราชการตำรวจ ทั้งนี้เพราะยศและความก้าวหน้าในงานเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้คนที่มีความรู้ความสามารถ อยากเข้ารับราชการตำรวจ หากไม่มียศ คนกลุ่มนี้อาจจะไม่เลือกที่จะเข้ารับราชการตำรวจในสายงานวิชาชีพเหล่านี้ ซึ่งอาจจะทำให้หน่วยงานขาดประสิทธิภาพหรือคุณภาพในการทำงานลดลง อันจะทำให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์หลักของการปฏิรูปองค์กรในครั้งนี้

แต่อย่างไรก็ตาม หากมีการกำหนดหลักเกณฑ์ความก้าวหน้าในการรับราชการที่ชัดเจน ใช้ระบบคุณธรรม มีการปกครองบังคับบัญชาตามสายงานวิชาชีพที่ไม่เข้มงวดเหมือนกับข้าราชการตำรวจที่มียศ และมีแรงจูงใจอย่างอื่น เช่น ค่าตอบแทน เงินประจำตำแหน่งที่เพิ่มขึ้น และสิทธิประโยชน์อื่นสำหรับข้าราชการตำรวจที่ไม่มียศ ก็น่าจะเป็นทางเลือกให้แก่ข้าราชการตำรวจที่มีความประสงค์จะเติบโตในสายงานวิชาชีพเฉพาะทาง และพัฒนาองค์ความรู้ได้อย่างต่อเนื่อง ไม่ต้องกังวลเรื่องการเจริญเติบโต ความก้าวหน้าในการรับราชการตำรวจ นอกจากนี้ ก็อาจจะเป็นแรงจูงใจให้ผู้มีความรู้ ความสามารถ เลือกที่จะรับราชการตำรวจ และเติบโตในสายงานวิชาชีพของตน

หากพิจารณาระบบชั้นยศของข้าราชการตำรวจ และระบบชั้นยศของทหารของไทย จะพบว่ามีความลักษณะที่สอดคล้องกันมาก แต่ในขณะที่ ระบบงาน รูปแบบการทำงาน และสายการบังคับบัญชาของตำรวจ ไม่มีความจำเป็นต้องเหมือนกันกับของทหารเนื่องจากข้าราชการตำรวจต้องทำงาน สัมผัสใกล้ชิดกับประชาชน ดูแลทุกข์สุข รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เฉกเช่นในประเทศพัฒนาแล้วที่ระบบชั้นยศของตำรวจมีความแตกต่างกับระบบชั้นยศของทหาร เช่น ประเทศสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย เป็นต้น แต่กระนั้นก็ตาม สังคมไทยดูเหมือนยังให้ความสำคัญกับเรื่องการมียศ และการยอมรับนับถือกันในสังคมโดยการพิจารณาจากชั้นยศ จึงอาจจะส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนแนวคิดของคนในสังคมซึ่งจะส่งผลต่อคนที่เลือกเข้ารับราชการตำรวจที่ยังเห็น ว่าชั้นยศเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญของการสร้างการยอมรับของคนในสังคม¹⁷

กล่าวโดยสรุป การกำหนดให้มีข้าราชการตำรวจไม่มียศ ควรเป็นทางเลือกให้แก่ข้าราชการตำรวจโดยเฉพาะผู้ปฏิบัติงานในสายวิชาชีพ โดยต้องกำหนดหลักเกณฑ์ความก้าวหน้าในการรับราชการที่ชัดเจน ใช้ระบบคุณธรรม มีการปกครองบังคับบัญชาตามสายงานวิชาชีพที่ไม่เข้มงวด

¹⁷ Poothakool, K. (2012). *The Royal Thai police, 2006-2011: Five years without reform. Ph.D. Thesis.* The Department of Sociology, University of Aberdeen.



เหมือนกับข้าราชการตำรวจที่มียศ และมีแรงจูงใจอย่างอื่นเพิ่มเติม แต่การสร้างการยอมรับในสังคมกับกรณีข้าราชการตำรวจไม่มียศ อาจจำเป็นต้องใช้เวลา

ประเด็นที่ 2 มีมาตรการเกี่ยวกับการชดเชยในด้านความก้าวหน้าและค่าตอบแทนสำหรับการไม่มียศหรือไม่ อย่างไร

การกำหนดข้าราชการตำรวจไม่มียศ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจในงานบางลักษณะ เช่น ตำแหน่งอาจารย์ในกองบัญชาการศึกษาศึกษา โรงเรียนนายร้อยตำรวจ ด้านการแพทย์ การพยาบาล บุคลากรทางการแพทย์ โรงพยาบาล หรือการพิสูจน์หลักฐาน ซึ่งเป็นงานที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถทางวิชาการหรือเพื่อการรักษาพยาบาล การกำหนดให้ข้าราชการตำรวจดังกล่าวอยู่ภายใต้ระบบขั้นยศเช่นเดียวกับตำรวจ ในสายงานป้องกัน การสืบสวน หรือสายงานสอบสวน อาจก่อให้เกิดอุปสรรคต่อความเจริญก้าวหน้าและระบบการบริหารงานบุคคลในสายงานของข้าราชการตำรวจประเภทดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฉบับปัจจุบัน ยังไม่มีปรากฏบทบัญญัติที่จะเป็นสิ่งรับประกันการชดเชยให้การไม่มียศของตำรวจสายงานวิชาชีพเฉพาะ รวมทั้งความก้าวหน้าที่จะถูกจำกัดจากการไม่มียศ

ทั้งนี้มีการกำหนดไว้เฉพาะสายงาน 1-4 จะสามารถดำรงตำแหน่งตั้งแต่ ผบก. ขึ้นไป ตามมาตรา 69 นั่นคือ หากหน่วยงานระดับ บช. ที่มีสายงานวิชาชีพเฉพาะร่วมกับตำแหน่งปกติ ผู้ที่อยู่ในสายงานวิชาชีพเฉพาะจะไม่สามารถดำรงตำแหน่ง รอง ผบช. เช่น ในกองบัญชาการศึกษาศึกษา (บช.ศ.) และโรงเรียนนายร้อยตำรวจ (รร.นรต.) โดยตำแหน่งสูงสุดในปัจจุบันคือ สบ6 ซึ่งเทียบเท่า ผบก. ซึ่งหากไม่มีการขยายเพดานตำแหน่งให้สูงขึ้นในกฎ ก.ตร. ความก้าวหน้าในสายงานเหล่านี้จะมีจำกัด ไม่เท่าเทียมกับสายงานอื่น ซึ่งหากเป็นไปตามระบบเดิมจะสามารถเลื่อนตำแหน่งไปดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นได้ คือ รอง ผบช. ดังนั้นการออกกฎ ก.ตร. ข้าราชการที่ไม่มียศสำหรับตำรวจสายงานวิชาชีพเฉพาะต้องมีการพิจารณาประเด็นเรื่องค่าตอบแทนที่เหมาะสมมากขึ้น เพื่อทดแทนยศ ซึ่งเป็นแรงจูงใจที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้พลเรือนอยากเข้ามารับราชการตำรวจ เพราะหากไม่อะไรมาทดแทนยศแล้ว อาจจะมีปัญหาในการได้คนที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานเป็นข้าราชการตำรวจลดน้อยลง หรือเกิดภาวะสมองไหล คนที่มีความรู้ ความสามารถ มีทางเลือกก็จะไปทำงานในหน่วยงานที่มีค่าตอบแทนมากกว่าได้ ตัวอย่างเช่น ตำแหน่งอาจารย์ในโรงเรียนตำรวจซึ่งในปัจจุบัน เงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง รวมทั้งสวัสดิการ น้อยกว่ามหาวิทยาลัยทั่วไปอย่างชัดเจน แต่การประเมินได้ใช้กฎเกณฑ์การประเมินที่มีมาตรฐานเดียวกับมหาวิทยาลัยทั่วไป เป็นต้น

นอกจากนี้ ในบทเฉพาะกาล ควรมีการกำหนดให้มีระยะเวลาสำหรับการโอนย้ายสายงานสำหรับผู้ที่มีสมัครใจอยากจะเป็นข้าราชการตำรวจที่มียศ โดยอาจจะกำหนดระยะเวลาให้มีผลบังคับใช้การไม่มียศตามมาตรา 164 ภายในระยะเวลา 2-3 ปี เพื่อเปิดโอกาสให้ข้าราชการตำรวจได้เลือกที่จะโยกย้ายสายงานก่อนที่จะมีการบังคับใช้เรื่องการไม่มียศ ซึ่งในร่าง พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ มาตรา 164 ได้กำหนดให้มีผล ณ วันที่ประกาศในพระราชกฤษฎีกา อันอาจจะเกิดความไม่เป็นธรรมสำหรับผู้ที่ยากจะเป็นข้าราชการตำรวจที่มียศ จึงควรขยายเวลาการบังคับใช้ออกไป

กล่าวโดยสรุป หากจะมีการกำหนดให้มีข้าราชการตำรวจที่ไม่มียศ ควรพิจารณามาตรการหรือแนวทางในการเยียวยาหรือชดเชยกับการที่ต้องไม่มียศ ทั้งนี้เนื่องจาก “ยศ” เป็นปัจจัยหนึ่งที่



สำคัญที่เป็นแรงจูงใจให้พลเรือนตัดสินใจเข้ารับราชการตำรวจ ดังนั้น มาตรการเยียวยาจึงมีความจำเป็นโดยอาจจะพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับค่าตอบแทนประจำตำแหน่งที่เท่าเทียมกับสถาบันอื่น ความก้าวหน้าในสายงานที่ชัดเจนมากขึ้น ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยอาจขยายเวลาการใช้บังคับในบทเฉพาะกาลไปอีกสักระยะหนึ่งเพื่อเปิดโอกาสในการโยกย้ายสายงานสำหรับผู้ที่ยากเป็นข้าราชการตำรวจที่มียศ อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญไม่ใช่เรื่องของการมียศหรือไม่มียศ แต่หากจะเป็นเรื่องของมาตรฐานรายได้และสวัสดิการที่ควรเป็นมาตรฐานเดียวกับหน่วยงานอื่นที่ทำหน้าที่อย่างเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันทุกหน่วยงาน ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเช่นเดียวกัน และการเปลี่ยนแปลงที่สุดโต่งจะก่อให้เกิดแรงต้านจนส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงในมิติอื่น

3. การยุบหน่วยงานบางหน่วยของตำรวจเพื่อให้ข้าราชการตำรวจมุ่งการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลความเป็นอยู่หรือความเดือดร้อนของประชาชนอย่างแท้จริง

3.1 จุดมุ่งหมายและหลักการ

การโอนย้ายภารกิจที่ไม่ใช่ภารกิจหลักออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติสามารถปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นภารกิจหลักและบริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

3.2 ประเด็นการวิเคราะห์

1) การดำเนินการในร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฉบับปัจจุบัน

ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฉบับปัจจุบันกำหนดให้มีการโอนย้ายภารกิจไปยังหน่วยงานอื่น ดังนี้

- ให้มีการยุบกองบังคับการตำรวจรถไฟ และให้โอนเงินงบประมาณของกองรถไฟแห่งประเทศไทยภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มาตรา 155

- ให้มีการให้โอนงานที่เกี่ยวกับกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กฎหมายว่าด้วยการประมง กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล กฎหมายว่าด้วยเลื่อยโซ่ยนต์ และกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอื่น ภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้กับหน่วยงานที่รับผิดชอบปฏิบัติการตามกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แล้วแต่จะตกลงกันว่าหน่วยงานดังกล่าวรับผิดชอบในการป้องกันและปราบปราม การสืบสวน และการสอบสวน การกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน มีประธานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นผู้นำประชุม แล้วให้ตราพระราชกฤษฎีกายุบหรือเปลี่ยนแปลงกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ



ให้สอดคล้องกัน ถ้าปรึกษาหารือกันยังไม่ได้ข้อยุติให้กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นอันยุบไป มาตรา 157

- ให้มีการโอนงานจราจรตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการจราจร การกวดขันวินัยจราจร และการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบกในความผิดฐานจอตลอดโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ให้แก่กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และเทศบาลนคร ภายในห้าปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มาตรา 158

2) ประเด็นพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติตำรวจฉบับนี้กำหนดให้มีการโอนย้ายงาน 5 ประเภท คือ 1) การโอนย้ายงานของกองบังคับการตำรวจรถไฟ 2) การโอนงานเกี่ยวกับกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 3) การโอนงานจราจรตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการจราจร การกวดขันวินัยจราจร และการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบกในความผิดฐานจอตลอดโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

ในอดีตที่ผ่านมา ได้มีการเสนอให้มีการโอนย้ายงานอย่างอื่นของตำรวจด้วย เช่น ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ตำรวจทางหลวง ตำรวจน้ำ ตำรวจคุ้มครองผู้บริโภค ตำรวจปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ และตำรวจท่องเที่ยว เป็นต้น โดยหน่วยงานเหล่านี้ถูกมองว่าเป็นภารกิจที่ไม่ใช่ภารกิจหลักและมีหน่วยงานที่รับชอบงานด้านนี้โดยตรงและเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการในแต่ละด้านอยู่แล้ว เช่น ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองให้ออนไปอยู่กับกระทรวงมหาดไทยซึ่งรับผิดชอบด้านพรมแดนโดยตรง ตำรวจทางหลวงให้ออนไปอยู่กับกระทรวงคมนาคมซึ่งรับผิดชอบดูแลถนนและการคมนาคม รวมทั้งการสนับสนุนงบประมาณและเครื่องมือสำหรับการปฏิบัติงานให้กับตำรวจทางหลวง ตำรวจน้ำให้ไปอยู่กับทหารเรือซึ่งดูแลพื้นที่ทางน้ำทั้งหมดอยู่แล้ว ตำรวจคุ้มครองผู้บริโภคให้ย้ายไปอยู่กับสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) และตำรวจปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจบางส่วนให้ไปอยู่กับกรมศุลกากรและกรมสรรพมิตร และตำรวจท่องเที่ยวให้ไปอยู่กับกระทรวงการท่องเที่ยวซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลการท่องเที่ยวโดยตรง

โดยแท้จริงแล้วนั้น ในช่วงที่ผ่านมาความพยายามในการปฏิรูปตำรวจโดยการโอนย้ายงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับภารกิจหลักของตำรวจหลายครั้ง แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ ทั้งนี้ด้วยปัญหาของความไม่พร้อมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานที่จะรับโอนงานไป เนื่องจากการถ่ายโอนภารงานมักจะให้มีการถ่ายโอนแค่อำนาจหน้าที่ไม่มีการโอนย้ายบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ หรืองบประมาณในการดำเนินการไปด้วย ทำให้ฝ่ายที่รับโอนขาดความพร้อมในด้านบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและจำนวนที่เพียงพอในการดำเนินการภารงานที่ได้รับโอนไป



ประเด็นที่ 1 การโอนงานจราจร

ประเด็นที่มีการถกเถียงกันมากที่สุดในการโอนย้ายภารกิจของตำรวจน่าจะเป็นการโอนงานจราจรตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกในการจราจร การกวดขันวินัยจราจร และการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบกในความผิดฐานจอร์รถโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ให้แก่ท้องถิ่น คือ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และเทศบาลนคร โดยมีการให้ความเห็นถึงข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกันไป¹⁸

โดยในส่วนของความคิดเห็นที่ไม่เห็นด้วยกับการโอนงานจราจรไปให้ท้องถิ่นดูแลจะประกอบไปด้วย เช่น

- ไม่ควรโอนงานจราจรไปให้กับหน่วยงานอื่น เพราะงานจราจรเป็นงานสำคัญของตำรวจ เป็นสายตรวจคนแรกๆ ที่ไปถึงจุดเกิดเหตุเมื่อเกิดอุบัติเหตุ และอำนวยความสะดวกการจราจร ณ จุดเกิดเหตุ และเห็นว่าจะกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่รักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ เพราะเจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติหน้าที่รักษาความปลอดภัย ทั้งบนบกและในน้ำทั่วประเทศ หากโอนงานไประดับพื้นที่ การรักษาความปลอดภัยจะอยู่นอกอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

- ไม่ควรโอนงานจราจรให้ท้องถิ่น เพราะท้องถิ่นไม่มีความพร้อมในการบังคับใช้กฎหมาย และการแก้ไขปัญหาจราจรของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกันและต้องบริหารจัดการอย่างมีเอกภาพ หากให้ท้องถิ่นแยกกันทำจะก่อให้เกิดปัญหาไม่สามารถแก้ไขปัญหาจราจรในภาพรวม

- การโอนงานจราจรอาจส่งผลกระทบต่อปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมายจราจรส่งผลให้มีหน่วยงานในการบังคับใช้กฎหมายจราจรตามท้องที่ ที่มีความแตกต่างกันส่งผลต่อความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึง การบริหารจัดการงานจราจรอาจไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งหากมีความจำเป็นต้องโอนงานจราจรตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ควรโอนไปให้หน่วยงานที่สามารถกำกับดูแลงานจราจรดังกล่าวในภาพรวมระดับประเทศ เช่น กระทรวงคมนาคม ซึ่งกำกับดูแลกรมการขนส่งทางบก (ผู้ขับขี่ยานพาหนะ) กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท (ถนน) รวมทั้งยังเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ และกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก หรืออาจเป็นหน่วยงานอื่นที่สามารถสั่งการ กำกับดูแลการอำนวยความสะดวก และการบังคับใช้กฎหมายจราจรในระดับประเทศได้อีกทั้งการโอนไปเพียงภารกิจโดยไม่โอนบุคลากรไปด้วยอาจส่งผลกระทบต่อโครงสร้างบุคลากรเพื่อมารองรับภารกิจใหม่ และการสร้างองค์ความรู้ ความเชี่ยวชาญของหน่วย ในการบังคับใช้กฎหมายของท้องถิ่นแต่ละแห่งจะสามารถทำได้ในระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่

¹⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2563). *สรุปการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ....* สืบค้นจาก <https://www.krisdika.go.th/data/news/news13842.pdf>.



สำหรับความคิดเห็นที่สนับสนุนให้มีการโอนงานจราจรไปให้ท้องถิ่นรับผิดชอบจะเป็นประเด็นเกี่ยวกับการลดภาระงานที่ไม่จำเป็นของตำรวจในส่วนที่เกี่ยวกับการให้บริการและการอำนวยความสะดวกด้านการจราจรไปให้หน่วยงานท้องถิ่นทำและงานส่วนนี้หน่วยงานท้องถิ่นก็สามารถทำได้เพราะเป็นงานที่ไม่ใช่งานบังคับใช้กฎหมายจราจร หรือเป็นงานบังคับใช้กฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบอยู่แล้วนั่นคือการดูแลทางเท้า โดยความร่วมมือของท้องถิ่นในการดำเนินการด้านงานจราจรบางส่วนที่จะมีการโอนไปนั่นคือ งานจราจรที่จะโอนไปให้ท้องถิ่นดำเนินการประกอบด้วย 3 ส่วน คือ การอำนวยความสะดวกในการจราจร (โบกรถ) การกวดขันวินัยจราจร (ดูแลให้ปฏิบัติตามกฎหมายจราจร) และการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบกในความผิดฐานจอดรถ โดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย (ล็อคล้อ ยกรถ) ซึ่งท้องถิ่นมีศักยภาพสามารถดำเนินงานจราจรเองได้ โดยท้องถิ่นที่มีความพร้อม ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และเทศบาลนคร

นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขกฎหมายของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับงานจราจรเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจเรียบร้อยแล้ว เช่น กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมหน้าที่ในส่วนเกี่ยวกับงานจราจรไว้ ตามมาตรา 53 (9) และมาตรา 50 (2/1) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 มาตรา 67 (1/1) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 มาตรา 62 (6) และ (6/1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 89 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 และมาตรา 45 (6/1) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562

แม้ส่วนใหญ่ในประเทศอาเซียนจะมีการจัดการจราจรโดยตำรวจ แต่ก็มีบางประเทศที่มีลักษณะการให้อำนาจจัดการจราจรเป็นของท้องถิ่น เช่น การจัดการจราจรในประเทศฟิลิปปินส์ที่ให้เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดการจราจรในชุมชน รวมทั้งการมีอำนาจในการจับกุมและออกใบสั่งกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายจราจรได้ ส่วนการดำเนินคดีเกี่ยวกับอุบัติเหตุจราจรจะเป็นหน้าที่ของตำรวจเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งจะมีลักษณะเช่นเดียวกับการโอนย้ายภารกิจด้านงานจราจรบางส่วนไปให้กับส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

กล่าวโดยสรุป การโอนภารกิจด้านงานจราจรไปให้ส่วนท้องถิ่นได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และเทศบาลนคร โดยดำเนินการบางส่วนอันได้แก่ การอำนวยความสะดวก การกวดขันวินัยจราจร และการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบกในความผิดฐานจอดรถ เป็นแนวทางที่น่าจะเกิดประโยชน์สำหรับตำรวจโดยภาพรวมเนื่องจากท้องถิ่นเหล่านี้มีความพร้อมและมีศักยภาพในการดำเนินการกิจการด้านงานจราจรที่ได้กำหนดให้มีการโอนย้ายได้เป็นอย่างดี โดยส่วนท้องถิ่นได้มีการเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานไว้บางส่วนแล้ว เช่น การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถนำงบประมาณท้องถิ่นมาใช้ในงานจราจรได้ เป็นต้น ทั้งนี้การโอนย้ายภารกิจเหล่านี้ไปให้ส่วนท้องถิ่นดำเนินการจะทำให้ตำรวจ



สามารถดำเนินการในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายในฐานความผิดอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ไม่ต้องมาเสียเวลากับการโบกรถ หรือคดีสัญญาฉ้อโกง เพื่ออำนวยความสะดวกในการสัญจรไปมา รวมทั้งการเสียเวลาส่วนใหญ่ในแต่ละวันในการแก้ไขปัญหาการติดขัดโดยเฉพาะในเขตชุมชนเมือง

ประเด็นที่ 2 การโอนย้ายงานของกองบังคับการตำรวจรถไฟ

ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติได้กำหนดให้มีการโอนย้ายภารกิจของกองบังคับการตำรวจรถไฟไปให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการมีทั้งส่วนที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย โดยส่วนที่ไม่เห็นด้วยมองว่า หากไม่มีตำรวจรถไฟอาจจะมีความอึดอัดของทางผ่านรถไฟในการกระทำความผิดได้ เช่น การขนของหนีภาษี ยาเสพติด อาวุธสงคราม การหลบหนีเข้าเมือง การกระทำความผิดเกี่ยวกับชีวิตร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งเป็นหน้าที่ของตำรวจ หากมีแต่เจ้าหน้าที่ของการรถไฟอาจจะทำให้เกิดช่องว่างในการกระทำความผิด โดยเฉพาะหากเจ้าหน้าที่ไม่เคยผ่านการฝึกและการทำงานแบบตำรวจมาก่อน¹⁹ สำหรับส่วนที่เห็นด้วยมองว่า งานของตำรวจรถไฟไม่ใช่ภารกิจหลักของตำรวจ สามารถที่จะให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่ดูแลรถไฟทำหน้าที่ในส่วนนี้ได้ ไม่จำเป็นต้องใช้ตำรวจในการตรวจตราบนรถไฟหรือสถานีรถไฟ ซึ่งเป็นพื้นที่จำกัด โดยหน้าที่นี้สามารถทำการฝึกอบรมให้เจ้าหน้าที่การรถไฟดำเนินการตรวจสอบได้ ทั้งนี้เพื่อสามารถนำกำลังพลในส่วนนี้ไปจัดสรรลงในพื้นที่ต่าง ๆ ให้เพียงพอ

กล่าวโดยสรุป การโอนภารกิจของกองบังคับการตำรวจรถไฟไปให้การรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นผู้ดำเนินการน่าจะเกิดประโยชน์ต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติในภาพรวม

ประเด็นที่ 3 การโอนงานเกี่ยวกับกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติได้กำหนดให้มีการโอนย้ายภารกิจเกี่ยวกับกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปให้หน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบโดยตรงอันได้แก่หน่วยงานในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำหรับในส่วนที่ไม่เห็นด้วยมองว่า ความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความซับซ้อนและดำเนินการเป็นขบวนการ ต่อเนื่องหลายพื้นที่และเป็นความผิดตามกฎหมายหลายฉบับ ตำรวจทั่วไปอาจจะไม่สามารถรองรับการดำเนินการทางกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะมีภารกิจประจำเป็นจำนวนมากแล้ว²⁰ แต่อย่างไรก็ตามในข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมาคดีที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหลายคดีมีการดำเนินการโดยตำรวจในพื้นที่ที่เกิดเหตุเป็นส่วนใหญ่ เช่น คดีฆ่าเสือดำ ที่ดำเนินการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวน สภ.ทองผาภูมิ จนสามารถรวบรวมพยานหลักฐานส่งให้อัยการดำเนินการฟ้องคดีผู้กระทำความผิดและศาลตัดสินลงโทษได้²¹ เป็นต้น ดังนั้น ในการทำสำนวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานสามารถให้ตำรวจพื้นที่ดำเนินการได้ และในส่วน

¹⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2563). *สรุปการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ....* สืบค้นจาก <https://www.krisdika.go.th/data/news/news13842.pdf>.

²⁰ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2563). *สรุปการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ....* สืบค้นจาก <https://www.krisdika.go.th/data/news/news13842.pdf>.

²¹ ทีเอ็นเอ็น ออนไลน์. (2562). *สรุปใหม่ไลน์ 'คดีเสือดำ' ก่อนศาลพิพากษา*. สืบค้นจาก <https://www.tnnthailand.com/content/4696>.



ของการป้องกันปราบปรามนั้นเป็นงานในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว ดังนั้น หากสามารถตัดภารกิจในส่วนนี้ไปให้หน่วยงานอื่นได้ ก็จะทำให้สามารถนำกำลังพลในส่วนนี้ไปทำประโยชน์ในหน้าที่อื่นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้

กล่าวโดยสรุป การโอนภารกิจเกี่ยวกับกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาและสิ่งแวดลอมไปให้หน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบโดยตรงน่าจะเกิดประโยชน์ในภาพรวมต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยจะเป็นการลดภาระงานที่ไม่จำเป็นและมีกำลังพลที่จะจัดสรรลงในพื้นที่มากขึ้น โดยงานป้องกันปราบปรามนั้นมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าวอยู่แล้ว ส่วนงานสอบสวนสามารถที่จะให้ตำรวจพื้นที่รับผิดชอบดำเนินการได้ โดยที่ไม่กระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินการทางคดี

ประเด็นที่ 4 การโอนงานอื่น

ในอดีตมีการเสนอให้มีการโอนย้ายงานอย่างอื่นของตำรวจด้วย เช่น ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ตำรวจทางหลวง ตำรวจน้ำ ตำรวจคุ้มครองผู้บริโภค ตำรวจปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ และตำรวจท่องเที่ยว เป็นต้น แต่ในร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการโอนย้ายเพียง 3 ด้านดังกล่าวมาแล้วข้างต้น โดยประเด็นที่จะต้องพิจารณาให้รอบคอบอีกครั้งคือ ควรจะมีการโอนภารกิจอื่นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพิ่มเติมหรือไม่ หากจะมีการโอนย้ายเพิ่มเติมจะเป็นงานด้านใดบ้าง และเหตุผลที่จะนำมาสนับสนุนหรือประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเจนนคืออะไร โดยอาจจะต้องคำนึงถึงความพร้อมของหน่วยงานที่จะเข้ามารับผิดชอบดำเนินการแทน และควรมีประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน ซึ่งหากพิจารณาแล้วยังไม่เห็นประโยชน์ที่จะเกิดอย่างชัดเจนจากการโอนย้ายภารกิจ

สำหรับภารกิจที่ควรยังคงอยู่กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติจากตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้น ประกอบด้วย ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ตำรวจคุ้มครองผู้บริโภค และตำรวจปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เนื่องจากงานด้านเหล่านี้เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดที่มักจะเกิดขึ้นเป็นประจำในประเทศไทย เช่น การหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจตรวจคนเข้าเมือง การผลิตหรือหลอกหลวงขายสินค้าที่ไม่มีคุณภาพซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจคุ้มครองผู้บริโภค และคดีแชร์ออนไลน์ซึ่งเป็นอาชญากรรมที่กำลังขยายความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นในยุคปัจจุบันโดยอยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานตำรวจเหล่านี้มีการบังคับใช้กฎหมายตามกฎหมายเฉพาะและมีการดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีและทำสำนวนคดี ซึ่งต้องอาศัยประสบการณ์และความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งหน่วยงานอื่นอาจยังไม่มีกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางเหล่านี้ และหากจะมีการโอนทุกอย่างรวมทั้งบุคลากรไปด้วย น่าจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในส่วนของการโอนบุคลากรที่บางส่วนอาจจะยังอยากอยู่เป็นข้าราชการตำรวจ และในการตรากฎหมายให้มีการโอนบุคลากร น่าจะต้องมีการเปิดโอกาสให้สมัครใจเลือกว่าจะยังรับราชการตำรวจ หรือจะโอนไปสังกัดหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ หากเป็นดังนี้ เจ้าหน้าที่บางส่วนอาจจะเลือกเป็นข้าราชการตำรวจในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติด้วยเหตุผลที่แตกต่างกัน อาจทำให้เกิดปัญหากับหน่วยงานที่รับโอนไปในการที่หาบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญมาทดแทนในช่วงระยะเวลาที่สั้น อันจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานในการควบคุมปัญหาอาชญากรรมที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานเหล่านี้ ซึ่งปัญหา



อาชญากรรมเหล่านี้ล้วนแต่เป็นปัญหาอาชญากรรมที่สำคัญในยุคปัจจุบัน สิ่งที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมในวงกว้าง ดังนั้น อาจกำหนดเป็นกรอบระยะเวลาในการถ่ายโอนภารกิจ และด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กำลังคน การคัดเลือก และสรรหาบุคลากรเข้ามายังหน่วยงานใหม่ การอบรม แล่งงบประมาณ เป็นต้น

สำหรับภารกิจที่ควรพิจารณาให้มีการโอนย้ายเพิ่มเติมน่าจะเป็นภารกิจในส่วน ของตำรวจทางหลวง ตำรวจน้ำและตำรวจท่องเที่ยว โดยหากพิจารณาตามหลักประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำหรับตำรวจทางหลวงมีหน้าที่สำคัญที่คอยตรวจสอบการใช้รถใช้ถนนบนเส้นทางที่เป็นเส้นทางหลักของประเทศหรือทางหลวง โดยไม่มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนดำเนินคดีแต่อย่างใด สำหรับการสกัดกั้นยาเสพติดสาเหตุใช้ตำรวจในแต่ละพื้นที่ในการจัดตั้งจุดตรวจจุดสกัดได้ โดยปัจจุบันได้มีการดำเนินเป็นภารกิจประจำอยู่แล้ว นอกจากนี้งบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ในการดำเนินงานของตำรวจทางหลวงส่วนใหญ่ได้รับการสนับสนุนจากกรมทางหลวงอยู่แล้ว ดังนั้นหากจะมีการโอนภารกิจไปยังกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม จึงน่าจะสามารถดำเนินการได้โดยไม่กระทบต่อประสิทธิภาพการทำงาน สำหรับภารกิจของตำรวจน้ำจะมีหน้าที่ในการดูแลรับผิดชอบพื้นที่ทางน้ำเป็นความรับผิดชอบหลักของกองทัพเรือซึ่งตำรวจน้ำจะมีเขตรับผิดชอบที่ซ้ำซ้อนกับของทหารเรืออยู่แล้ว และในส่วนของ การดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดี รวมทั้งงานป้องกันปราบปรามบางส่วนก็สามารถที่จะให้สถานีตำรวจในพื้นที่เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการได้ และในส่วนของตำรวจท่องเที่ยวภารกิจหลักคือการให้บริการนักท่องเที่ยวและเป็นผู้ประสานงานในกรณีที่มีเหตุเกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยว แม้ว่าประเทศไทยจะเป็นประเทศที่มีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวการสร้างความปลอดภัยให้กับนักท่องเที่ยวเป็นเรื่องสำคัญ แต่ในการดำเนินการสร้างความปลอดภัยสามารถให้สถานีตำรวจในพื้นที่ดำเนินการได้ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงตำรวจท่องเที่ยวก็ไม่ได้มีบทบาทในส่วนของการป้องกันอาชญากรรมให้กับนักท่องเที่ยวมากนัก รวมทั้งการสืบสวนสอบสวนที่ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของตำรวจท่องเที่ยว แต่ตำรวจท่องเที่ยวจะมีบทบาทสำคัญเพียงการช่วยเหลือ บริการ และประสานงานกับนักท่องเที่ยวมากกว่า

สำหรับพันธกิจของกองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยวประกอบด้วย²²

1. ถวายความปลอดภัยองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ พระราชอาคันตุกะ และรักษาความปลอดภัยบุคคลสำคัญ
2. สร้างความเชื่อมั่นด้านความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินให้แก่นักท่องเที่ยว
3. สร้างความพึงพอใจในการบริการและอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว
4. จัดปัญหาการหลอกลวงเอาไรด์เอาเปรียบและคุ้มครองผลประโยชน์ที่เป็นธรรมแก่นักท่องเที่ยว
5. สร้างความร่วมมือที่ดีระหว่างองค์กรทุกภาคส่วน เพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงสุดในการคุ้มครองผลประโยชน์ของนักท่องเที่ยว
6. จัดปัญหาการทำให้แหล่งท่องเที่ยว เสื่อมโทรม เสียหาย ไร้ระเบียบ

²² กองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยว. (ม.ป.ป.). *วิสัยทัศน์ พันธกิจ*. สืบค้นจาก <https://touristpolice.go.th/วิสัยทัศน์-พันธกิจ/>.



ซึ่งพันธกิจเหล่านี้ (ยกเว้นข้อ 1 ซึ่งเป็นภารกิจหลักของตำรวจอยู่แล้ว) สามารถให้หน่วยงานที่ไม่ใช่ตำรวจทำแทนได้ ไม่ว่าจะเป็นการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย หรือส่วนท้องถิ่น ข้อเสนอแนะนี้ไม่ได้หมายความว่าไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่นี้ แต่ผู้ทำหน้าที่นี้ไม่จำเป็นต้องเป็นหน่วยงานตำรวจ ที่จะทำให้หน้าที่ในการที่จะช่วยเหลือ บริการ และประสานงานกับนักท่องเที่ยว อันจะเป็นการสร้างภาพลักษณ์อันดีให้กับประเทศไทย โดยกำลังพลของตำรวจท่องเที่ยวในส่วนนี้ซึ่งปัจจุบันเป็นระดับกองบัญชาการสามารถที่จะปรับไปทำหน้าที่ในส่วนอื่นที่หน่วยงานหลักได้

กล่าวโดยสรุป สำหรับการโอนภารกิจด้านอื่น ๆ หากพิจารณาแล้วยังไม่เห็นประโยชน์ที่จะเกิดอย่างชัดเจนจากการโอนย้ายภารกิจก็ควรที่จะคงไว้ เช่น ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ตำรวจทางหลวง ตำรวจคุ้มครองผู้บริโภค และตำรวจปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ส่วนภารกิจที่ควรได้รับการพิจารณาให้มีการโอนย้ายไปให้หน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงและรับผิดชอบงานด้านนั้น ๆ อยู่แล้ว เช่น ภารกิจของตำรวจน้ำและตำรวจท่องเที่ยว เป็นต้น

4. การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ

4.1 จุดมุ่งหมายและหลักการ

การให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจมากขึ้น รวมทั้งการให้ท้องถิ่นให้เงินอุดหนุนแก่สถานีตำรวจเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจในสถานีตำรวจ

4.2 ประเด็นการวิเคราะห์

1) การดำเนินการในร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฉบับปัจจุบัน

ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฉบับปัจจุบันกำหนดให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ ดังนี้

มาตรา 7 ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติจัดระบบการบริหาร การปฏิบัติงาน ด้านการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา การรักษาความสงบเรียบร้อย และการรักษาความปลอดภัยของประชาชนให้เหมาะสมกับความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและชุมชนโดยต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาคเอกชนมีส่วนร่วม ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย งบประมาณ และอาสาสมัคร ตลอดจนการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงาน ตำรวจ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ตร. กำหนด

เงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรให้แก่สถานีตำรวจ ให้ใช้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจและกิจการในสถานีตำรวจนั้น โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน



การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรภาคเอกชน ตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรภาคเอกชนนั้น

มาตรา 12 วรรค 3 เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญาและการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่นหรือชุมชน ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นกองบัญชาการตำรวจนครบาล ตำรวจภูธรจังหวัดจะจัดให้มีแผนหรือมาตรการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประชาชนภายในพื้นที่ให้สอดคล้องกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่นหรือชุมชนก็ได้ ในกรณีเช่นนั้น เมื่อ ก.ตร.และคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนหรือมาตรการดังกล่าวแล้ว ให้สำนักงานงบประมาณและสำนักงานตำรวจแห่งชาติพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามแผนหรือมาตรการดังกล่าว

ในกรณีที่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีอัตรากำลังไม่เพียงพอ ให้จัดอัตรากำลังให้แก่สถานีตำรวจ กองบังคับการตำรวจนครบาล และตำรวจภูธรจังหวัด ตามลำดับให้ครบถ้วนตามกรอบอัตรากำลังก่อน

ในการจัดทำแผนหรือมาตรการตามวรรคสาม ให้หารือร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หัวหน้าสถานีตำรวจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชน ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

2) ประเด็นพิจารณา

จากการที่ร่าง พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติฉบับปัจจุบัน กำหนดให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกิจการงานตำรวจโดยต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาคเอกชนมีส่วนร่วม ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบาย งบประมาณ และอาสาสมัคร ตลอดจนการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานของตำรวจมีส่วนร่วมในการทำแผนหรือมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญาและการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่นหรือชุมชน ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมตั้งแต่จุดเริ่มต้นในส่วนของกำหนดยุทธศาสตร์จนถึงส่วนท้ายในการติดตามตรวจสอบหรือประเมินผล ในส่วนที่สำคัญน่าจะเป็นประเด็นปัญหาในการเข้ามามีส่วนร่วมน่าจะเป็นในส่วนของงบประมาณ ซึ่งมีข้อจำกัดในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นในการที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำเงินมาสนับสนุนงานของตำรวจได้ก็ต้องมีการกำหนดให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินงบประมาณของท้องถิ่นให้สามารถที่นำมาใช้ในกิจการของตำรวจได้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้เงินงบประมาณของท้องถิ่นคือ *ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541* และ *ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2559*



ร่างพระราชบัญญัตินี้ มีการยกเลิกคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) อันจะเป็นการยุบคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจของกรุงเทพมหานคร จังหวัดและสถานีตำรวจต่าง ๆ (กต.ตร.) ซึ่ง กต.ตร. เป็นผู้ที่เข้าใจปัญหาและความต้องการของชุมชนและแก้ไขปัญหาของแต่ละพื้นที่ได้เป็นอย่างดี และเป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาคเอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ตามมาตรา 7 โดยไม่จำกัดรูปแบบ และสามารถมีส่วนร่วมได้โดยวิธีใดก็ได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและชุมชน

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานตำรวจนั้น มีการนำแนวคิดนี้มาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของตำรวจ ซึ่งในปัจจุบันมีการปรับเปลี่ยนแนวคิด และปรัชญาการทำงานของตำรวจใหม่บนพื้นฐานของความเชื่อที่ว่าตำรวจกับประชาชนทำงานร่วมกันโดยใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ย่อมจะสามารถแก้ไขปัญหายาอาชญากรรม ความหวาดกลัวภัยอาชญากรรม สภาพสังคมไร้ระเบียบ (Social disorganization) การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ หน่วยงานตำรวจจะต้องเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีกับสุจริตชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณชุมชนนั้นโดยมีการเปิดโอกาสให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ให้ข้อเสนอแนะ ในการจัดลำดับความสำคัญของการแก้ไขปัญหาในชุมชน²³ จากหลักคิดดังกล่าว ทำให้ตำรวจต้องปรับกลยุทธ์ในการทำงาน เช่น การป้องกันอาชญากรรมที่แนวคิดเดิมมักจะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสายตรวจออกตรวจตรา และรอรายงานเหตุแล้วเข้าไประงับเหตุ ได้มีการปรับเปลี่ยนการทำงานโดยให้มีตำรวจชุมชน กำหนดมอบหมายความรับผิดชอบในการทำงาน โดยให้ไปสัมผัสใกล้ชิดประชาชน สม่่าเสมอเพื่อสร้างความรู้สึกร่วมกัน ไว้วางใจต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจชุมชน หากประชาชนมีความไว้วางใจในตัวเจ้าหน้าที่ตำรวจแล้วจะนำไปสู่การเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานกับตำรวจและความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในชุมชนโดยแท้ที่จริงแล้ว แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือตำรวจผู้รับใช้ชุมชน (Community policing) เริ่มมีขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อช่วงปี ค.ศ. 1960-1969 เป็นผลมาจากปัญหาการประท้วง และความไม่สงบเรียบร้อยในหลายพื้นที่ของประเทศ จุดมุ่งหมายของแนวคิดนี้เพื่อต้องการให้ตำรวจทำงานใกล้ชิดชุมชนในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม และลดความหวาดกลัวภัยอาชญากรรมของประชาชน โดยมีหลักคิดสำคัญว่าตำรวจไม่สามารถป้องกันอาชญากรรมโดยลำพัง²⁴ ขณะที่นักวิชาการที่สนับสนุนแนวคิดตำรวจชุมชนสัมพันธ์พูดไปไกลถึงขนาดที่ว่าชุมชนต้องทำงานด้วยกันกับตำรวจในการพัฒนาวิธีการ หรือมาตรการในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม²⁵

กลยุทธ์การสร้างชุมชนเข้มแข็งและสร้างร่วมมือจากประชาชนในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมหรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ‘กลยุทธ์ตำรวจผู้รับใช้ชุมชน’ (Community Policing) เป็นอีกหนึ่งทางเลือกในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมที่ใช้กันอยู่แพร่หลายทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ โดยมีการศึกษาจำนวนมากที่แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของ Community

²³ Trojanowicz, R. & Bucqueroux, B. (1990). *Community Policing: a Contemporary Perspective*. Cincinnati: Anderson Publishing Company.

²⁴ Bayley, D. H. (1994). *Policing for the future*. New York: Oxford University Press.

²⁵ Sadd, S. & Grinc, R. (1994). Innovative Neighbourhood Oriented Policing: An Evaluation of Community Policing in Eight Cities. In: Dennis P. R. (ed.), *The Challenge of Community Policing*. CA: Sage Publications.



Policing ในปัจจุบันอาจนับได้ว่ากลยุทธ์การป้องกันอาชญากรรมด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะของตำรวจผู้รับใช้ประชาชนเป็นกรอบแนวคิดหลักในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม นอกจากนี้ระบบงานตำรวจสมัยใหม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะอาสาสมัครตำรวจ

ตัวอย่างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการตำรวจเช่น ประเทศอังกฤษ ได้ให้หน่วยงานภาคเอกชน และราชการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคลของตำรวจในพื้นที่มากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ในแต่ละท้องถิ่นจะมีกองกำลังตำรวจ เทียบเท่ากับตำรวจภูธรจังหวัดของประเทศไทย ซึ่งมีทั้งหมด 43 หน่วย และเป็นหน่วยงานที่มีกองกำลังพลมากที่สุดในประเทศ²⁶ ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น ควบคุมกำกับดูแลโดยคณะกรรมการตำรวจท้องถิ่น (Local Police Authority) ของตนเอง แต่ในลอนดอนซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย จะมีหน่วยตำรวจเฉพาะ 2 หน่วยซึ่งขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Home Office) ได้แก่ Metropolitan Police และ City of London Police คณะกรรมการตำรวจ (Police Authorities) ประกอบไปด้วยผู้พิพากษา จำนวน 3 คน (Magistrates) สมาชิกสภาท้องถิ่น 9 คน (Local Counselors) และอีก 5 คน มาจากประชาชนซึ่งผ่านการคัดเลือกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หน้าที่ของคณะกรรมการตำรวจที่สำคัญคือตรวจสอบประสิทธิภาพการทำงานของตำรวจในพื้นที่ซึ่งโดยกฎหมายแล้ว หัวหน้าตำรวจจะต้องทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีให้คณะกรรมการรับทราบ เป็นที่น่าสังเกตว่าคณะกรรมการท้องถิ่น (Local Police Authorities) ในประเทศอังกฤษ มีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับอาวุโสโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Home Secretary) อย่างไรก็ตาม ตำรวจท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่ประชาชนอย่างเต็มที่ มีความเป็นอิสระ โดยอำนาจหน้าที่ของตำรวจได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ ตัวอย่างของการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกิจการตำรวจยังสามารถพบในประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ส่วนท้องถิ่นต้องสนับสนุนงบประมาณ รวมทั้งวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานของตำรวจให้แก่สถานีตำรวจในพื้นที่ส่วนหนึ่ง²⁷ ทำให้ยานพาหนะ วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในสถานีตำรวจ ส่วนหนึ่งเป็นการจัดหาโดยตำรวจแห่งชาติฟิลิปปินส์ อีกส่วนหนึ่งได้รับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติฟิลิปปินส์ไม่เพียงพอ รัฐบาลท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุน ช่วยเหลือตำรวจในพื้นที่เป็นอย่างมาก ยานพาหนะ อุปกรณ์เครื่องมือในการทำงานที่ได้รับการสนับสนุน เช่น รถยนต์สายตรวจ รถจักรยานยนต์ วิทยุสื่อสาร โล่ เสื้อเกราะกันกระสุน อาวุธปืนสั้น อาวุธปืนยาว อุปกรณ์ตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ อุปกรณ์ควบคุมฝูงชน และอุปกรณ์อื่น ๆ เป็นต้น นอกจากนี้รัฐบาลท้องถิ่นยังมีส่วนร่วมในการวางแผนป้องกันปราบปรามอาชญากรรม การควบคุมสั่งการตำรวจพื้นที่ในการปฏิบัติการตรวจตราในพื้นที่หรือเข้มงวดกวดขันอาชญากรรมบางประเภท โดยเป็นอำนาจที่กำหนดไว้ใน

²⁶ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวยและคณะ. (2553). รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องความเป็นไปได้ในการโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ. นนทบุรี : คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจกระทรวงยุติธรรม

²⁷ ปิยะ อุทาโย และคณะ. (2561). การบริหารจัดการงานตำรวจและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อการดูแลความปลอดภัยสาธารณะ. สำนักพิมพ์ สกว.



กฎหมาย Republic Act No. 6975 of 1990 มาตรา 51 ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการพึ่งพากันระหว่างตำรวจกับรัฐบาลท้องถิ่น (Section 62, Republic Act No. 8551 of 1998)

การดำเนินการที่ผ่านมาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการตำรวจ ได้มีการนำหลักการตำรวจชุมชนแบบเต็มรูปแบบมาใช้อย่างจริงจังในงานตำรวจไทย เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นแนวทางเดียวกัน ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยการส่งเสริมให้ประชาชน ชุมชน ท้องถิ่น และองค์กรมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ พ.ศ.2551 และคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 248/2554 ลงวันที่ 11 เมษายน 2554 เรื่อง ยุทธศาสตร์การส่งเสริมให้ประชาชน ชุมชน ท้องถิ่น และองค์กรมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงจัดทำโครงการตำรวจชุมชนขึ้นโดยให้ทุกสถานีตำรวจส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรมในชุมชนให้มีประสิทธิภาพ ปฏิบัติงานร่วมกับเครือข่ายชุมชนลักษณะปฏิบัติการในการป้องกันอาชญากรรม การรักษาความสงบเรียบร้อย และรักษาความปลอดภัยให้แก่ชุมชนและท้องถิ่น การดำเนินงานตามโครงการตำรวจชุมชน ตามคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 513/2554 ลง 23 สิงหาคม 2554²⁸ โดยมีหลักการและเหตุผลคือ การรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม เป็นภารกิจหลักของเจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่การที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่สามารถดำเนินการได้เพียงลำพัง จำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนหรือชุมชนโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องเข้าไปดำเนินการเสริมสร้างแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน และสนับสนุน ช่วยเหลือในการจัดตั้งองค์กรชุมชน หรือประชาคมเพื่อความร่วมมือในการป้องกันอาชญากรรม โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจจะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและผู้ประสานงานในการดำเนินการดังกล่าว ตามสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน โดยพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 7 บัญญัติให้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชน มีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา รักษาความสงบเรียบร้อยและรักษาความปลอดภัยของประชาชน ตามความเหมาะสมและความต้องการของแต่ละพื้นที่ การดำเนินการการมีส่วนร่วมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติกำหนด ซึ่งคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติได้กำหนดระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ พ.ศ. 2549 โดยให้คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจระดับสถานีตำรวจ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดลักษณะรูปแบบและวิธีการ ให้ท้องถิ่น และชุมชนมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ โดยให้คำนึงปัจจัยทางด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย สภาพทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม ประเพณี วัฒนธรรมและวิถีการดำรงชีวิตของแต่ละท้องถิ่น และชุมชนเป็นสำคัญ และระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยการส่งเสริมให้ประชาชน ชุมชน ท้องถิ่น และองค์กร มีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ พ.ศ.2551

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินกิจกรรมตำรวจชุมชนและอาสาสมัครตำรวจในช่วงที่ผ่านมา ประกอบด้วย

²⁸ กองแผนงานอาชญากรรม สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ. (2554). คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 513/2554 เรื่อง โครงการตำรวจชุมชน ลง 23 สิงหาคม 2554. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.



1. ประชาชนในชุมชนยังขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกลยุทธ์ และกิจกรรมที่จัด โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในชุมชน หลายกรณีที่ประชาชนในชุมชน คิดว่าตำรวจชุมชนสัมพันธ์คือการร้องเพลง เดินรำ การจัดงานเลี้ยงของตำรวจกับชุมชน เป็นต้น นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติงานตำรวจชุดมวลชนสัมพันธ์ยังมีความเข้าใจนิยามของตำรวจชุมชนที่ไม่ตรงกัน ทำให้การนำแนวคิดดังกล่าว ไปสู่การปฏิบัติในกิจกรรมต่าง ๆ มีความผิดแผกแตกต่างไปจากนิยามของงานตำรวจชุมชน

2. หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ของตำรวจชุมชน ทั้งภาคธุรกิจ หน่วยงานราชการในพื้นที่ ส่วนงานปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่เห็นความสำคัญของการจัดกิจกรรมตามแนวคิดตำรวจชุมชน ทำให้ไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร นอกจากนี้ หน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น มีภาระงานปกติที่ต้องปฏิบัติ และไม่ได้มีการสั่งการจากผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานของตน ทำให้มุ่งเน้นจะดำเนินกิจกรรมของหน่วยมากกว่าที่จะให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจชุดชุมชนสัมพันธ์

3. งบประมาณ ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอ ขาดความต่อเนื่องของกิจกรรมที่ทำ และขาดประสิทธิภาพ จากการศึกษาข้อเสนอแนะจากงานวิจัยส่วนใหญ่ พบว่า มีการเสนอให้การดำเนินโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ของตำรวจชุมชน ควรให้ประชาชนในพื้นที่ และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบ และเป็นผู้รับภาระ หรือเป็นแกนกลางในการดำเนินงาน ตั้งแต่การวิเคราะห์ปัญหา การหาแนวทางแก้ไข การจัดหากำลังพลจากภาคประชาชน หรืออาสาสมัครเพื่อเข้ามาช่วยงานตำรวจ รวมทั้งค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการจัดกิจกรรมของตำรวจชุมชนโดยเฉพาะในปัจจุบันมีหน่วยงานองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เทศบาล สามารถบริหารจัดการงบประมาณได้ด้วยตนเอง แต่อย่างไรก็ตาม พบว่า ปัญหาดังกล่าวอาจแก้ไขได้ยากเนื่องจากสถานะเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อม ความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินงาน และสนับสนุนงบประมาณ²⁹

4. บุคลากรที่ใช้ดำเนินงาน เป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินงานชุมชนสัมพันธ์ แต่เนื่องจากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้รับผิดชอบงานชุมชนสัมพันธ์โดยตรง มีไม่เพียงพอ และเจ้าหน้าที่บางคนได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่อื่น บางครั้งมีการเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้รับผิดชอบโครงการในงานตำรวจชุมชนเนื่องจากต้องไปปฏิบัติภารกิจอื่นที่มีความสำคัญ เร่งด่วนกว่า เช่น การติดตามจับกุมคนร้าย การระดมกำลังเพื่อป้องกันเหตุ และควบคุมกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วง เป็นต้น ดังที่ทราบกันดีว่า งานตำรวจชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของงานสายปกครอง การป้องกันอาชญากรรมในแต่ละสถานีตำรวจ การดำเนินงานดังกล่าวบางครั้งต้องสะดุดหยุดลงเมื่อมีการเปลี่ยนผู้บังคับบัญชา เช่น หากมีผู้บังคับบัญชาที่เข้ามาดำรงตำแหน่งใหม่ไม่เห็นความสำคัญต่องานชุมชนสัมพันธ์ โครงการ หรือกิจกรรมที่ได้กระทำมาก็จะหยุดชะงัก ขาดความต่อเนื่อง หลายครั้งที่ผู้ปฏิบัติงานในชุดตำรวจชุมชนถูกปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ไปทำงานรับผิดชอบในส่วนอื่น เช่น สายตรวจเดินเท้า การเฝ้าระวังเหตุบริเวณย่านธุรกิจ ชุมชน ร้านทอง หรืองานเฝ้าห้องขังผู้ต้องหา เป็นต้น

²⁹ กฤษณพงศ์ พุทธระกูล และคณะ. (2555).การศึกษาทบทวนองค์ความรู้เพื่อสนับสนุนการพัฒนาระบบ งานตำรวจ. สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.



ดังนั้น ในการให้ประชาชนเข้ามาส่วนร่วมในกิจการของตำรวจจำเป็นจะต้องให้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่การกำหนดนโยบายและการวางแผนเพื่อให้การนำแผนหรือนโยบายที่ร่วมกันกำหนดขึ้นสามารถนำไปใช้ได้จริงในแต่ละพื้นที่ มีความเข้าใจตรงกันทั้งในส่วนของตำรวจและประชาชนหรืออาสาสมัครที่เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามแผน รวมทั้งการจัดสรรสนับสนุนงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมสอดคล้องกับแผนการป้องกันอาชญากรรมและรักษาความสงบเรียบร้อยในแต่ละพื้นที่ โดยขอบเขตของแผนการป้องกันอาชญากรรมจะถูกกำหนดขึ้นในแต่ละจังหวัดเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่ซึ่งจะทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการปฏิบัติงาน

ประเด็นเกี่ยวกับอาสาสมัครตำรวจเป็นส่วนที่สำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันอาชญากรรมในแต่ละพื้นที่เพราะในช่วงที่ผ่านมา ยังไม่มีกฎหมายมาบังคับใช้ในเรื่องดังกล่าวแต่ยังคงดำเนินการในรูปของอาสาสมัครจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น มูลนิธิ ตำรวจบ้าน อาสาสมัครตำรวจ ฯลฯ ดังเช่นในประเทศตะวันตกที่มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานของตำรวจโดยกำหนดอำนาจหน้าที่ ค่าตอบแทน อย่างชัดเจนไว้ในกฎหมาย รวมทั้งบทกำหนดโทษหากอาสาสมัครตำรวจกระทำความผิดซึ่งจะทำให้เป็นระบบมากยิ่งขึ้น หากสามารถดำเนินการบริหารจัดการอาสาสมัครตำรวจได้อย่างเป็นระบบมีมาตรฐานชัดเจนทุกพื้นที่ก็จะทำให้มีประชาชนที่มีจิตอาสาอยากเข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลืองานของตำรวจมากขึ้น โดยตัวอย่างการบริหารจัดการอาสาสมัครตำรวจที่ดีสามารถพบได้ในประเทศมาเลเซีย โดยในมาเลเซียจะมีหน่วยกำลังสำรองอาสาสมัครตำรวจ (Police Volunteer Reserve-PVR) เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจพิเศษเป็นหน่วยสนับสนุนเจ้าหน้าที่ตำรวจของตำรวจแห่งชาติมาเลเซีย ประชาชนทั่วไปสามารถอาสาเข้ามาเป็นอาสาสมัครตำรวจ เพื่อช่วยปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในพื้นที่ชุมชนหรือพื้นที่สาธารณะโดยทั่วไป กำลังอาสาสมัครตำรวจ ประกอบด้วยผู้ประกอบวิชาชีพต่าง ๆ เช่น หนายความ ครูอาจารย์ แพทย์ นักธุรกิจ เจ้าหน้าที่รัฐอาวุโส การเป็นอาสาสมัครตำรวจ

นอกจากอาสาสมัครตำรวจเหล่านั้น จะมีโอกาสได้สัมผัสชีวิตเจ้าหน้าที่ตำรวจยังช่วยให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างตำรวจกับสังคม อาสาสมัครตำรวจในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ อาสาสมัครตำรวจ จึงเป็นอีกเครื่องมือหนึ่งในการเป็นหุ้นส่วนระหว่างประชาชนกับตำรวจในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม และยังเป็นกลไกหนึ่งที่จะสนองตอบนโยบายของรัฐบาลมาเลเซียในการลดอาชญากรรม สำหรับอาสาสมัคร มีค่าตอบแทนให้ 6 ริงกิต ต่อชั่วโมง จำกัดการทำงาน 88 ชั่วโมงต่อเดือน ผู้ที่จะมาเป็นอาสาสมัครได้จะต้องเป็นผู้มีงานประจำเพื่อป้องกันอาสาสมัครมาอาศัยอาชีพตำรวจหารายได้ อาสาสมัครทำงานหลังเวลางานปกติ ไม่เกิน 24.00 น.

รูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการรักษาความปลอดภัยในชุมชนโดยเฉพาะในชุมชนเมืองคือ พนักงานรักษาความปลอดภัยเอกชน ซึ่งมีตัวอย่างของความร่วมมือระหว่างพนักงานรักษาความปลอดภัยเอกชนกับตำรวจในการรักษาความปลอดภัยของชุมชนในประเทศอินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์³⁰ โดยสิ่งที่เป็นจุดแข็งของอินโดนีเซียในการช่วยป้องกันอาชญากรรมและเหตุรุนแรง

³⁰ ปิยะ อุทาโย และคณะ. (2561). *การบริหารจัดการงานตำรวจและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อการดูแลความปลอดภัยสาธารณะ*. สำนักพิมพ์ สกว.



ต่าง ๆ ในตัวเมือง คือ การแสวงหาความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย โดยตำรวจเป็นหน่วยงานที่ควบคุมคุณภาพและเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการฝึกอบรมทำให้สามารถเข้าถึงบุคลากรส่วนนี้ได้และได้รับการตอบสนองและความร่วมมือเป็นอย่างดี ตำรวจในแต่ละภูมิภาคได้มีการสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนในแต่ละภูมิภาคโดยเฉพาะเมืองใหญ่ ซึ่งจะให้ความสำคัญกับเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยที่มีอยู่ทั่วไปตามโรงแรม ศูนย์การค้า ลานจอดรถ สวนสาธารณะ และสถานที่สำคัญในเมืองใหญ่ ก่อนที่จะสามารถเป็นเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยในอินโดนีเซียทุกคนจะต้องผ่านการฝึกอบรมจากตำรวจ ซึ่งเป็นไปตามกฎหมาย โดยจะมีการฝึกอบรมความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยและการฝึกเผชิญเหตุในสถานการณ์ต่าง ๆ เช่น การปล้นทรัพย์ การชิงทรัพย์ เหตุระเบิด เป็นต้น ทำให้เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยมีความสามารถที่จะจัดการกับสถานการณ์ต่าง ๆ เบื้องต้นก่อนที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะมาถึงสถานที่เกิดเหตุ และเป็นคนที่คอยระวังป้องกันเหตุอาชญากรรมต่าง ๆ แทนเจ้าหน้าที่ตำรวจได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยในแต่ละเมืองจะมีจำนวนมากกว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจ

ดังนั้น เมื่อเกิดเหตุเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยเป็นคนที่อยู่ใกล้ที่เกิดเหตุกว่าตำรวจ ทำให้สามารถตอบสนองต่อเหตุการณ์ได้เร็วกว่าและที่สำคัญคือการป้องกันเหตุที่สามารถทำได้ อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า เพราะเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยเป็นผู้ที่มีความรู้ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและเหมือนส่วนหนึ่งของงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรมของตำรวจ ภายหลังจากได้รับการฝึกอบรมจากตำรวจแล้ว

อีกกรณีตัวอย่างในประเทศไทยกับการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันแก้ไขปัญหาอาชญากรรมร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ และประชาชนในพื้นที่คือโครงการ “ตำรวจมหาวิทยาลัยรังสิต” ได้จัดตั้งขึ้นโดยความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยรังสิต สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงยุติธรรม และชุมชนเมืองเอก ตั้งแต่ปี พ.ศ.2560 โดยมีแนวคิดในการบูรณาการทำงานร่วมกันในระดับพื้นที่ เนื่องจากในมหาวิทยาลัยรังสิต และชุมชนเมืองเอก มักประสบปัญหาอาชญากรรมในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ชิงทรัพย์ วิ่งราวทรัพย์ และการข่มขู่กรรโชกทรัพย์สืงจากนักศึกษา หลังจากมีการติดตาม ประเมินผลการจัดตั้งโครงการตำรวจมหาวิทยาลัย พบว่า สถิติการเกิดอาชญากรรมโดยเฉพาะความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ ลดน้อยลงกว่าครึ่ง นักศึกษา และสมาชิกในชุมชนเมืองเอกมีความพึงพอใจต่อโครงการดังกล่าว

แนวคิดการจัดตั้งตำรวจมหาวิทยาลัย สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบาย งบประมาณ และอาสาสมัคร ตลอดจนการสนับสนุนการปฏิบัติงานตำรวจในพื้นที่เพื่อความสงบสุขของคนในชุมชน โครงการดังกล่าว เปรียบเสมือนเป็นโครงการนำร่อง (Pilot Project) ซึ่งมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาองค์ความรู้ด้านการป้องกัน และการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในระดับพื้นที่ (Community Based Area) ผลการศึกษาจากโครงการดังกล่าว จะถูกนำมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบาย และทิศทางในการวางแผนเพื่อการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในระดับชุมชนของประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรมให้แก่ชุมชนอื่น ๆ นำไปสู่การลดปัญหาอาชญากรรมในภาพรวมของประเทศต่อไปในอนาคต แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัญหาการจัดสรรงบประมาณที่เป็นรูปธรรมในระดับพื้นที่เพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาอาชญากรรมยังมีข้อจำกัดหลายประการทั้งใน



แง่มุมมองของกฎหมายเกี่ยวกับการเบิกจ่ายงบประมาณของท้องถิ่นว่าด้วยการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม ผู้บริหารในระดับท้องถิ่นชุดปัจจุบันต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่เนื่องจากการถูกขู่ลอบความผิดจาก ป.ป.ช.กรณีถูกกล่าวหาเรื่องการทุจริตประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการต่าง ๆ และปัญหาการสร้างควมตระหนักรู้เรื่องการป้องกันแก้ไขปัญหาอาชญากรรมให้แก่คนในชุมชน เป็นต้น จึงอาจจะเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการประยุกต์ใช้แนวคิดที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการงานตำรวจได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ในปัจจุบันกระทรวงยุติธรรมได้มีแนวคิดส่งเสริมงานยุติธรรมชุมชน อันเป็นแนวทางที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรม การรักษาความปลอดภัยในชุมชน และการจัดการปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชุมชนด้วยตนเอง โดยหากตำรวจสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการสนับสนุน ส่งเสริมงานยุติธรรมชุมชนเหล่านี้ให้มีความเข้มแข็ง ก็จะสามารถลดภาระงานของตำรวจลงไปได้อย่างมาก ซึ่งแนวคิดหลักเกี่ยวกับยุติธรรมชุมชนนั้นคือ การดำเนินกิจกรรมของชุมชนโดยชุมชนกระทำร่วมกันหรือระหว่างชุมชนและภาครัฐ โดยใช้ทุนทางสังคมในการสร้างภูมิคุ้มกันและความสงบสุขของชุมชนด้วยการส่งเสริมการป้องกันและการสร้างภูมิคุ้มกันจากปัญหาอาชญากรรม การเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากอาชญากรรมและการยุติความขัดแย้งทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมหลักได้มากขึ้น ซึ่งช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและช่วยลดภาระของกระบวนการยุติธรรมหลัก และช่วยรักษาธรรมเนียมประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นให้คงอยู่³¹

ยุติธรรมชุมชนเป็นแนวคิดเชิงกลยุทธ์ในการป้องกันอาชญากรรมของกระบวนการยุติธรรมที่มีการทำงานร่วมกับชุมชนในทุกกระบวนการของกระบวนการยุติธรรมเพื่อเป้าหมายที่สำคัญคือ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนที่ผ่านมา มีความพยายามในการทำกิจกรรมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมในภาคส่วนต่าง ๆ เช่น ตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์และคุมประพฤติ เช่น การทำศาลประชาชน ตำรวจชุมชน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยประชาชน อาสาสมัครคุมประพฤติอาสาสมัครป้องกันภัย ฝ่ายพลเรือน ความพยายามข้างต้นเป็นการทำกิจกรรมที่หวังให้มีการดำเนินงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน กิจกรรมเหล่านั้นเกิดขึ้นโดยการคิดจากปัญหาที่ภาครัฐและอยากให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ สำหรับองค์ประกอบสำคัญของยุติธรรมชุมชน คือ³²

1. การสร้างยุติธรรมชุมชนต้องพัฒนามาจากบริบทและมุมมองของชุมชนจากวิถีชีวิตของชุมชน
2. การสร้างยุติธรรมชุมชนต้องแก้ปัญหา ไม่ใช่การปราบปรามเพื่อเอาชนะ
3. การสร้างยุติธรรมชุมชนต้องมีการกระจายอำนาจและการร่วมรับผิดชอบ

³¹ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2556). *ระบบยุติธรรมและยุติธรรมทางเลือก: แนวการวิเคราะห์เชิงสังคมศาสตร์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

³² ชนวนทอง ธนสุกาญจน์และคณะ. (2548). *การพัฒนาพลังเครือข่ายยุติธรรมชุมชน*. กรมคุมประพฤติกระทรวงยุติธรรม, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.



4. การสร้างยุทธธรรมชุมชนต้องเน้นการพัฒนาทักษะชุมชนในการดูแล ป้องกัน เฝ้าระวังและคุ้มครองกระทำผิด เหยื่อหรือคนในชุมชนโดยวิถีของชุมชนเอง

5. การสร้างยุทธธรรมชุมชนต้องเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เน้นการทำงานร่วมกันตามระบอบประชาธิปไตย

ภารกิจหลักที่ชุมชนสามารถอำนวยความสะดวกยุทธธรรมประกอบด้วย การป้องกัน ควบคุมอาชญากรรมและการกระทำผิด การจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ การเยียวยาและเสริมพลัง ตลอดจนการรับผู้กระทำผิดกลับคืนสู่ชุมชน โดยมีรายละเอียด ดังนี้³³

1. การป้องกันควบคุมอาชญากรรมและการกระทำผิด หมายถึง การกระทำเชิงรุกใด ๆ อันเป็นการยับยั้งหรือชะลอเวลาหรือสถานการณ์มิให้นำไปสู่การเกิดอาชญากรรมและการกระทำผิดด้วยการควบคุม จัดระเบียบชุมชน เล็งเห็นผลและทำการกระทำผิดรวมทั้งกลุ่มเสี่ยงในการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมในชุมชน

2. การจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ หมายถึง การทำให้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชุมชนยุติลงหรือบรรเทาความรุนแรงลงด้วยการประสานงาน ดำเนินการเองหรือส่งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของคนในชุมชนตามรูปแบบวิธีการเชิงสมานฉันท์หรือวิธีการที่ไม่ใช้ความรุนแรงกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ได้แก่ กระบวนการหรือวิธีการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่าง 1. บุคคลด้วยกัน, 2. บุคคลกับระเบียบกฎเกณฑ์ของชุมชน, 3. ระหว่างบุคคลกับกฎระเบียบภาครัฐ, 4. ชุติระเบียบกฎเกณฑ์ของชุมชนกับระเบียบกฎเกณฑ์ของรัฐโดยใช้รูปแบบต่าง ๆ ในการจัดการความขัดแย้งได้แก่ การไกล่เกลี่ยการประชุมฟื้นฟูสัมพันธภาพ การประชุมกลุ่มครอบครัวและชุมชนและวิธีการเชิงจารีตหรือวิธีการของท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ

3. การเยียวยาและเสริมพลัง หมายถึง การลดและเยียวยาความเสียหายหรือความรุนแรงที่เกิดจากอาชญากรรมหรือการกระทำผิดและเสริมพลังเหยื่ออาชญากรรมด้วยการจัดบริการที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนให้กำลังใจกิจกรรมเกี่ยวกับการเยียวยาและเสริมพลังได้แก่ การติดตามการปฏิบัติตามสัญญาข้อตกลงที่เกิดการใช้วิธีการจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์

4. การรับผู้กระทำผิดกลับคืนสู่ชุมชน หมายถึง การที่ชุมชนเข้ามีส่วนร่วมปรับปรุงแก้ไขนิสัยความประพฤติและจิตใจของผู้กระทำผิดกลุ่มที่ได้รับโอกาสหันเหออกจากกระบวนการยุติธรรมหลักมาใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกโดยเฉพาะใช้วิธีการคุมความประพฤติทั้งที่เป็น เด็ก เยาวชน ผู้ใหญ่และผู้ได้รับการพักการลงโทษ กิจกรรมเกี่ยวกับการคืนคนดีกลับสู่ชุมชนได้แก่ กิจกรรมการแก้ไขฟื้นฟูด้านพฤติกรรมและด้านจิตใจของผู้กระทำผิดที่ถูกคุมความประพฤติให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดรวมทั้งการทำงานบริการสังคมรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ การทำงานบริการสังคมแทนการกักขังแทนค่าปรับ การทำงานบริการสังคมตามคำสั่งศาล การทำงานบริการสังคมเพื่อชดเชยความเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรมและการทำงานบริการสังคมตามความสมัครใจตลอดจนกิจกรรมอื่น ๆ เพื่อเชื่อมโยงรับผู้ทำผิดกลับคืนสู่ชุมชน

³³ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2556). *ระบบยุติธรรมและยุติธรรมทางเลือก: แนวการวิเคราะห์เชิงสังคมศาสตร์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



โดยตัวอย่างของงานยุติธรรมชุมชนที่ถูกพัฒนาขึ้นในประเทศในปัจจุบัน ตามนโยบายของกระทรวงยุติธรรมจนเห็นเป็นรูปธรรมและครอบคลุมทุกพื้นที่ในประเทศไทยคือ ศูนย์ยุติธรรมชุมชน โดยศูนย์ยุติธรรมชุมชนจะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด สังกัดสำนักงาน ปลัดกระทรวงยุติธรรม จัดตั้งขึ้นตามนโยบายของกระทรวงยุติธรรมที่ต้องการส่งเสริมกระบวนการยุติธรรม ทางเลือก เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐตามแนวทางยุติธรรมถ่วงหน้าประชามีส่วนร่วม ในช่วงปี พ.ศ.2557 จนถึงปัจจุบัน มีศูนย์ยุติธรรมชุมชนทั่วประเทศทั้งหมด 7,783 ศูนย์ โดยทั่วไปแล้วศูนย์ยุติธรรมชุมชน มีกรอบภารกิจหลัก 5 ด้าน คือ

1. การป้องกันและควบคุมอาชญากรรมในชุมชนด้วยการยับยั้งหรือชะลอ สถานการณ์มิให้เกิดความขัดแย้ง ข้อพิพาท หรือการกระทำผิดทางอาญาโดยการเฝ้าระวังป้องกันการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน เช่น ระเบียบ กฎหมายที่ประชาชนควรรู้ เป็นต้น

2. การรับเรื่องราวร้องทุกข์ แจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งปัญหา ความเดือดร้อนของผู้ด้อยโอกาส (เด็ก สตรี คนชรา ผู้พิการ) แล้วส่งต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ต่อไปและติดตามผลการดำเนินงานและแจ้งให้ผู้รับบริการรับทราบเป็นระยะ

3. การไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท ตามหลักยุติธรรมเชิงสมานฉันท์หรือ สันติวัฒนธรรม

4. การเยียวยาเสริมพลัง แก่เหยื่ออาชญากรรมและความรู้สึกของชุมชน ด้วยการ ให้ความเข้าใจกำลังใจช่วยเหลือสนับสนุนให้เหยื่ออาชญากรรมและชุมชนนั้นมีความรู้สึกที่ดีและใช้ชีวิต เป็นปกติต่อไปรวมทั้งการให้ความรู้หรือคำแนะนำในการยื่นขอรับความช่วยเหลือจากทางราชการที่เกี่ยวข้อง

5. การรับผู้พ้นโทษหรือผู้ถูกคุมประพฤติกลับสู่ชุมชน เพื่อให้บุคคลนั้นสามารถ ดำรงชีวิตอยู่ในชุมชนสังคมได้เป็นปกติและไม่หวนกลับไปกระทำผิดซ้ำอีกต่อไป

ซึ่งหากตำรวจสามารถประสานความร่วมมือกับศูนย์ยุติธรรมชุมชนและ องค์กรภาคประชาชนอื่นในชุมชนก็จะทำให้การป้องกันอาชญากรรมและการรักษาความปลอดภัย ของประชาชนในพื้นที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นได้

สำหรับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานตำรวจเป็นหลักการที่สอดคล้อง กับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดที่ถูกนำมาใช้ ในการบริหารภาครัฐในปัจจุบัน โดยที่แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ถูกมองว่าเป็นปรัชญา การบริหารที่รัฐบาลนำมาใช้ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 โดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อให้การบริหารภาครัฐ มีความยืดหยุ่นและทันสมัย สามารถแก้ปัญหาการปกครองและปัญหาสังคมที่มีความซับซ้อน และผันผวนมากขึ้น โดยรากฐานของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และการบริหารจัดการ ภาคเอกชน ตามหลักการของทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ปัจเจกชนเป็นผู้มีเหตุผล ซึ่งนำไปสู่การบริหารจัดการ ภาครัฐที่มุ่งเน้นไปที่ ผลลัพธ์ ความมีประสิทธิภาพ และการมีมาตรฐาน โดยแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ใน ยุคแรกจะเน้นความประหยัด ความเสมอภาค และความมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปการ บริหารงานภาครัฐ โดยแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การบริหารงานภาครัฐโดยในการดำเนินการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นไปที่ผลสัมฤทธิ์จะใช้วิธีการกระจาย อำนาจไปยังท้องถิ่น มีการสร้างบทบาทความเข้มแข็งและกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง



ของประชาชน นั่นคือการบริหารจัดการแนวใหม่นี้เป็นการลดบทบาทของภาครัฐลง ลดการใช้จ่ายในกิจกรรมของรัฐบาล แต่เพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้มากขึ้น นอกจากนี้แล้วการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการของรัฐเป็นกลไกหนึ่งในการปกครองแบบธรรมาภิบาลซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในรูปแบบของการประชาพิจารณ์³⁴

กล่าวโดยสรุป การกำหนดให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ โดยการให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย สนับสนุนงบประมาณ สนับสนุนอาสาสมัครตำรวจ และการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ เป็นการให้ภาคประชาชนและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่จุดเริ่มต้นคือกำหนดนโยบายและการวางแผน เรื่อยไปจนถึงการปฏิบัติคือการสนับสนุนงบประมาณและอาสาสมัครตำรวจ และสุดท้ายเป็นการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและการรักษาความสงบเรียบร้อยในแต่ละพื้นที่ซึ่งสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยในแต่ละพื้นที่ก็จะมีสภาพปัญหาและบริบททางสังคมที่แตกต่างกันไป เช่นเดียวกันสำหรับการให้เงินอุดหนุนแก่สถานีตำรวจของท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจเฉพาะในสถานีตำรวจในแต่ละพื้นที่นั้นเป็นแนวทางที่เหมาะสมแล้ว ทั้งนี้เพราะงบประมาณในแต่ละท้องถิ่นที่สมควรจะถูกนำมาใช้ในการพัฒนาหรือสร้างประโยชน์ให้กับท้องถิ่นของตัวเองเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จึงไม่ควรให้มีการจัดสรรไปใช้ในส่วนของกองบังคับการหรือกองบัญชาการเพราะจะขัดกับวัตถุประสงค์ของการให้เงินสนับสนุนของท้องถิ่น ซึ่งควรเป็นเฉพาะแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ แต่อย่างไรก็ตาม ประเด็นความร่วมมือในการจัดการ แก้ไขปัญหาอาชญากรรมระหว่างหน่วยงานตำรวจกับท้องถิ่น และชุมชน ควรมีการกำหนดรายละเอียดให้ชัดเจนในกฎหมายที่เกี่ยวข้องเฉพาะต่อไป

³⁴ จุมพล หนิมพานิช. (2550). *การบริหารจัดการภาครัฐใหม่: หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา.; Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration*, 69(1).



QR Code ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.
ฉบับคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2564

