

พัฒนาการโครงสร้างการบริหารองค์กรตำรวจไทยในระหว่าง พ.ศ. 2535 - 2564¹

ดร.ชัยยุทธ ถาวรานุรักษ์²

สาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ได้รับต้นฉบับบทความ : 15 ธันวาคม 2564
วันที่แก้ไขปรับปรุงบทความ : 21 กุมภาพันธ์ 2565
วันที่ตอบรับตีพิมพ์บทความ : 21 กุมภาพันธ์ 2565

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอพัฒนาการโครงสร้างขององค์กรตำรวจไทย ช่วง พ.ศ. 2535 - 2564 โดยใช้รูปแบบวิธีวิทยาเชิงคุณภาพในการวิจัยเอกสารระดับทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผลการวิจัยพบว่า องค์กรตำรวจของไทยมีพัฒนาการโครงสร้างการบริหารองค์กร จำนวน 4 ช่วงสำคัญ ได้แก่ **ช่วงที่ 1** การปรับโครงสร้างการบริหารองค์กรตำรวจ พ.ศ. 2535 - 2544 ด้านการบริหารงานภายในโดยลดลำดับชั้นการบังคับบัญชาขององค์กรตำรวจนครบาล และการแบ่งอำนาจการบริหารจากส่วนกลางสู่ส่วนภูมิภาค รวมถึงการตราพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541 ตั้งแต่วันที่ 17 ตุลาคม 2541 โดยอาศัยความตามมาตรา 221 และมาตรา 230 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **ช่วงที่ 2** การปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2544 - 2549 โดยการตราพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารแผ่นดิน ฉบับที่ 5 พ.ศ.2545 และปรับปรุงพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 โดยเนื้อความใน มาตรา 46(7) มีผลให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีฐานะเป็นกรมอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ต่อมารัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ซึ่งกำหนดระบบการบริหารองค์กรในทุก ๆ มิติ ถือเป็น การเปลี่ยนแปลงในระดับมหภาค **ช่วงที่ 3** การปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2549 - พ.ศ. 2551 ในประเด็นการปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ขึ้นตรงต่อกระทรวงยุติธรรม และการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับตำรวจ เป็นหน่วยงานอิสระไม่ประจบผลสำเร็จอย่างไรก็ตามใน พ.ศ. 2552 รัฐบาลได้ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารภายในโดยจัดแบ่งหน่วยงานระดับกองบัญชาการออกเป็น 30 กองบัญชาการ และหน่วยงานระดับกองบังคับการเป็น 6 กองบังคับการ ขึ้นตรงกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และจัดแบ่งกลุ่มภารกิจให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น **ช่วงที่ 4** การปรับปรุง

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของดุษฎีนิพนธ์ เรื่อง การพัฒนาโครงสร้างการบริหารองค์กรตำรวจของไทย ซึ่งเป็นการศึกษาตามหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2564 โดยมี ศ.ดร.อุดม รัฐอมฤต เป็นอาจารย์ที่ปรึกษา

² Corresponding Author E-mail : chaiyut8@staff.tu.ac.th

โครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 – ปัจจุบัน รัฐบาลกำลังปฏิรูปโครงสร้างการบริหารองค์กรตำรวจไทยผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการฯ ชุดต่าง ๆ มาศึกษาการปฏิรูปองค์กรตำรวจ และร่างกฎหมายขึ้นมาหลายฉบับและอยู่ในระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายตำรวจแห่งชาติฉบับใหม่ ซึ่งการบริหารองค์กรตำรวจไทยในปัจจุบันยังเป็นไปตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

คำสำคัญ : พัฒนาการ, โครงสร้างองค์กร, สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

Development of the Administrative Structure of the Royal Thai Police During the year 1992 – 2021

Chaiyut Thawaranuruk Ph.D.

Justice Administration Faculty of Law, Thammasat university

Received : December 15, 2021

Revised : February 21, 2022

Accepted : February 21, 2022

Abstract

Academic article was aimed to present “Development of the Administrative Structure of the Royal Thai Police” from 1992 to 2021. The qualitative methodology is used to research secondary documents and related laws. The results revealed that The Thai Royal Police has developed its organizational structure in 4 key periods: **Period 1:** Restructuring of the administration of the police organization in 1992 - 2001. The internal administration had a reduction in the hierarchy of command of the Metropolitan Police organization, and the division of power from central to regional. Including the enactment of Royal Decree on the Transfer of the Police Department Ministry of Interior to establish the Royal Thai Police in 1998 on October 17, 1998 by virtue of Section 221 and Section 230 paragraph two of the Constitution of the Kingdom of Thailand. **Period 2:** Restructuring of the Royal Thai Police, 2001-2006 by enacting the Administrative Regulations Act (No. 5), B.E. Section 46 (7) results in the Royal Thai Police Has a position as a department under the command of the Prime Minister. Subsequently, the government enacted the National Police Act of 2004 which stipulates the system of organizational administration in all dimensions, a macro change. **Period 3:** Reform of the Royal Thai Police, 2006 - 2008. During this period, there is an issue of reforming the Royal Thai Police to directly refer to the Ministry of Justice and the establishment of a committee to consider complaints about the police to be an independent agency is not successful. However, in 2009, the government has revised the internal administrative structure by dividing the command-level departments into 30 headquarters and 6 command-level units to be directly related to the Royal Thai Police and categorize the missions to be clearer. **Period 4:** Restructuring of the Royal Thai Police (Present) From May 22, 2014 - December 2021, the government is reforming the structure of the administration of the Thai Royal Police through the establishment of various committees to study the reform of the police organization. Moreover, government are drafting several laws, and considering a new national police law. The current administration of the Thai Royal Police is still in accordance with the National Police Act B.E. 2547.

Keywords: Out-Migration, Foreign country, New generation, Decision

บทนำ

พลวัตทางสังคมการเมืองและวัฒนธรรมรวมทั้งกระแสโลกยุคหลังโลกาภิวัตน์ทำให้การบริหารองค์กรตำรวจไทยซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมเปลี่ยนแปลงไปด้วย จากเดิมการบริหารองค์กรตำรวจที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ราชการส่วนกลางเพื่อการควบคุมบัญชาการที่เป็นเอกภาพ อาจจะต้องปรับเปลี่ยนเป็นการกระจายอำนาจสู่ราชการส่วนท้องถิ่นมากขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและแก้ปัญหาตามลักษณะบริบทของพื้นที่ ส่วนโครงสร้างในด้านภารกิจที่ดีจะเน้นการปราบปรามอาชญากรรมอาจจะต้องปรับเปลี่ยนเป็นเน้นด้านการป้องกันการเกิดอาชญากรรมตามกระแสโลกยุคใหม่ซึ่งต้องอาศัยการมีส่วนร่วมกับภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ด้วย นอกจากนี้การบังคับใช้กฎหมายขององค์กรตำรวจจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้เท่านั้น มิเช่นนั้นกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบจะสร้างความเสียหายต่อประชาชนและอาจส่งผลให้เกิดความโกลาหลในสังคมได้ โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16) นิยามตำรวจว่า มีอำนาจและมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และมีอำนาจสืบสวนและสอบสวน มาตรา 17 ประกอบกับความตามนิยามของมาตรา 2 (10) สามารถสืบสวนเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิดก่อนกับมาตรา 2 (11) ระบุให้ดำเนินการสอบสวนโดยเก็บรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ และยังสามารถจับกุมผู้กระทำความผิดทั้งโดยมีหมายจับ ตามมาตรา 66 และจับกุมไม่มีหมายจับ ตามมาตรา 78 ประกอบมาตรา 80 นอกจากนี้ยังกระทำการค้นทั้งโดยมีหมายค้น ตามมาตรา 69 กับการค้นโดยไม่มีหมายค้นตาม มาตรา 92 วรรคหนึ่ง และสามารถควบคุมหรือกักขังผู้ถูกจับตาม มาตรา 2 (21) ได้ นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พุทธศักราช 2547 มาตรา 6 องค์กรตำรวจยังมีภารกิจด้านอื่น ๆ จำนวนมากไม่ว่าจะเป็นการรักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ การดูแลควบคุมและกำกับกำกับการปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา การรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร เป็นต้น ด้วยบทบาทหน้าที่ดังกล่าวองค์กรตำรวจไทยจึงมักถูกคาดหวังจากประชาชนว่าต้องอำนวยความสะดวกและสร้างความสันติสุขในสังคมได้อย่างเต็มประสิทธิภาพและกระจายไปทั่วทุกพื้นที่ สามารถจัดการด้านคดีและการบริการอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว ตลอดจนต้องมีโครงสร้างการบริหารองค์กรที่เป็นไปตามวิธีการจัดการภาครัฐแนวใหม่ซึ่งนำแนวทางการบริหารภาคเอกชนมาปรับใช้(Chaiyut Tawharanurak, 2021, p.7) อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยจำนวนหนึ่งขัดแย้งกับความคาดหวังของประชาชนดังกล่าวและระบุว่าโครงสร้างองค์กรตำรวจไทยรวมศูนย์อำนาจไม่กระจายอำนาจด้วยการแทรกแซงจากการเมือง (Police Colonel Siriwat Menasawat, 2000, p.1) และโครงสร้างรวมศูนย์อำนาจขนาดใหญ่นี้บริหารอย่างไม่มีระบบและไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (Police Lieutenant Pongsak Chalermsoen, 1998, p.1) ตลอดจนโครงสร้างแบบปิรามิดนี้จึงไม่อาจแน่ใจว่าการบริหารงานจะมีประสิทธิภาพ ทั้งยังขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนจึงไม่อาจแน่ใจว่าการบริหารองค์กรจะปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง (Police Colonel Pornthep Prasertpan, 1999, p.1) ซึ่งนักวิชาการทางด้านนิติศาสตร์เห็นว่าการศึกษาพัฒนาการโครงสร้างการบริหารองค์กรตำรวจทั้งระบบและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์กรตำรวจซึ่งเป็นต้นทางของกระบวนการยุติธรรมต่อไป (Udom Ratamarit, 2019, p.3) การศึกษาพัฒนาการโครงสร้างขององค์กรตำรวจไทยช่วงปี พ.ศ. 2535 - 2564 จะทำให้เห็นต้นตอของพัฒนาการ การปรับปรุงแก้ไขโครงสร้าง การเพิ่มเติมหน่วยงาน ตลอดจนปัญหาบางอย่างจากโครงสร้าง อันเป็นส่วนความสำคัญต่อการพัฒนาองค์กรตำรวจไทย

ทฤษฎีระบบการบริหารงานตำรวจ

ทฤษฎีระบบการบริหารงานตำรวจของแต่ละประเทศแตกต่างกันขึ้นอยู่กับบริบทการเมืองการปกครอง สามารถแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ (Prasert Boonniran and Jaroon Srisombat, 1993, p.319-326) กล่าวคือ (1) **ระบบการบริหารงานตำรวจแบบกระจายอำนาจ (Decentralized Police Management System)** การให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือตำรวจท้องถิ่นเป็นผู้บริหารองค์กรอย่างเป็นอิสระ ทั้งนี้การจัดตั้งองค์กรตำรวจแบบท้องถิ่นจะมีลักษณะการบริหารแบบตำรวจมลรัฐหรือตำรวจประจำเทศบาลหรือตำรวจของเมือง เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและบังคับใช้ตามกฎหมายในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสนับสนุนในด้านงบประมาณและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและบุคลากรตำรวจจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ รัฐบาลกลางไม่อาจจะแต่งตั้งโยกย้ายเจ้าหน้าที่ตำรวจดังกล่าวได้ การจัดตั้งองค์กรตำรวจท้องถิ่นนี้ เป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อสนองตอบกับสภาพปัญหาอาชญากรรมของแต่ละท้องถิ่นที่อาจจะแตกต่างกันไป (2) **ระบบการบริหารงานตำรวจแบบองค์กรตำรวจแห่งชาติ (National Police Agency) หรือ ระบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralized System)** โดยรัฐบาลกลางมีอำนาจบริหารแบบเบ็ดเสร็จทั้งในด้านงบประมาณและทรัพยากรบุคคล ตัวอย่างประเทศที่มีองค์กรตำรวจแห่งชาติ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลี ประเทศสเปน รวมถึงประเทศไทยด้วย ทั้งนี้เพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติและเพื่อความเป็นเอกภาพของประเทศ (Unity of the Nation) ระบบตำรวจแห่งชาติเป็นองค์กรตำรวจขนาดใหญ่ มีจำนวนกำลังพลเจ้าหน้าที่ตำรวจจำนวนมาก มีลักษณะการใช้งบประมาณจำนวนมาก และผู้บริหารงานองค์กรตำรวจมักจะมีอำนาจในการบริหารงบประมาณ การเงิน และสามารถโยกย้ายข้าราชการตำรวจได้ทั่วประเทศของรัฐด้วยเหตุผลในเรื่องปัญหาความมั่นคงของรัฐ ทั้งนี้อาจจะมีวัตถุประสงค์แอบแฝงด้านการสงวนอำนาจของตนเองเท่านั้นจึงอาจทำให้ประสิทธิภาพการบริหารองค์กรไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน (Christopher Aldous, 1997, p.19-20) และ (3) **ระบบการบริหารงานตำรวจแบบผสมผสาน (Integrated Police Management System)** เป็นการบูรณาการระบบตำรวจแห่งชาติ และระบบตำรวจกระจายอำนาจเข้าด้วยกัน โดยแบ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรตำรวจแห่งชาติ และองค์กรตำรวจท้องถิ่นอย่างชัดเจน ในขณะที่เดียวกันองค์กรตำรวจแต่ละองค์กรจะมีอำนาจในการบริหารงบประมาณและบุคลากรได้อย่างอิสระภายใต้ระบบการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ภารกิจในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อประชาชน

แนวคิดการบริหารองค์กรตำรวจในต่างประเทศ

การบริหารองค์กรตำรวจในแต่ละประเทศมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไปซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญเพื่อเป็นกรอบการวิเคราะห์พัฒนาการโครงสร้างการบริหารองค์กรตำรวจไทยดังนี้ (1) **ระบบตำรวจของประเทศอังกฤษ** ใช้รูปแบบการบริหารแบบไตรภาคี (Tripartite System) โดยไม่มีระบบตำรวจแห่งชาติและให้ความสำคัญกับการบริการประชาชน โดยเน้นการถ่วงดุลระหว่างสามฝ่าย คือ ฝ่ายรัฐบาลผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และองค์กรตำรวจ รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งใช้อำนาจผ่านคณะกรรมการตำรวจของท้องถิ่นนั้น ๆ โดยแบ่งตำรวจ 3 ประเภท ได้แก่ (ก) ตำรวจเขตพื้นที่ รวมถึงตำรวจในเขตพื้นที่มหานครลอนดอนที่ดูแลความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ต่าง ๆ (ข) หน่วยตำรวจระดับชาติที่ดูแลการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมระดับประเทศ และ (ค) ตำรวจบริการทั่วไป (Miscellaneous Police Services) ที่มีอำนาจหน้าที่นอกเหนือไปจากตำรวจสองประเภทแรก ซึ่งมีจุดเด่นด้านการบริหารงานแบบกระจายอำนาจ (Prasert Boonniran and Jaroon Srisombat, 1993, p.319-326) (2) **ระบบตำรวจของประเทศฝรั่งเศส** (Christopher Aldous, 1997, p.19-20) ใช้รูปแบบการบริหารองค์กรตำรวจเป็นสองส่วนโดยส่วนที่ 1 ใช้ชื่อองค์กรว่า “สำนักงานตำรวจแห่งชาติ” และส่วนที่ 2 ใช้ชื่อ “กองกำลังรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ” ซึ่งเป็น

หน่วยงานของทหารที่ทำหน้าที่อย่างตำรวจ (Uthai Artivej, 2015, p.5-16) โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติสังกัดกระทรวงมหาดไทยและมีผู้บัญชาการตรวจแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานตำรวจแห่งมหานครปารีสเป็นกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่บริหารงานอย่างเป็นอิสระ และที่สำคัญประเทศฝรั่งเศสแบ่งประเภทของตำรวจเป็นสองประเภท กล่าวคือ ตำรวจฝ่ายคดีและตำรวจฝ่ายปกครอง โดยตำรวจฝ่ายคดีจะรับผิดชอบด้านคดีความในชั้นต้นควบคู่ไปกับพนักงานอัยการ ส่วนตำรวจฝ่ายปกครองเป็นตำรวจทั่วไปทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองในแต่ละพื้นที่ (3) **ระบบตำรวจของประเทศญี่ปุ่น** (Siroj Sitticharnboon, 1996 p. 49-51 referred to Siripol Kusolsilwut, 2020), p.19) ใช้รูปแบบการบริหารองค์กรตำรวจแบบผสมระหว่างแบบรวมศูนย์อำนาจกับแบบกระจายอำนาจ จึงมีทั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติและตำรวจระดับท้องถิ่นภายใต้การตรวจสอบและถ่วงดุลของคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติที่เป็นหลักประกันความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตำรวจ รวมถึงเป็นผู้กำหนดนโยบายพื้นฐานและกฎระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งการบริหารงานตำรวจร่วมกันในเรื่องระดับชาติ นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการระดับจังหวัดที่เรียกว่าคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะจังหวัดทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติงานของตำรวจในเขตจังหวัดอีกด้วย นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลเชิงบริหารของคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ มีหน่วยงานที่ควบคุมพื้นที่ในลักษณะ กองบัญชาการตำรวจภาค (Regional Police Bureau-RPB) เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (NPA) มีจำนวน 7 ภาค ไม่รวมกรมตำรวจนครบาลโตเกียว (Tokyo Metropolitan Police Department) และกองบัญชาการตำรวจจังหวัดฮอกไกโด (Hokkaido Prefectural Police Headquarter) รวมทั้งยังมีองค์กรตำรวจจังหวัด (Prefectural Police) โดยกำหนดให้ในแต่ละหน่วยการปกครองจังหวัดมีองค์กรตำรวจของตนเอง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ภายในพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ ซึ่งองค์กรตำรวจของจังหวัดมีโครงสร้างลักษณะเดียวกับโครงสร้างองค์กรตำรวจแห่งชาติ และยังมีระบบสถานีตำรวจ (Police Station) แบ่งพื้นที่รับผิดชอบออกเป็นเขต (District) แต่ละเขตอยู่ในความรับผิดชอบของสถานีตำรวจ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ติดต่อใกล้ชิดกับชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนการบริหารแบบ บ็อกซ์ตำรวจ (Police Box) ที่เรียกว่า KOBAN และ CHUZAISHO ตั้งอยู่ในพื้นที่แขวง (sub-district) และฐานะเป็นศูนย์ความปลอดภัยของชุมชน (Community Safety Center) ซึ่งทำให้ตำรวจญี่ปุ่นใกล้ชิดและเป็นมิตรกับประชาชน

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับองค์กรและการจัดการภาครัฐแนวใหม่

แนวคิดและทฤษฎีองค์กรเป็นกรอบการวิเคราะห์โครงสร้างและภารกิจขององค์กรตำรวจไทย ซึ่งนักคิดอย่าง Max Weber (1922) ระบุว่า องค์กร คือ หน่วยสังคมหรือหน่วยงานซึ่งมีกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งร่วมกันดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดอย่างใดอย่างหนึ่งของหน่วยสังคมหรือหน่วยงานนั้น และ Talcott Parsons (1972) และ Richard H.Hall (1996, p.30) ได้อธิบาย “องค์กรคือความสัมพันธ์ การประสานงานระหว่างสมาชิกบุคคลในองค์การ โดยจะมีขอบเขตของตนเอง มีกฎระเบียบ มีโครงสร้างอำนาจ มีการติดต่อสื่อสาร และมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ กิจกรรมที่องค์กรดำเนินงานมีผลต่อสมาชิกในองค์กร องค์กรเอง และสังคม” ดังนั้น องค์กรตำรวจไทย (Police organization) เป็นองค์กรขนาดใหญ่มีเป้าหมายเพื่อการบริการสาธารณะภาครัฐภายใต้กฎระเบียบข้อบังคับที่เคร่งครัด มีลำดับชั้นบังคับบัญชา และมีโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เป็นทางการเพื่อกำหนดภารกิจให้ข้าราชการตำรวจในสังกัดจะต้องปฏิบัติตาม และต้องร่วมกันขับเคลื่อนองค์กรไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยโครงสร้างองค์กรตำรวจไทยเป็นองค์กรราชการ (Bureaucratic Structure) ซึ่งต้องควบคุมระบบความสัมพันธ์ของสมาชิกในองค์กรด้วยการสั่งการอยู่ภายใต้อำนาจของผู้บังคับบัญชาและเป็นไปตามกฎหมายให้อำนาจ

ไว้ (Max Weber, 1922) ในขณะเดียวกันแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ระบุถึงการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐในระบบใหม่ โดยนำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศด้านการบริการประชาชนโดยการนำเอาแนวทางการบริหารงานของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐ (Boonkiat Karawekphan, 2021) ซึ่งสอดคล้องกับ Phachira Rojanapithayakon (2008) ที่สนับสนุนการบริหารแบบเอกชนซึ่งอาจจะปรับโครงสร้างหน่วยงานราชการให้เล็กลงมีลำดับการบังคับบัญชาที่สั้นในลักษณะราบและยอมรับการใช้กลไกทางการตลาดที่แข่งขันกันจัดบริการสาธารณะจนเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน โดยแนวคิดนี้สามารถพัฒนาระบบราชการผ่านการกระจายอำนาจเป็นหลัก รวมถึงการแสวงหาการมีส่วนร่วมและเป็นหุ้นส่วนกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ ที่ครอบคลุมทุกกลุ่มสังคม ภายใต้การใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดอย่างคุ้มค่ากับเวลา ตลอดจนบูรณาการเทคโนโลยีสารสนเทศและการจัดการข้อมูลมาประยุกต์ใช้ในหน่วยงานราชการภายใต้กฎระเบียบและหลักธรรมาภิบาล และแนวคิดดังกล่าวก็สามารถปรับใช้กับการปฏิรูปองค์กรตำรวจของไทยในมิติของการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการกับภารกิจที่ขยายขอบเขตมาในแต่ละยุคสมัยเพื่อตอบสนองด้านการบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

จากแนวคิดและทฤษฎีดังกล่าวทั้งหมดข้างต้น สามารถนำมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์พัฒนาการโครงสร้างการบริหารองค์กรตำรวจไทยในแต่ละยุคสมัย ทั้งยังเป็นประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารองค์กรตำรวจไทยว่าเป็นไปตามแนวคิดหรือทฤษฎีในด้านใดต่อไป

สาระสำคัญว่าด้วยพัฒนาการการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารองค์กรตำรวจของไทย

ด้วยแนวคิดการพัฒนาองค์กรภาครัฐด้วยการบริหารจัดการแนวใหม่ ทำให้องค์กรตำรวจของไทยเปลี่ยนแปลงในระดับจุลภาคอยู่เป็นนิจ อย่างไรก็ตามในช่วง พ.ศ. 2535 - 2564 ที่สังคมไทยมีบริบทความขัดแย้งทางการเมืองและความแตกต่างทางความคิดในระดับสูงผนวกกับสถานการณ์ความไม่ปรกติต่าง ๆ ในโลกยุคใหม่ ล้วนส่งผลต่อการบริหารองค์กรตำรวจด้วย ทั้งเกิดการแบ่งส่วนราชการภายในและการจัดตั้งหน่วยงานใหม่รวมถึงการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม ตลอดจนการปรับโครงสร้างเพื่อแบ่งอำนาจหน้าที่ในการรับใช้ประชาชนจากส่วนกลางสู่ส่วนภูมิภาคและความพยายามให้ภาคประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบองค์กรตำรวจ มากขึ้น จนเกิดพัฒนาการสำคัญในองค์กรตำรวจใน 4 ช่วงดังนี้

ช่วงที่ 1 : การปรับโครงสร้างองค์กรตำรวจในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจำนวน 2 สมัย ซึ่งได้ปรับปรุงองค์กรตำรวจใน 2 ช่วง ดังนี้

1.1 สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 1 (พ.ศ. 2535 - 2538)

รัฐบาลปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจ ด้วยการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของตำรวจนครบาล และตำรวจภูธรทุกภาคให้สายการบัญชาการให้สั้นลงโดยในปี พ.ศ. 2536 มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงานภายในของตำรวจภูธรภาคและกองบัญชาการตำรวจนครบาล โดยความในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 22 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม 110 ตอนที่ 169 วันที่ 25 ตุลาคม 2536 ระบุว่า ให้ยุบเลิกกองบัญชาการตำรวจภูธร 1 ถึง 4 ซึ่งเป็นหน่วยที่ควบคุมการปฏิบัติของสถานีตำรวจภูธรแล้วจัดกลุ่มจังหวัดแบ่งออกเป็น 9 ภาค จัดตั้งกองบังคับการอำนวยการตำรวจภาค 1-9 เป็นหน่วยราชการส่วนกลางขึ้นตรงต่อกรมตำรวจ เพื่อสนับสนุนอำนวยการตำรวจภาค 1-9 โดยมีการ มอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาระดับผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจไปควบคุมการปฏิบัติงานในแต่ละภาค รวมทั้งจัดตั้งกองกำกับการสืบสวนสอบสวนตำรวจภาค 1-9 เป็นหน่วยขึ้นตรงต่อกรมตำรวจเพื่อสนับสนุนงานสืบสวนเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ยังยุบเลิกกองกำกับการตำรวจนครบาล 1-19

และกิ่งสถานีตำรวจนครบาล ในกองบังคับการตำรวจนครบาลพระนครเหนือ กองบังคับการตำรวจนครบาลใต้ และ กองบังคับการตำรวจนครบาลธนบุรี ในกองบัญชาการตำรวจนครบาล กองกำกับการตำรวจนครบาล 1-19 ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ ควบคุมกำกับดูแลสถานีตำรวจนครบาลในสังกัดประมาณ 2-4 สถานี การยุบเลิกกองกำกับการตำรวจนครบาลดังกล่าวได้ลดช่วงชั้นการบังคับบัญชาระดับสถานีตำรวจ ทั้งยังยกระดับตำแหน่งของหัวหน้าสถานีตำรวจจาก ตำแหน่งสารวัตรใหญ่ซึ่งมีชั้นยศพันตำรวจโทมาดำรงตำแหน่งผู้กำกับการซึ่งมียศพันตำรวจเอก และยังขยายโครงสร้าง ให้ในแต่ละสถานีตำรวจให้มีตำแหน่งรองผู้กำกับการในแต่ละสายงานอีกด้วยนอกจากนี้ยังมีการยุบเลิก 3 กองบังคับการ ในกองบัญชาการตำรวจนครบาล คือ (1) กองบังคับการตำรวจนครบาลพระนครเหนือ (2) กองบังคับการตำรวจนครบาลพระนครใต้ และ (3) กองบังคับการตำรวจนครบาลธนบุรี และจัดตั้งเป็นกองบังคับการตำรวจนครบาล 1-9 ในกองบัญชาการตำรวจนครบาล ซึ่งเพิ่มหน่วยงานระดับกองบังคับการที่ควบคุมกำกับดูแลสถานีตำรวจนครบาลในพื้นที่ กรุงเทพมหานครให้แคลงสามารถลดจำนวนสถานีตำรวจในแต่ละกองบังคับการควบคุมกำกับดูแลต่อไป (Police Colonel Preeda Sataworn, 2015, p.211) ต่อมารัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2539 ตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 8 วรรคสี่ ซึ่งบัญญัติให้การแบ่งส่วนราชการต้องระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการเอาไว้ในกฎหมายระดับพระราชกฤษฎีกา ด้วย ดังนั้น กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย จึงมีอำนาจหน้าที่ในกฎหมายเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2539 นี้ โดยมีสาระสำคัญด้านการรักษาความปลอดภัยแด่องค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จ ราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ รวมถึงการปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดทางอาญา รวมทั้ง การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน โดยการให้บริการแก่สังคม ตลอดจนรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในราชอาณาจักร หรือปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

นอกจากนี้ ในด้านการบริหารองค์กรยังปรับโครงสร้างองค์กรตำรวจไทย โดยการแบ่งส่วนราชการ ออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้บังคับบัญชาและกำหนดขอบเขตการบริหารงานตลอดจนกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยราชการส่วนกลาง ได้แก่ (1) สำนักงานเลขาธิการกรม (2) สำนักงานจเรตำรวจ (3) กองการเงิน (4) กองการต่างประเทศ (5) กองคดี (6) กองวิชาการ (7) สำนักงานกำลังพล (8) สำนักแผนงานและงบประมาณ (9) สำนักงานวิทยาการตำรวจ (10) สำนักงานส่งกำลังบำรุง (11) กองบัญชาการศึกษา (12) โรงเรียนนายร้อยตำรวจ (13) กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน (14) กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด (15) กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง (16) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (17) สำนักงานตำรวจสันติบาล (18) สำนักงานแพทย์ใหญ่ (19) กองบัญชาการตำรวจนครบาล กองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 1-9 และราชการตำรวจส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย 4 หน่วยงานภายใน ได้แก่ หน่วยงานตำรวจภูธรจังหวัด หน่วยงานตำรวจภูธรอำเภอ หน่วยงานตำรวจภูธรกิ่งอำเภอ และหน่วยงานตำรวจภูธรตำบล (Royal Decree on the division of the Police Department, Ministry of the Interior, 1996) พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ทำให้การจัดโครงสร้างการบริหารงานตำรวจออกเป็นส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคก่อให้เกิดการแบ่งอำนาจของส่วนราชการอย่างชัดเจนเพื่อความเหมาะสมกับบริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ยังมีการบริหารแบบรวมศูนย์คงเดิมเพียงแต่แบ่งอำนาจการบริหารไปสู่ราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม เพื่อให้ตำรวจในราชการภูมิภาคสามารถปฏิบัติงานในจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ และตำบล ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

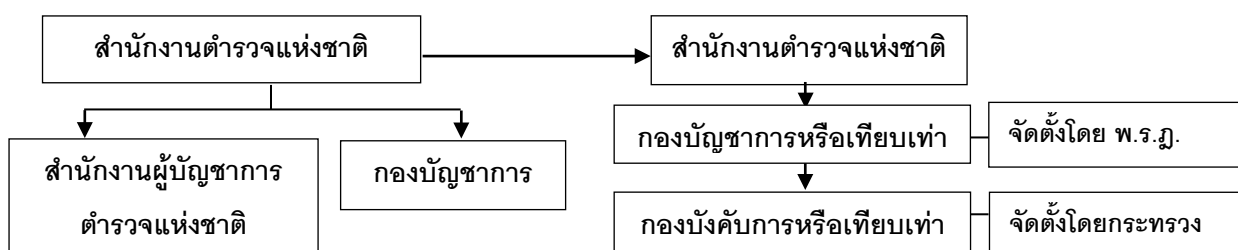
1.2 สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 (พ.ศ. 2540 - 2544) เป็นระยะที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรตำรวจครั้งสำคัญไปตามสถานการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยในสมัยรัฐบาลชุดนี้ พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้มอบหมายงานกับ คณะที่ปรึกษา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยร่วมร่างกฎหมายการปฏิรูปกรมตำรวจตามแนวทางเดิมของรัฐบาลชุดก่อนให้เป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (Chaichana Viboonpun, 2540, p. 103) หลังจากนั้นเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ “การตราพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541” เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2541 และเป็นผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2541 ทั้งนี้เป็นไปตามความในมาตรา 221 และมาตรา 230 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 73 ก. ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2541 เป็นผลองค์กรตำรวจไทยกลายเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติอย่างสมบูรณ์ ทำให้ “สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงใด” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การตระเวนชายแดน ตลอดจนอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด โดยอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ซึ่งในระยะเริ่มแรกของการเปลี่ยนเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้กำหนดส่วนราชการตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2539 จนกว่าจะเกิดการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นใหม่ (Royal Decree transferring the Ministry of Interior's Police Department to establish a National Police Office, 1998, p. 15 - 17)

ดังนั้น ในยุครัฐบาลนายชวน หลีกภัย ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี 2 สมัย จะพบการปฏิรูปองค์กรตำรวจจำนวน 2 ครั้ง โดยในครั้งที่ 1 มีการปฏิรูปองค์กรภายในเพื่อพยายามลดลำดับชั้นการบังคับบัญชาขององค์กรตำรวจนครบาลให้สั้นและแคบลง ต่อมาก็ปฏิรูปโดยการแบ่งอำนาจขององค์กรตำรวจส่วนกลางสู่ราชการตำรวจส่วนภูมิภาคเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่มากยิ่งขึ้น โดยตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2539 ตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 8 วรรคสี่ ต่อมาในครั้งที่ 2 ได้ปฏิรูปในองค์กรตำรวจในระดับมหภาค โดยโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีโดยตรง มีผลให้กรมตำรวจแยกอิสระออกจากกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่วันที่ 17 ตุลาคม 2541 การปฏิรูปในครั้งนี้อาศัยเนื้อความในมาตรา 221 และมาตรา 230 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ช่วงที่ 2 การปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สมัยรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544-2549)

นโยบายการพัฒนากฎหมายและส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (National Assembly, 2004) ได้ปฏิรูประบบราชการไทยที่ทันสมัยเท่าทันกับสถานการณ์โลก และสามารถลดความล่าช้าหรือความซ้ำซ้อนในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และองค์กรตำรวจได้เปลี่ยนแปลงในระดับมหภาคอีกครั้งจากผลของการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และปรับปรุงพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 (Ekawit Maneethorn, 2008) โดยความในมาตรา46(7)บัญญัติให้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีฐานะเป็นกรมอยู่บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเน้นพันธกิจหลักด้านการพัฒนาองค์กรตามระบบราชการยุคใหม่ เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในมิติการกำหนดนโยบาย และการตรวจสอบถ่วงดุล ทั้งยังพยายามแบ่งงานไปสู่ระดับพื้นที่ เพื่อการแก้ปัญหาอาชญากรรมที่มีประสิทธิภาพ ทั้งยังพยายามให้การบริหารงานมีเอกภาพและตัดทอนภารกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมให้หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงได้ดูแลรับผิดชอบ ทั้งพยายามเร่งรัด

การแก้ไขปัญหาการบริหารภายในองค์กร ให้สำเร็จลุล่วงไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 รัฐบาลก็ผลักดันพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ขึ้น เพื่อเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับข้าราชการตำรวจโดยเฉพาะ โดยกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มอื่น การบรรจุแต่งตั้ง ตำแหน่งและชั้นยศ การอุทธรณ์ร้องทุกข์ เครื่องแบบตำรวจ ระเบียบราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การบริหารงานบุคคล นอกจากนี้ยังกำหนดกฎหมายจัดตั้งกองทุนเพื่อการสืบสวนและสอบสวนคดีอาญา เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมในชั้นตำรวจมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ความตามมาตรา 4 ยังบัญญัติว่า “ข้าราชการตำรวจ” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และให้หมายความรวมถึงข้าราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (National Police Act, 2004) โดยมีการจัดโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีลักษณะการแบ่งส่วนราชการ และลำดับชั้นต่าง ๆ ดังภาพ



ภาพที่ 1 ลักษณะการแบ่งส่วนราชการตาม พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

(ที่มา: <https://www.royalthaipolice.go.th/downloads/laws/>)

ด้านโครงสร้างการบริหารสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้ แบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 สำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มีหน้าที่ในส่วนบริหารและอำนวยการ และ ส่วนที่ 2 กองบัญชาการ ซึ่งเป็นหน่วยป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม โดยการแบ่งส่วนราชการนี้เรียกว่า เป็นกองบัญชาการโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และการแบ่งส่วนราชการเป็นกองบังคับการ ให้ออกกฎหมายเป็นกฎกระทรวง โดยโครงสร้างสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะประกอบไปด้วย ต่อมาได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารภายในอย่างต่อเนื่องใน พ.ศ.2548 โดยจัดโครงสร้างหน่วยงานระดับกองบัญชาการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติราชการในพื้นที่ ลดขนาดหน่วยงานฝ่ายอำนวยการของส่วนกลางและเพิ่มส่วนอำนวยการในกองบัญชาการภาคต่าง ๆ / เพื่อให้สามารถรองรับภาระงานที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้นสำนักงานเลขานุการ กองการเงิน กองการต่างประเทศ กองกำลังพล กองงบประมาณ กองบินตำรวจ การพัฒนาการจราจรและบริการประชาชน กองพัฒนาการป้องกันและควบคุมอาชญากรรม กองพลาดิจิทัลและสรรพาวุธ กองวิจัยและพัฒนา กองวินัย กองสารนิเทศ กองสวัสดิการ ศูนย์ปฏิบัติการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ด้านกองบัญชาการนั้น มีกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด สำนักงานตำรวจสันติบาล สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน สำนักงานกฎหมายและสอบสวน สำนักงานตำรวจราชสำนักประจำ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ สำนักงานจเรตำรวจ สำนักงานนิติวิทยาศาสตร์ตำรวจ สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กองบัญชาการศึกษารองพยาบาลตำรวจ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ กองบัญชาการตำรวจนครบาล กองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 1-9 (Decree on The Division of Royal Thai Police, 2005, p.1-17) นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) เป็นการ

บัญญัติบทกฎหมายที่ทำให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบหรือในการบริหารงานของตำรวจ องค์กรที่มีการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ เป็นกลไกที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้องค์กรตำรวจเกิดพัฒนาการขึ้น การให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมตรวจสอบความโปร่งใสในการทำงาน และเปิดโอกาสการรับรู้ต่อชุมชนและสังคมในการปฏิบัติหน้าที่ที่เหมาะสมของตำรวจ (National Police Act, 2004)

ดังนั้น รัฐบาลของนายทักษิณ ชินวัตร กำหนดนโยบายเร่งด่วนต่าง ๆ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตให้กับประชาชน ด้วยการปฏิรูปกฎหมายและระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตำรวจ ทั้งปวง และยังแบ่งอำนาจตำรวจในลักษณะกระจายภารกิจเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของโลกและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม อย่างไรก็ตามในช่วงการบริหารราชการแผ่นดิน ในยุคนี้ก็เกิดปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรง กอปรกับการบริหารประเทศที่มีปรากฏการณ์ละเมิดสิทธิมนุษยชนในนโยบายด้านยาเสพติดและนโยบายสันติภาพในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ จนทำให้เห็นเค้าร่างของความเป็นรัฐตำรวจ (Police State) เด่นชัดขึ้นอีกครั้ง ซึ่ง Crowther (1999, p.893) อธิบายว่ารัฐถูกควบคุมโดยตำรวจการเมืองในรูปแบบของอำนาจเผด็จการเบ็ดเสร็จ อีกทั้งรัฐยังมอบอำนาจให้ตำรวจกระทำการต่าง ๆ เพื่อมุ่งหวังกำจัดปรปักษ์ของรัฐบาล ซึ่งอำนาจบางประการอาจมิได้รองรับทางกฎหมาย (Scruton, 1982, p. 358) ตรงกับที่ Chapman (1970, p.53) ระบุว่าประชาชนจะถูกควบคุมตามอำเภอใจโดยตำรวจ ทั้งมิติทางการเมือง เศรษฐกิจ และการดำเนินชีวิตทั่วไปในสังคม จนเกิดความที่ไม่เป็นไปตามกระบวนการยุติธรรมเกิดขึ้นและเป็นสารตั้งต้นหนึ่งให้เกิดรัฐประหารในเวลาต่อมา

ช่วงที่ 3 การปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติครั้งสมัยรัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ (ตุลาคม พ.ศ. 2549 – 29 มกราคม พ.ศ. 2551) เชื่อมต่อกับรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (พ.ศ.2551 – 2554)

ภายหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2549 พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยได้พยายามเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรตำรวจโดยการส่งข้อเสนอการปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติถึงคณะกรรมการกฤษฎีกาให้โอนสำนักงานตำรวจแห่งชาติมาขึ้นตรงกับกระทรวงยุติธรรมรวมทั้งการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจเพื่อมาปฏิบัติหน้าที่ในการปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยกำหนดเป้าหมายที่จะให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นที่พึงของประชาชนได้อย่างแท้จริง และมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญ 3 ประเด็น ได้แก่ (MGR Online, 2021) การปรับปรุงโครงสร้างบริหารองค์กรและการบริการประชาชน ที่จะมียุทธศาสตร์นโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ทำหน้าที่กำกับดูแลเรื่องนโยบายและการบริหารราชการตำรวจในภาพรวม รวมทั้งแบ่งอำนาจบริหารไปยังกองบัญชาการตำรวจระดับภาคให้มากยิ่งขึ้น ผ่านการเสนอให้ยกฐานะผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคขึ้นเป็นอธิบดีตำรวจภูธรภาค และลดทอนอำนาจของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติลง ตลอดจนการตั้งคณะกรรมการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับตำรวจโดยจัดให้เป็นหน่วยงานอิสระที่ไม่ขึ้นตรงส่วนราชการอื่นใดและไม่อยู่ในบังคับบัญชาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติด้วย นอกจากนี้ยังเสนอให้เพิ่มเงินสวัสดิการให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นประทวน และพนักงานสอบสวนเพื่อเพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติงาน ตลอดจน ยังเสนอให้การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และวัฒนธรรมองค์กร โดยมุ่งเน้นการปรับปรุงสถานีตำรวจให้เป็นเป็นที่พึ่งของประชาชนได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามการปฏิรูปยังไม่เป็นรูปธรรมและเกิดความขัดแย้งทางความคิดด้านการกลับมาสังกัดกระทรวงยุติธรรมระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับผู้บริหารองค์กรและฝ่ายคณะกรรมการปฏิรูปองค์กรโดยมีฉากทัศน์เป็นความแตกแยกเรื่องทัศนคติทางการเมือง

อย่างไรก็ตามในช่วง พ.ศ. 2552 รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้กำหนดนโยบายการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการภายในของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เนื่องจากเมื่อบริหารตามความของพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2548 มาได้ระยะเวลาหนึ่ง ปรากฏว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติจึงได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการอีกครั้ง โดยจัดโครงสร้างเป็นหน่วยงานระดับกองบัญชาการ จำนวน 30กองบัญชาการ และ 6 กอง

บังคับการ ขึ้นตรงกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และจัดแบ่งกลุ่มภารกิจให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยแบ่งเป็นส่วนบังคับบัญชา ส่วนป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ส่วนสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ส่วนปฏิบัติการ เฉพาะทางส่วนการศึกษา และส่วนบริการ ตลอดจนการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารสถานีตำรวจโดยลดช่วงชั้นการบังคับบัญชาระหว่างสถานีตำรวจกับหน่วยงานระดับบับให้สั้นลง นอกจากนี้ยังจัดตั้งหน่วยงานศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะด้านอีกด้วย (Police Colonel Preeda Sataworn, 2015, p.217)

ช่วงที่ 4 การปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 - ธันวาคม 2564)

ภายหลังรัฐประหาร วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีนายกรัฐมนตรี “พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา” ได้พยายามปฏิรูปองค์กรตำรวจตามความรัฐธรรมนูญการปฏิรูปองค์กรตำรวจไทยตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบัญญัติประเด็นการปฏิรูปประเทศไว้ในหมวด 16 โดยมีเป้าหมายการพัฒนาประเทศดังที่มาตรา 257 ซึ่งมีสาระสำคัญว่าการปฏิรูปประเทศเพื่อความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน สร้างสังคมมีความสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกันเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ ส่งผลให้ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข นอกจากนั้น ในมาตรา 258 ยังบัญญัติให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้ ข้อ ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม โดยช้อย่อยที่ระบุให้ (4) ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่ อำนาจ และภารกิจของตำรวจให้เหมาะสม และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจให้เกิดประสิทธิภาพ มีหลักประกันว่าข้าราชการตำรวจจะได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมได้ความเป็นธรรมในการแต่งตั้ง และโยกย้าย และการพิจารณาบำเหน็จความชอบตามระบบคุณธรรมที่ชัดเจน ซึ่งในการพิจารณาแต่งตั้งและโยกย้ายต้องคำนึงถึงอาวุโสและความรู้ความสามารถประกอบกันเพื่อให้ข้าราชการตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ตกอยู่ใต้อาณัติของบุคคลใด มีประสิทธิภาพและภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยให้ปฏิบัติตามมาตรา 260 วรรค 2 ที่กำหนดว่าให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี โดยมีพัฒนาการโครงสร้างที่เป็นปรากฏการณ์สำคัญใน 2 ช่วง ดังนี้

4.1 การปรับปรุงสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ช่วงปี พ.ศ. 2557 -2560

หลังจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งนำโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา กระทำการรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 เป็นระยะเวลาเกือบ 4 ปีที่รัฐบาลบริหารประเทศด้วยการสร้างกลไกทางการปกครองในรูปแบบคำสั่งการและประกาศต่าง ๆ จนเกิดรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2557 ที่พยายามจะปฏิรูปองค์กรตำรวจโดยกำหนดเป็นนโยบายสำคัญประการหนึ่งในการปฏิรูปประเทศ ผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ด้านการปฏิรูป ดังนี้ (iLaw, 2018)

- ชุดที่ 1 จัดตั้งเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2557 : โดยใช้ชื่อว่า คณะกรรมาธิการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นผู้คัดเลือก และให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้ง โดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ผลิตรายงานชื่อว่าวาระปฏิรูปที่ 6: การปฏิรูปกิจการตำรวจ

- ชุดที่ 2 จัดตั้งเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2558: พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ขึ้นเป็นผู้รับผิดชอบในการศึกษาการปฏิรูปองค์กรตำรวจ และกรรมการชุดนี้ได้ผลิต รายงานการปฏิรูปตำรวจจำนวน 5 ฉบับ ได้แก่ (1) รายงานระบบงานบริการประชาชนในการรับแจ้งความและสอบสวน (2) รายงานความ

เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของตำรวจจากการแทรกแซงทางการเมือง (3) รายงานการวางแผนทางมาตรฐานการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ (4) รายงานการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกิจการของตำรวจ และ (5) รายงานการปฏิรูประบบงบประมาณกิจการตำรวจ เพื่อยกระดับความปลอดภัยของประชาชน

- ชุดที่ 3 จัดตั้งเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2560 : คณะรัฐมนตรีได้จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม (ตำรวจ) จำนวน 36 คน ซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการตำรวจ จำนวน 15 คน ข้าราชการพลเรือน จำนวน 12 คน นักวิชาการจำนวน 5 คน ข้าราชการทหารจำนวน 2 คน นักการเมืองจำนวน 1 คน และสื่อมวลชนจำนวน 1 คน โดยกรรมการชุดนี้ได้เสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิรูปตำรวจ จำนวน 4 ฉบับ ได้แก่ (1) ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติการกระจายอำนาจแบบบูรณาการ (2) ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ (3) ร่างพระราชบัญญัติอำนาจการดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานตามกฎหมาย และ (4) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

- ชุดที่ 4 จัดตั้งเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2560 คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม ซึ่งข้าราชการพลเรือนจำนวน 6 คน นักวิชาการจำนวน 2 คน ข้าราชการทหารจำนวน 1 คน และข้าราชการตำรวจจำนวน 1 รวมเป็น 10 คน โดยคณะกรรมการชุดนี้ เสนอแผนการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม และต่อมารัฐบาลได้พยายามปฏิรูปตำรวจ โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ ที่คณะกรรมการฯ ส่งมา ประกอบไปด้วย รองนายกรัฐมนตรี กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อัยการสูงสุด และคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม และบริหารราชการแผ่นดิน จำนวน 15 คน เป็นผู้ยกร่างกฎหมายใหม่อีกครั้ง

การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการปฏิรูปองค์กรตำรวจ มีการจัดตั้งคณะกรรมการถึง 4 ชุด ภายหลังจากการจัดตั้งคณะกรรมการชุดที่ 3 ในคณะกรรมการนี้มีการจัดทำร่างกฎหมาย “ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ” เป็นผลจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 258 ง (4) ให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และภารกิจของตำรวจให้เหมาะสม โดยใช้ระยะเวลา 1 ปี (Paris Jitpentom, 2021) ซึ่งพบว่า การตั้งคณะกรรมการดำเนินการพิจารณาทุกครั้งมีการจัดตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ขึ้นตลอดส่งผลต่อการปฏิรูปองค์กรตำรวจล่าช้า นอกจากนี้รัฐบาลได้ตรากฎหมายเพื่อใช้เป็นอำนาจพิเศษในการแก้ไขกฎหมายโครงสร้างของตำรวจโดยเฉพาะ ซึ่งประกอบด้วย 3 ประเด็นที่แก้ปัญหาคือ ขององค์กรตำรวจ (Polwut Songsakul, 2021) ได้แก่ (1) การแต่งตั้งโยกย้าย (2) การกระจายอำนาจไปยังส่วนภูมิภาค และ (3) การอำนวยความสะดวกในคดีอาญาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ซึ่งแต่ละประเด็นเป็นปัญหาเรื้อรังที่ทุกรัฐบาลพยายามที่จะแก้ไขจนรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกประกาศ คสช.ที่ 88/2557 เพื่อแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) มีการเพิ่มคณะกรรมการให้ปลัดกระทรวงกลาโหมเข้ามาเป็นกรรมการ รวมทั้งมีการเสนอให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้ที่เสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคนใหม่ต่อคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (Bangkokbiznews, 2021) อย่างไรก็ตาม ประกาศฉบับนี้สะท้อนอุปสรรคที่ต้องทำให้ทหารเข้ามามีบทบาทในองค์กรตำรวจเหมือนยุคอดีตและยังโอนอำนาจบังคับบัญชาแบบรวมศูนย์ให้ผู้บังคับบัญชาเพียงผู้เดียวดังเดิม

นอกจากนี้ การพยายามปฏิรูปองค์กรตำรวจไทย ยังถูกกำหนดในแผนยุทธศาสตร์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 20 ปี ซึ่งประกอบด้วย (1) การเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติและการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ (2) การเพิ่มศักยภาพในการบังคับใช้กฎหมาย การอำนวยความสะดวกทางอาญาและการให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาคเป็นธรรม (3) การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมอย่างยั่งยืน (4) การพัฒนา

องค์กรให้ทันสมัยมุ่งสู่ความเป็นเลิศ (The Royal Thai Police, 2021, p. 4-7) ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์แห่งชาติ 20 ปีของรัฐบาล และเป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560 - 2564 อีกด้วย

4.2 การปรับปรุงสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ช่วงปี พ.ศ. 2561 -2564

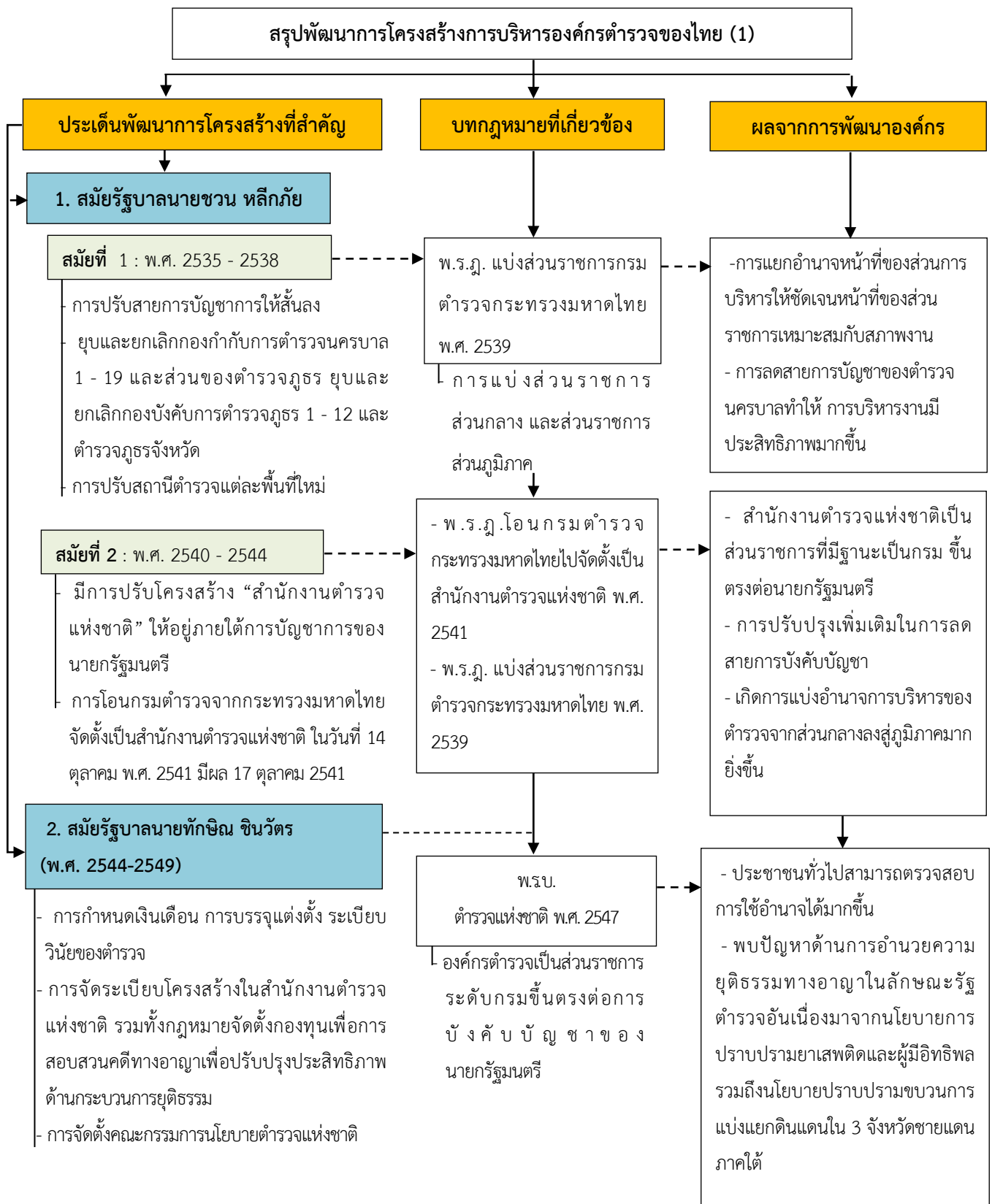
ในช่วงระยะเวลาที่เกิดสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองและภัยพิบัติต่าง ๆ ทั้งทางธรรมชาติและมนุษย์สร้างขึ้น ส่งผลให้การปฏิรูปองค์กรตำรวจเป็นไปอย่างมีข้อจำกัด อย่างไรก็ตามยังมีรูปธรรมการพยายามจะปฏิรูปองค์กรตำรวจไทยอย่างต่อเนื่องจากรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยหลังจากการปฏิรูปปรับปรุงองค์กรตำรวจผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการฯ ชุดต่าง ๆ เพื่อศึกษาและจัดทำรายงานแต่ละฉบับ ต่อมาในวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2561 รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรมแล้ว คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้เสนอรายงาน “แผนการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม” (iLaw, 2018) ขึ้น ภายหลังจากเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2562 และต่อมาภายใต้การนำประเทศของผู้นำคนเดิมก็กำหนดนโยบายการปฏิรูปกิจการตำรวจอย่างต่อเนื่องตามรัฐธรรมนูญ โดยจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่มีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานคณะกรรมการฯ โดยหลังจากที่คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ระดมความคิดเห็นอย่างต่อเนื่องจนเมื่อวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2563 คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติสำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอพระราชบัญญัติดังกล่าว และในปี พ.ศ. 2564 ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติได้มีการเสนอต่อรัฐสภา และยังอยู่ในการพิจารณาของคณะกรรมการ (กมธ.) ซึ่งมีการพิจารณาไป 14 มาตรา จาก 172 มาตรา (Paris Jitpentom, 2021) โดยเนื้อหาของร่างพระราชตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ... พยายามผลักดันการปฏิรูปองค์กรตำรวจอย่างแท้จริง โดยมีการปรับเปลี่ยนพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ดังเช่น มาตรา 14 ได้มีการแบ่งสถานีตำรวจที่มีหัวหน้าสถานีตำรวจออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ (1) สถานีตำรวจระดับเล็ก (2) สถานีตำรวจระดับกลาง (3) สถานีตำรวจระดับใหญ่ เพื่อคำนึงถึงความแตกต่างของแต่ละสถานีตำรวจที่มีปริมาณงาน ภาระปัญหา อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ความหนาแน่นของประชาชนที่สถานีตำรวจต้องทำหน้าที่ในการรับผิดชอบตามพื้นที่นั้น ๆ ตลอดจนสถานที่ตั้งของตำรวจด้วย นอกจากนี้ ร่างฯ ดังกล่าวยังกล่าวถึงการแบ่งยศของข้าราชการตำรวจเปลี่ยนแปลงไปมีเป้าประสงค์ในการเพิ่มความเชี่ยวชาญของตำรวจ ให้สามารถสร้างความชำนาญเฉพาะด้าน และเส้นทางการเติบโตของสายงานอาชีพได้อย่างแท้จริง การปรับเกณฑ์การแต่งตั้งของตำรวจ การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อถ่วงดุลอำนาจของตำรวจเพื่อลดการแทรกแซงอำนาจจากฝ่ายการเมืองภายในองค์กรตำรวจ โดยประเด็นสำคัญภายในร่างฯ ยังเป็นที่ถกเถียงกัน เนื่องจากต้องใช้หน่วยงานหลายภาคส่วนเข้ามามีบทบาทในการแสดงความคิดเห็นกับร่างฯ ผนวกกับกระบวนการทางกฎหมายซึ่งทำให้ร่างฯ ยังไม่ประสบความสำเร็จในการนำมาใช้ปฏิบัติจริง (Office of the Council of State, 2020, p. 1-61) การปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติยังคงอยู่ในระยะเวลาดำเนินการ ซึ่งกินระยะเวลายาวนาน โครงสร้างการบริหารงานขององค์กรตำรวจยังคงยึดโครงสร้างแบบเดิม ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2552 และพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 อย่างไรก็ตามได้เกิดกระแสการเรียกร้องการให้ปฏิรูปตำรวจจากภาคประชาชนอย่างต่อเนื่อง โดยในเดือนธันวาคม พ.ศ.2564 ที่ผ่านมานายกรัฐมนตรีฯ ได้สั่งการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้ดำเนินการร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ... ซึ่งยึดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในหมวดปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ดำเนินการปฏิรูปปรับปรุงตำรวจอย่างเร่งด่วน 7 ด้าน ไม่ว่าจะเป็น (1) ด้านโครงสร้างของตำแหน่งข้าราชการตำรวจ (2) ด้านพัฒนาทรัพยากรบุคคล (3) ด้านระบบงานสอบสวนและการบังคับใช้กฎหมาย (4) ด้านการนำระบบเทคโนโลยีมาสนับสนุนการรักษาความปลอดภัย

- (5) ด้านส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (6) ด้านการตรวจสอบและกำกับการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส และ (7) ด้านสวัสดิการตำรวจ (Thairath, 2021)

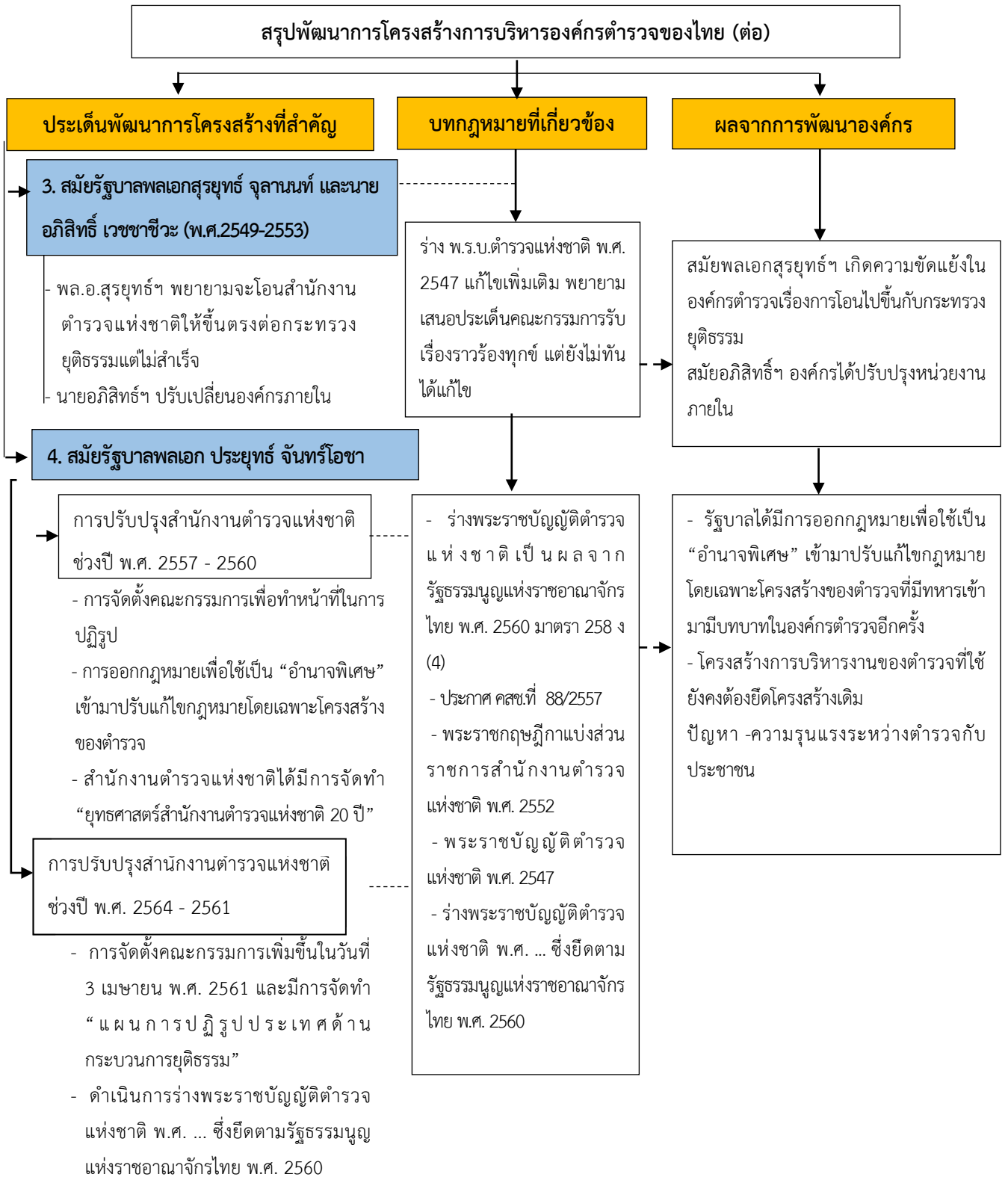
ดังนั้น การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารสำนักงานตำรวจแห่งชาติในสมัยรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 - ธันวาคม พ.ศ. 2564) ได้พยายามบริหารจัดการผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการฯ มาศึกษาการปฏิรูปและเสนอรายงานฉบับต่าง ๆ และร่างกฎหมายขึ้นมาหลายฉบับ ทว่าในช่วงระยะเวลากว่า 7 ปีก็ยังไม่มีการปฏิรูปที่เป็นรูปธรรมใด ๆ และในปัจจุบันยังอยู่ในช่วงการพิจารณาร่างกฎหมายตำรวจฉบับใหม่รายมาตราซึ่งกว่าจะเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่สมบูรณ์ก็คงใช้เวลาอีกระยะหนึ่งจึงจะเห็นการเปลี่ยนแปลงในระดับมหภาค

บทสรุป

การศึกษาพัฒนาการการปฏิรูปโครงสร้างขององค์กรตำรวจของไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2535 - 2564 ผ่านการวิเคราะห์เอกสารชั้นทุติยภูมิโดยประยุกต์แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการบริหารองค์กรและการจัดการภาครัฐแนวใหม่พบว่าองค์กรตำรวจมีโครงสร้างองค์กรระบบราชการ (Bureaucratic Structure) แบบรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลางทั้งยังมีลักษณะคล้ายกองทัพตำรวจที่มีลักษณะการบังคับบัญชาแบบสั่งการและควบคุมบัญชาการในแนวตั้งแม้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะเข้ามามีอิทธิพลต่อการบริหารประเทศในช่วงหนึ่ง แต่การช่วงชิงอำนาจทางการเมืองทำให้การบริหารองค์กรตำรวจไม่สามารถเปลี่ยนแปลงเป็นองค์กรกระจายอำนาจที่มีการตรวจสอบถ่วงดุลจากประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากการรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 แม้จะมีความพยายามอย่างยิ่งในการปฏิรูปองค์กรตำรวจ ผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ทว่ารัฐบาลก็ยังไม่สามารถปฏิบัติการได้อย่างเห็นผลอย่างประจักษ์ชัดในเชิงรูปธรรม มีเพียงการพิจารณาร่างกฎหมายขององค์กรตำรวจฉบับใหม่ซึ่งยังต้องใช้เวลาระยะหนึ่งซึ่งยังผลให้องค์กรตำรวจไทยยังต้องบริหารองค์กรไปตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ผ่านการใช้งานมา กว่า 17 ปี โดยสามารถสรุปพัฒนาการการปฏิรูปผ่านแผนผังดังนี้



ภาพที่ 2 สรุปพัฒนาการโครงสร้างการบริหารองค์กรตำรวจของไทย สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย - สมัยรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร



ภาพที่ 3 สรุปพัฒนาการโครงสร้างการบริหารองค์กรตำรวจของไทย
 สมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ - สมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

จากแผนภาพข้างต้น ได้อธิบายให้เห็นพัฒนาการโครงสร้างการบริหารองค์กรตำรวจไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2535 - ปัจจุบัน และสะท้อนการบริหารที่ยังยึดการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางแบบราชการดั้งเดิม แม้จะมีการแบ่งอำนาจส่วนกลางสู่องค์กรตำรวจในส่วนภูมิภาคแล้วก็ตามแต่ก็ยังไม่ใช้โครงสร้างการกระจายอำนาจการบริหารที่แท้จริง ซึ่งเป็นข้อก้ำกัทางด้านประสิทธิภาพต่อการดูแลประชาชน ชัดแย้งกับทฤษฎีการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นการบริหารหรือปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน นอกจากนี้โครงสร้างองค์กรดังกล่าวยังก่อวัฒนธรรมแบบกองทัพตำรวจที่เน้นการสั่งการมากกว่าการประสานความร่วมมืออาจจะเป็นที่มาของวัฒนธรรมอุปถัมภ์นิยมและอำนาจนิยมที่องค์กรอาจถูกแทรกแซงและครอบงำจากอำนาจทางการเมืองหรือกลุ่มทุน ส่งผลให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นศรัทธาในองค์กรตำรวจซึ่งเป็นต้นทางของกระบวนการยุติธรรม

ข้อเสนอแนะ

(1) **ประเทศไทยควรนำทฤษฎีการบริหารงานตำรวจแบบกระจายอำนาจ (Decentralized Police Management System) มาประยุกต์ใช้** โดยกระจายอำนาจการบริหารองค์กรในรูปแบบตำรวจจังหวัดเหมือนแนวคิดการบริหารตำรวจของประเทศอังกฤษหรือ นำทฤษฎีระบบการบริหารงานตำรวจแบบผสมผสาน (Integrated Police Management System) ตามแนวประเทศญี่ปุ่นมาใช้ โดยมอบอำนาจการบริหารตำรวจท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอย่างเป็นอิสระ โดยอาจจะยังคงสำนักงานตำรวจแห่งชาติเอาไว้ภายใต้การควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุลจากคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติซึ่งมีวิธีการสรรหาที่เป็นธรรมตามหลักธรรมาภิบาลโดยมีภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นสำคัญ

(2) **ควรแบ่งแยกประเภทตำรวจ**เป็นตำรวจฝ่ายคดีที่ปฏิบัติภารกิจด้านการอำนวยความยุติธรรมทางอาญาแต่เพียงอย่างเดียว ส่วนงานบริการและรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองให้เป็นหน้าที่ของตำรวจฝ่ายปกครอง ตามแนวทางของประเทศฝรั่งเศส

(3) **ควรบริหารสถานีตำรวจแบบ Smart Office and One Stop Services** ในรูปแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยประสานความร่วมมือให้องค์กรภาคเอกชนมาปฏิบัติงานส่วนธุรการแทนเจ้าหน้าที่ตำรวจในสถานี เพื่อเอื้อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่ด้านการอำนวยความเป็นธรรมและการรักษาความสงบเรียบร้อยอย่างสมบูรณ์แบบ ส่วนงานด้านธุรการและบริการอื่น ๆ หน่วยงานเอกชนจะปฏิบัติการอย่างมืออาชีพซึ่งอาจจะตอบสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้น จนทำให้สถานีตำรวจเป็นที่พึงของประชาชนได้อย่างแท้จริง

รายการอ้างอิง

- Bangkokbiznews.(2021). **6 years, reform justice. Dismantling (work) police 'loop'**. 17 July 2021. Retrieved from <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/892089>.
- Boonkiat Karawekphan.(2021). **New government administration**. 5 March 2021. Retrieved from <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title>.
- Chaichana Viboonpun.(1997). **Politics of the restructuring the police department**. (Degree of Master of Arts in Government Department). Graduate School, Chulalongkorn University. p. 103.
- Chaiyut Tawharanurak. (2021). **Government Organization Management**. Bangkok: College of Interdisciplinary Studies, Thammasat University.
- Christopher Aldous. (1997). **The Police in Occupation Japan: Control, corruption, and resistance to reform**, New York: Routledge, p. 19-20.
- Crowther, J. (1999). **Oxford Advanced Learner's Dictionary**. Oxford: Oxford University Press.
- Decree on The Division of Royal Thai Police. (2005). **Government Gazette**. Volume 122 Chapter 36. p. 1-17.
- Ekawit Maneethorn. (2008). **Government system, state enterprises and public organizations of Thailand**. Bangkok: World Trade Limited Partnership.
- iLaw. (2018). **Police reform in the NCPO era 'counting to less than a hundred'**. 17 July 2021. Retrieved from <https://ilaw.or.th/node/4811>
- MGR Online, "**Pracha**" **claims lack of ties/resistance to police restructuring**, 17 July 2021. Retrieved from <https://mgronline.com/crime/detail/9500000079553>
- Max Weber. (1922) . "Bureaucracy," in Jay M. Charity and Albert C. Hyde. **Classics of Public Administration**. California: Brooks/Cole Publishing Company.
- National Assembly.(2004). **Policy Statement of the Minister, Police Lieutenant Colonel Thaksin Shinawatra, Prime Minister, Declaration to the National Assembly, Wednesday, March 23, 2005**. Bangkok: Library of National Assembly.
- Office of the Council of State. (2020). **Draft National Police Act**. 10 February 2022. Retrieved from <https://www.police9.go.th/attachments/article.pdf>
- Paris Jitpentom. (2021) . **Police reform: 7 years of 'Gen. Prayut' and the route 'National Police Act' that has not yet given birth**. 7 June 2021. Retrieved from <https://workpointtoday.com/police-law/>
- Phachira Rojanapithayakon. (2008). **Integrating the concept of government management in solving the problem of scarcity and disparity in the distribution of doctors in Thailand**.
- Polwut Songsakul. (2021). **Reform the Thai police, start with hate ending with waiting**. 17 July 2021. Retrieved from <https://thestandard.co/thai-policeman-reform/>
- Pongsak Chalermnaen(Police Lieutenant).(1998) . **Restructuring of Thai Police Affairs**. Bangkok: Faculty of Law, Ramkhamhaeng University.

- Pornthep Prasertpan(Police Colonel) . (1999). **The study of executive attitudes towards restructuring the Royal Thai Police.** Thesis of Business Administration Ramkhamhaeng University.
- Prasert Boonniran and Jaron Srisombat.(1993). **World Police System**, Bangkok: Pisan Formula Publishing, p. 319-326.
- Preeda Sataworn (Police Colonel).(2015). **Police and Transitional Democracy in Thailand.** Bangkok: The Thailand Research Fund (TRF), p.211.
- Richard H.Hall. (1996). **Organizations structures processes and outcomes**, 6 editions. Englewood cliffsnew jersey: prentice - hall inc.
- Royal Decree on the division of the Police Department, Ministry of the Interior.** (1996, 21 October). Government Gazette. Volume 113 Chapter 52. p. 4-7.
- Royal Decree transferring the Ministry of Interior's Police Department to establish a National Police Office.** (1998, 16 October). Government Gazette. Volume 115 Chapter 73. p. 15 - 17.
- Royal Thai Police. (2021) **20-Year Police Reform Strategy (2017 - 2037)**, 18 July 2021. Retrieved from <https://www.royalthaipolice.go.th/downloads/strategy.pdf>
- Scruton, R. (1982). **A Dictionary of Political Thought.** New York: Holl ang Wang.
- Siriwat Menasawet (Police Chief). (2000). **Politics and the restructuring of the Police Department into the National Police Headquarters.** Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University.
- Siroj Sitticharnboon.(1996).**Principles of Police Administration**, (Police Administration Service: Police Academy Academic Division), p.49-51 referred to Siripol Kusolsilwut, **Comparing.**
- Thairath. (2021). **Prime Minister emphasizes urgent police reform / If officers do wrong, they will face the maximum penalty.** 1 July 2021. Retrieved from <https://www.thairath.co.th/news /politic/ 2178305>
- Udom Ratararit.(2019).**Police in Justice**, Document in Judicial Administration. Bangkok: Faculty of Law, Thammasat University
- Uthai Artivej. (2015). **Teaching Materials on Higher Justice.** Bangkok: Sukhothai Thammathirat University