

สภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขโครงสร้างการบริหารองค์กรตำรวจไทยในปัจจุบัน¹

Problems and Guideline for Solving on the Current Thai Police

Organization Management Structure

ชัยยุทธ ถาวรานุรักษ์²

Chaiyut Tawharanurak

(Received: December 16, 2021, Revised: February 1, 2022, Accepted: February 14, 2022)

บทคัดย่อ

บทความวิจัยเรื่องสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาโครงสร้างการบริหารองค์กรตำรวจไทยในปัจจุบันมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาปัญหาโครงสร้างองค์กรตำรวจไทยในปัจจุบัน และเพื่อศึกษาและนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาลงองค์กรตำรวจไทย ซึ่งใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการสังเคราะห์และวิเคราะห์จากเอกสารทุติยภูมิและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผลการวิจัยพบว่าองค์กรตำรวจมีปัญหาในระดับมหภาคจำนวน 5 ประเด็น และผู้วิจัยได้เสนอแนวทางการแก้ไขในแต่ละประเด็นดังนี้ (1) ปัญหาโครงสร้างกิจการตำรวจแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งแก้ไขโดยการปฏิรูปองค์กรให้มีโครงสร้างแบบกระจายอำนาจ (2) ปัญหาภาระงานของตำรวจที่ไม่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมมีปริมาณมาก ซึ่งแก้ไขโดยการโอนถ่ายภารกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมไปให้หน่วยงานอื่นรับผิดชอบ (3) ปัญหากลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจตำรวจที่มีเพียงหน่วยงานภายในทำหน้าที่เท่านั้นไม่มีหน่วยงานภายนอกเข้าร่วมภาคี ซึ่งแก้ไขโดยการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระที่มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (4) ปัญหาการบริหารสถานีดำรวจที่ไม่มีประสิทธิภาพแก้ไขโดยการจัดแบ่งภาระงานตามความเชี่ยวชาญโดยให้ตำรวจปฏิบัติงานด้านคดีเท่านั้นส่วนงานธุรการอื่น ๆ มอบหมายให้เอกชนมีอาชีพดำเนินการแทน (5) ปัญหาโครงสร้างงานสอบสวนที่ไม่เป็นอิสระ แก้ไขโดยการแยกกระบวนการสอบสวนมาจัดตั้งเป็นองค์กรอิสระเหมือนองค์กรอัยการทำหน้าที่เฉพาะงานฝ่ายคดีคู่กับพนักงานอัยการเพื่อสร้างต้นทางแห่งกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อประชาชน

คำสำคัญ : โครงสร้างการบริหาร, องค์กรตำรวจไทย, การบริหารงานตำรวจไทย

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง การพัฒนาโครงสร้างการบริหารองค์กรตำรวจไทย ซึ่งเป็นการศึกษาตามหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2564 โดยมีศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต เป็นอาจารย์ที่ปรึกษา

² นักศึกษาระดับดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เลขที่ 2 พระจันทร์ พระบรมมหาราชวัง พระนคร กรุงเทพมหานคร 10200, chaiyut8@tu.ac.th.

Student, Doctor of Philosophy Program in Justice Administration, The Faculty of Law, Thammasat University, 2 Prachan Rd., Pranakorn, Bangkok, Thailand 10200, chaiyut8@tu.ac.th.

Abstract

Research article on problems and guideline for solving on the current Thai police organization management structure aimed to study the current problems of Thai police organization, and to present solutions to the Thai police organization. This research used qualitative methodology by synthesis and analysis from the secondary documents and related laws. The results showed that police organization had five macro-level issues, and the researcher proposed guidelines to each of the followings: 1) Centralized police structure issues solved by reforming the organization to a decentralized structure; 2) The issue of imbalanced workload not related to justice which was huge, and was suggested to solve by transferring to non-judicial missions; 3) The issue of the mechanism of monitoring and balancing the use of police powers in which there were no external authorities participating in this committees, which was solved by establishing an independent committee by having citizens involved; 4) Inefficient police station management, amended by arranging workload by having the police performing case work only, and assigning administrative functions to a professional private entity; and 5) Problems with independent investigative structure which amended by separating the interrogation system to be formed as an independent organization similar to a prosecutor, which act only in the case with prosecutors to create the source of the most effective judicial process for the citizens.

Keywords: Managerial structure, Thai police organization, Police administration

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์กรตำรวจไทยมีความสำคัญมากในกระบวนการยุติธรรมเพราะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในหรือศีลธรรมอันดีในหมู่ประชาชน นอกจากนั้นยังมีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมโดยสามารถใช้อำนาจควบคุมเสรีภาพของประชาชนผู้ถูกสงสัยว่าเป็นผู้กระทำความผิดทางอาญาได้ตามกระบวนการยุติธรรมไม่ว่าจะเป็นการจับกุม การสืบสวน การสอบสวน การควบคุม การค้นตัวบุคคลและการรวบรวมพยานหลักฐาน³ นอกจากนั้นองค์กรตำรวจยังมีการปฏิบัติงานอื่น ๆ อีกจำนวนมาก ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พุทธศักราช 2547 ซึ่งใช้เป็นกฎหมาย

³ สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ, แผนปฏิบัติการสำนักงานตำรวจแห่งชาติประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564, สืบค้นวันที่ 27 สิงหาคม 2564, จาก <https://www.royalthaipolice.go.th/downloads/plan64-1.pdf>

หลักในการบริหารกิจการตำรวจของไทยในปัจจุบัน และเมื่อศึกษาโครงสร้างองค์กรตำรวจไทยตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2545 หมวด 21 ในมาตรา 46 ได้บัญญัติว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง และในอนุมาตรา (7) กำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีฐานะเป็นกรมอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี⁴ ซึ่งเป็นโครงสร้างองค์กรแบบบริหารราชการโดยส่วนกลาง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และด้วยบทบาทหน้าที่ดังกล่าวองค์กรตำรวจไทยจึงมักถูกคาดหวังจากประชาชนว่าต้องอำนวยความสะดวก ยุติธรรมและสร้างความสันติสุขในสังคมได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ตรงกับทัศนะของพันตำรวจโทเกษมพงษ์ พุทธะกุลที่กล่าวว่า องค์กรตำรวจไม่ได้เป็นของตำรวจหรือรัฐบาลแต่เป็นของประชาชนไม่ว่าจะชนชั้นใดหรือรากฐานใดก็ตามตำรวจต้องใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม⁵ อย่างไรก็ตามผลการวิจัยของนพดล เพ็ชรคำ⁶ ระบุว่าจากอดีตถึงปัจจุบันสถานการณ์ขององค์กรตำรวจไทยยังพบปัญหาเรื้อรังและไม่เป็นไปตามความคาดหวังของประชาชน เพราะตำรวจเป็นเครื่องมือการใช้อำนาจของผู้มีอิทธิพลทางการเมืองและกลุ่มทุน สอดคล้องกับผลการวิจัยของพันตำรวจเอกปริดา สถาวร⁷ ที่ระบุในทางเดียวกันว่าองค์กรตำรวจของไทยยังก้าวไม่ถึงความเป็นตำรวจแบบประชาธิปไตย (democratic policing) ยิ่งไปกว่านั้นยังพบปัญหาสั่งสมด้านอุปถัมภ์นิยมและการทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งยังมีการใช้อำนาจเกินขอบเขต รวมถึงการปฏิบัติงานที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการปฏิบัติราชการหรือการตรวจสอบการใช้อำนาจยังขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน ตรงกับทัศนะที่พลตำรวจตรีโกสินทร์ หินเภาว และนักวิชาการหลายท่านที่กล่าวในเวทีเสวนาสาธารณะเรื่อง “ภาพลักษณ์ตำรวจไทยแบบไหนที่คุณอยากเห็น ?” โดยระบุว่าองค์กรตำรวจไทยมีภาพลักษณ์ในเชิงลบ มีวัฒนธรรมองค์กรแบบอำนาจนิยมมากกว่าวัฒนธรรมการบริการประชาชน และเห็นว่าควรล้มเลิกโครงสร้างองค์กรตำรวจแบบปิรามิดที่รัฐบาลเป็นผู้ครอบงำตำรวจ พร้อมเสนอให้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจที่ยึดโยงกับประชาชนในลักษณะองค์กรอิสระ⁸ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญที่ระบุตรงกันว่าองค์กรตำรวจมีภาพลักษณ์ด้านการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรม โดยมักจะละเมิดสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่เป็นนิจ รวมทั้งกระทำความรุนแรงต่อประชาชน เช่นการบังคับทรมาน การรีดไถ การทำร้ายร่างกายและจิตใจ รวมถึงการปฏิบัติงานที่ล่าช้าไม่มีความต่อเนื่อง และเรียกผลประโยชน์ที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย ตลอดจนยังเป็นผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายทั้ง ๆ ที่เป็นผู้

⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2545, สืบค้นวันที่ 25 มกราคม 2565, จาก <http://web.krisdika.go.th/ipads/data/act003minisBureDepMo45.pdf>.

⁵ เกษมพงษ์ พุทธะกุล, พุทธิกรรม ผู้กำกับใจ สะเทือนวงการ ได้เวลาปฏิรูปตำรวจ โฉมระบบตัว โควตา, สืบค้นวันที่ 27 สิงหาคม 2564, จาก <https://www.thairath.co.th/scoop/theissue/2178005>

⁶ นพดล เพ็ชรคำ, การเมืองกับตำรวจ, (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), น. บทคัดย่อ.

⁷ ปริดา สถาวร, ตำรวจกับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของไทย, สืบค้นวันที่ 25 มกราคม 2565, จาก https://elibrary.trf.or.th/project_content.asp?PJID=RDG5710038

⁸ โกสินทร์, ปฏิรูปองค์กรตำรวจ, สืบค้นวันที่ 27 มกราคม 2565, จาก <https://www.posttoday.com/politic/news/279614>.

บังคับใช้กฎหมาย⁹ ภาพลักษณ์องค์กรที่ตกต่ำเช่นนี้ได้รับการสนับสนุนด้วยงานศึกษาหลายชิ้น เช่นผลการวิจัยของสภาปฏิรูปประเทศระบุว่าองค์กรตำรวจมีปัญหาด้านระบบอุปถัมภ์นิยม ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง มีการทุจริตซื้อขายตำแหน่ง มีระบบงานสอบสวนไม่เป็นอิสระและขาดการตรวจสอบถ่วงดุลรวมถึงปฏิบัติงานล่าช้าไม่มีประสิทธิภาพ¹⁰ นอกจากนี้ผลการวิจัยจำนวนหนึ่งก็ระบุว่าโครงสร้างองค์กรตำรวจไทยมีปัญหาทั้งในระดับมหภาคที่ต้องแก้ไขเพื่อกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ อาทิ ผลการวิจัยของ พันตำรวจโทสิริวัฒน์ เมนะเศวตพบว่าองค์กรตำรวจยังรวมศูนย์อำนาจไม่กระจายอำนาจด้วยการแทรกแซงจากการเมือง¹¹ สอดคล้องกับผลการวิจัยของร้อยตำรวจเอกพงษ์ศักดิ์ เกลิมแสน ที่ระบุว่ากิจการตำรวจมีโครงสร้างรวมศูนย์อำนาจขนาดใหญ่ที่บริหารอย่างไม่มีระบบและไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม¹² ตรงกับงานศึกษา พันตำรวจเอกพรเทพ ประเสริฐพันธุ์ ก็ระบุว่าองค์กรตำรวจยังมีโครงสร้างแบบปิรามิดจึงไม่อาจแน่ใจว่าการบริหารงานจะมีประสิทธิภาพ ทั้งยังขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนจึงไม่แน่ใจว่าการบริหารองค์กรจะปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง¹³ จากปัญหาที่กล่าวมาองค์กรตำรวจจึงถูกดูหมิ่นเกลียดชังจากประชาชน¹⁴ และองค์กรผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ของไทยกลายเป็นจุดอ่อนของสังคมที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน¹⁵ ตรงกับทัศนะพลตำรวจเอกจักรทิพย์ ชัยจินดา ที่ระบุว่าต้องเร่งรัดกระบวนการปฏิรูปองค์กรตำรวจให้ประชาชนกลับมาศรัทธาและเชื่อถือตำรวจอีกครั้ง ดังข้อความว่า “ตำรวจจำต้องเอาบทเรียนในอดีตที่ผิดพลาดมาปรับปรุง ปัญหาเกิดตรงไหนปรับตรงนั้น รับฟังเสียงประชาชน”¹⁶ ปรากฏการณ์เช่นนี้ตรงกับคำสอนของศาสตราจารย์ อุดม รัฐอมฤต ที่เห็นว่าการวิจัยปัญหาองค์กรตำรวจจะมีประโยชน์ต่อการแก้ปัญหาโครงสร้างองค์กรตำรวจทั้งระบบและเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมต่อไป¹⁷ อย่างไรก็ตามปัญหาขององค์กรตำรวจไทยนั้นมีหลายมิติซึ่งไม่สามารถนำมาประมวลไว้ในบทความฉบับนี้ได้ทั้งหมด ผู้วิจัยเพียงนำเสนอ

⁹ เอแบคโพลล์, *การสำรวจภาพลักษณ์ตำรวจไทยในสายตาประชาชน*, สืบค้นวันที่ 17 มีนาคม 2563, จาก <https://www.ryt9.com/s/abcp/154524>

¹⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *วาระปฏิรูปที่ 6: การปฏิรูปกิจการตำรวจ*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558), น. 3 และ 6.

¹¹ สิริวัฒน์ เมนะเศวต, *การเมืองกับการปรับโครงสร้างกรมตำรวจเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ*, (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), น. บทคัดย่อ.

¹² พงษ์ศักดิ์ เกลิมแสน, *การปรับปรุงโครงสร้างกิจการตำรวจไทย*, (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541), น. บทคัดย่อ.

¹³ พรเทพ ประเสริฐพันธุ์, *การศึกษาเจตคติของผู้บริหารต่อการปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ*, (วิทยานิพนธ์ปริญญาบริหารธุรกิจบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), น. บทคัดย่อ.

¹⁴ วรเดช จันทรรคร, *การปฏิรูปงานตำรวจไทย*, *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์*, 23 (4) (2528), น. 444.

¹⁵ เอกพล บรรลือ, *ตำรวจไทย มีไว้ทำอะไร คำถามจากวิกฤตศรัทธาที่สังคมต้องช่วยกันหาทางออก*, สืบค้นวันที่ 27 มกราคม 2565, จาก <https://themomentum.co/momentum-feature-corruption-and-crisis-of-thai-police/>.

¹⁶ ไทยรัฐออนไลน์, *นโยบายเข้าปี 5 ปีกแป๊ะ ปกป้องสถาบัน-รับฟังประชาชน*, สืบค้นวันที่ 17 มีนาคม 2563, จาก <https://www.thairath.co.th/news/local/1675881>

¹⁷ อุดม รัฐอมฤต, *ตำรวจในกระบวนการยุติธรรม*, (เอกสารบันทึกคำบรรยายระดับคุชฌ์บัณฑิตสาขาการบริหารกระบวนการยุติธรรม : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563), น. 3.

ปัญหาในระดับโครงสร้างองค์กรพร้อมทั้งนำเสนอแนวทางการแก้ไขเพื่อเป็นกรอบแนวคิดในการพัฒนาองค์กร ดำรงและเป็นรากฐานในการต่อยอดงานวิจัยด้านกระบวนการยุติธรรมต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- (1) เพื่อศึกษาปัญหาโครงสร้างการบริหารองค์กรตำรวจไทย
- (2) เพื่อศึกษาและนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาโครงสร้างการบริหารองค์กรตำรวจไทย

1.3 สมมติฐานการวิจัย

โครงสร้างการบริหารองค์กรตำรวจไทยในปัจจุบันมีปัญหาในระดับมหภาคหลายประการที่ต้องได้รับการเสนอแนะแก้ไขเพื่อการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบและสร้างกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพเพื่อประชาชน

1.4 ขอบเขตการวิจัย

งานวิจัยนี้มีขอบเขตด้านเนื้อหาที่มุ่งสังเคราะห์และวิเคราะห์ปัญหาที่มาจากโครงสร้างการบริหารองค์กรตำรวจไทยในปัจจุบันเท่านั้น และผู้วิจัยจะนำเสนอแนวทางการแก้ไขในแต่ละปัญหาโดยอิงกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่ระบุไว้ในหัวข้อการทบทวนวรรณกรรม

1.5 ระเบียบวิธีการวิจัย

งานวิจัยเรื่องนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากบทความ รายงาน ข่าวสาร หนังสือ ตำรา งานวิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสารทางวิชาการอื่น ๆ รวมทั้งสื่ออิเล็กทรอนิกส์ จากนั้นนำข้อมูลที่ได้มาสังเคราะห์และวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- (1) การประมวลปัญหาโครงสร้างการบริหารองค์กรตำรวจไทยเป็นประโยชน์ต่อการค้นคว้าต่อยอดงานวิชาการและเป็นรากฐานของการพัฒนาองค์กรตำรวจไทยในระดับนโยบายต่อไป
- (2) การนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาโครงสร้างการบริหารองค์กรตำรวจไทยเป็นกรอบแนวคิดด้านการพัฒนากิจการตำรวจไทยให้มีประสิทธิภาพเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมเพื่อประชาชน

2. ทบทวนวรรณกรรม

การวิจัยเรื่อง สภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาโครงสร้างการบริหารองค์กรตำรวจไทยในปัจจุบัน ใช้แนวคิดและทฤษฎีด้านระบบบริหารตำรวจ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หลักการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และหลักบริหารราชการ ตลอดจนแนวทางการบริหารกิจการตำรวจในต่างประเทศ มาเป็นกรอบแนวคิดในการสังเคราะห์และวิเคราะห์ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบบการบริหารงานตำรวจ

2.1.1 ทฤษฎีระบบการบริหารงานตำรวจ

ทฤษฎีระบบการบริหารงานตำรวจของแต่ละประเทศแตกต่างกันขึ้นอยู่กับบริบทการเมืองการปกครอง แต่สามารถแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ¹⁸ กล่าวคือ (1) ระบบการบริหารงานตำรวจแบบกระจายอำนาจซึ่งให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือตำรวจท้องถิ่นเป็นผู้บริหารองค์กรอย่างเป็นอิสระ ตำรวจในรูปแบบนี้ปรากฏอยู่ในประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศในภูมิภาคยุโรปบางประเทศ เช่น เนเธอร์แลนด์ สวิสเซอร์แลนด์ เป็นต้น ระบบตำรวจแบบกระจายอำนาจนี้เป็นต้นแบบในการจัดตั้งองค์กรบังคับใช้กฎหมายในประเทศกลุ่มอาณานิคมของประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาด้วยเช่นกัน ทั้งนี้การจัดตั้งองค์กรตำรวจแบบท้องถิ่นจะมีลักษณะการบริหารแบบตำรวจมลรัฐหรือตำรวจประจำเทศบาลหรือตำรวจของเมือง เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและบังคับใช้ตามกฎหมายในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสนับสนุนในด้านงบประมาณและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและบุคลากรตำรวจจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ รัฐบาลกลางไม่อาจจะแต่งตั้งโยกย้ายเจ้าหน้าที่ตำรวจดังกล่าวได้ การจัดตั้งองค์กรตำรวจท้องถิ่นนี้ เป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อสนองตอบกับสภาพปัญหาอาชญากรรมของแต่ละท้องถิ่นที่อาจจะแตกต่างกันไป (2) ระบบการบริหารงานตำรวจแบบองค์กรตำรวจแห่งชาติ (National Police Agency) หรือระบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โดยรัฐบาลกลางมีอำนาจบริหารแบบเบ็ดเสร็จทั้งในด้านงบประมาณและทรัพยากรบุคคล ตัวอย่างประเทศที่มีองค์กรตำรวจแห่งชาติได้แก่ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลี ประเทศสเปนรวมถึงประเทศไทยด้วย ทั้งนี้เพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติและเพื่อความเป็นเอกภาพของประเทศ (Unity of the Nation) การจัดองค์กรตำรวจในระบบตำรวจแห่งชาติในลักษณะนี้มุ่งความเป็นเอกภาพของชาติเป็นสำคัญ ระบบตำรวจแห่งชาติเป็นองค์กรตำรวจขนาดใหญ่ มีจำนวนกำลังพลเจ้าหน้าที่ตำรวจจำนวนมาก มีลักษณะการใช้งบประมาณจำนวนมาก และผู้บริหารงานองค์กรตำรวจมักจะมีอำนาจในการบริหารงบประมาณ การเงิน และสามารถโยกย้ายข้าราชการตำรวจได้ทั่วทุกเขตของรัฐ โดยให้เหตุผลในเรื่องปัญหาความมั่นคงของรัฐ ทั้ง ๆ ที่อาจจะมีวัตถุประสงค์แอบแฝงด้านการสงวนอำนาจของตนเองเท่านั้นจึงอาจทำให้ประสิทธิภาพการบริหารองค์กรไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน¹⁹ และ (3) การบริหารงานตำรวจในระบบผสมผสานซึ่งเป็นการจัดองค์กรตำรวจที่ผสมผสานกันระหว่างระบบตำรวจแห่งชาติและตำรวจท้องถิ่น โดยได้กำหนดพื้นที่และอำนาจหน้าที่ขององค์กรตำรวจแห่งชาติ และองค์กรตำรวจท้องถิ่นอย่างชัดเจน องค์กรตำรวจแต่ละองค์กรจะมีอำนาจในการบริหารงบประมาณและบุคลากร โดยมีระบบการประสานงานที่ดีเพื่อให้ภารกิจในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ไม่ว่าจะเป็นระบบการประสานงานระหว่างองค์กรตำรวจท้องถิ่นด้วยกัน และระบบการประสานระหว่างองค์กรตำรวจส่วนกลางกับตำรวจท้องถิ่น

2.1.2 แนวคิดตำรวจชุมชน (Community Policing)

¹⁸ประเสริฐ บุญรินทร์ และจรรยา ศรีสมบัติ, *ระบบตำรวจนานาชาติ (World Police)*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุทรไพศาล, 2536), น. 319-326.

¹⁹ Christopher Aldous. *The Police in Occupation Japan: Control, corruption, and resistance to reform*. (New York: Routledge, 1997) p. 19-20.

แนวคิดตำรวจชุมชน หรือตำรวจหมู่บ้าน (Neighborhood Policing, Neighborhood-Oriented Policing) ตำรวจชุมชนที่เน้นแก้ปัญหาชุมชน(Problem-Oriented Policing) เน้นความร่วมมือระหว่างตำรวจกับประชาชนในการร่วมกันปฏิบัติงานเพื่อป้องกัน ปรามปราม แก้ปัญหา และจัดระเบียบชุมชนของตนให้เกิดความสงบเรียบร้อย นอกจากนี้ยังมุ่งแก้ไขปัญหาคriminal ไม่เข้าใจระหว่างตำรวจกับประชาชน ซึ่งมีจุดเน้นสำคัญ 3 ประการ²⁰ คือ (1) องค์กรตำรวจจะสร้างความเชื่อถือและเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างตำรวจและประชาชน (2) องค์กรตำรวจต้องให้ความรู้ด้านการป้องกันตนเอง และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติดให้โทษ ปัญหาเด็กและเยาวชน อุบัติภัย การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งปัญหาอื่น ๆ ที่มีในชุมชน ทั้งต้องโน้มน้าวให้ประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของการรักษาความมั่นคงของชาติ และ (3) องค์กรตำรวจต้องมุ่งสร้างความร่วมมือด้านความปลอดภัยและความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สินกับประชาชน ซึ่งลักษณะสำคัญดังกล่าวตรงกับหลักการกระจายอำนาจของตำรวจ (Decentralized) ที่เน้นให้ตำรวจปฏิบัติงานโดยมีเครือข่ายภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุก ๆ มิติ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ เซอร์ โรเบิร์ต พลีย์ ผู้ก่อตั้งองค์กรตำรวจแห่งมหานครลอนดอนหรือสกอตแลนด์ยาร์ด ซึ่งกล่าววาทะ The Police are the public and the public are the police ที่สะท้อนหลักการตำรวจรับใช้ประชาชน และเป็นผู้รับใช้ชุมชนซึ่งจะก่อประสิทธิภาพสูงสุดด้านการกระบวนการยุติธรรม ตรงกับแนวคิดตำรวจชุมชนของประเทศสหรัฐอเมริกาที่เริ่มกิจการตำรวจชุมชนมาตั้งแต่คริสต์ศักราช 1970 (พุทธศักราช 2513) ซึ่งเน้นการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในชุมชนเริ่มจากชุมชนแออัดจนแผ่ขยายไปยังชุมชนอื่น ๆ ในเวลาต่อมา จนพัฒนาเป็นหลักการในเชิงกลยุทธ์ของระบบงานตำรวจท้องถิ่นซึ่งอาจจะปรับไปตามยุคสมัยและสภาพของปัญหาอาชญากรรมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีหลักการสำคัญ ได้แก่ การปฏิบัติงานแบบทีมตำรวจ (Team Policing) การจัดตั้งกลุ่มเพื่อนบ้านเตือนภัย (Neighborhood Watch) การตรวจตราและหยุดหาข่าว (Walk and Talk) การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าอย่างทันที่ การสร้างความสัมพันธ์และการบริการชุมชน การจัดทำแผนอาชญากรรมและการวิเคราะห์ปัญหาอาชญากรรมร่วมกับประชาชน การให้ความรู้และการประชาสัมพันธ์ แนวทางการป้องกันอาชญากรรมรวมถึงการประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษาของชุมชนในทุก ๆ เดือนของฝ่ายตำรวจและฝ่ายชุมชน การรับฟังเรื่องราวทุกข์และสรรหาวิธีการแก้ปัญหาร่วมกันในชุมชน ตลอดจนการร่วมขับเคลื่อนงานตำรวจกับพหุภาคีอื่น ๆ จนสร้างเครือข่ายการปฏิบัติงานอย่างเข้มแข็งเพื่อสนับสนุนกระบวนการยุติธรรมที่มีคุณภาพของรัฐ²¹

2.1.3 แนวคิดอำนาจหน้าที่ของตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

²⁰ ชาญคณิต กฤตยา สุริยะมณี และ อุณา เลิศโตมรสกุล, การนำกลยุทธ์แบบ Community Policing มาประยุกต์ใช้ในการป้องกันอาชญากรรมในเขตเมือง: กรณีศึกษา ชุมชนในเขตลาดพร้าว บางนา และบางพลัด กรุงเทพมหานคร, *วารสารกระบวนการยุติธรรม*, 5(3) (2555), น. 55-57.

²¹ สุนัย กัลปยะจิตร และณัฏฐาภรณ์ โสภณชาติ, *โครงการประเมินผลการปฏิบัติงานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559*, (กรุงเทพมหานคร : กองแผนอาชญากรรม สำนักยุทธศาสตร์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2559), น. 55

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นกฎหมายที่กำหนดกระบวนการเพื่อให้รัฐสามารถค้นหาความจริง และทำให้สามารถบังคับกฎหมายอาญาได้ โดยยึดความสมดุลระหว่างหลักประกันสิทธิของประชาชนและการใช้อำนาจรัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการหาความจริงและได้ตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ²² โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16) นิยามตำรวจว่ามีอำนาจและมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และมีอำนาจสืบสวนและสอบสวน มาตรา 17 ประกอบกับความตามนิยามของมาตรา 2 (10) สามารถสืบสวนเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิดกบฏกับมาตรา 2 (11) ระบุให้ดำเนินการสอบสวนโดยเก็บรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ และยังสามารถการจับกุมผู้กระทำความผิดทั้งโดยมีหมายจับ ตามมาตรา 66 และจับกุมไม่มีหมายจับ ตามมาตรา 78 ประกอบมาตรา 80 นอกจากยังกระทำการค้นทั้งโดยมีหมายค้น ตามมาตรา 69 กับการค้นโดยไม่มีหมายค้นตาม มาตรา 92 วรรคหนึ่ง และสามารถควบคุมหรือกักขังผู้ถูกจับตาม มาตรา 2 (21) ในระหว่างสืบสวนและสอบสวนเพื่อมิให้ผู้ต้องหาหนีหรือกระทำความผิดซ้ำ หรือย้ายพยานหลักฐาน จะเห็นว่าอำนาจของตำรวจจะเกี่ยวข้องกับการก้าวล่วงสิทธิของปัจเจกชนและอาจจะกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลดังนั้นกฎหมายจึงจำกัดอำนาจตำรวจให้กระทำได้เท่าที่จำเป็นตามพฤติการณ์แห่งคดีและห้ามมิให้ใช้วิธีเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้อำนาจตำรวจตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นไปเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลด้วย ²³

2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารองค์กรภาครัฐ

โครงสร้างการบริหารองค์กรตำรวจไทยตรงกับทฤษฎีการบริหารระบบราชการ (Bureaucracy) ตามแนวคิดของแมกซ์ เวเบอร์²⁴ ที่เชื่อว่าการบริหารตามระบบราชการจะทำให้องค์กรเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งการบริหารงานในลักษณะนี้คือการบังคับบัญชา การสั่งการ การกำกับหรือควบคุมให้ปฏิบัติตามคำสั่งเป็นลำดับชั้น มีกฎเกณฑ์ที่เคร่งครัดตายตัว คงไว้ซึ่งระเบียบวินัยที่ชัดเจนหากผู้ใดฝ่าฝืนจะได้รับโทษทางวินัยหรือโทษทางอาญา ตรงกันข้ามกับโรเบิร์ต เค เมอร์ตัน²⁵ ที่เสนอแนวคิดด้านการบริหารองค์กรแบบยืดหยุ่น ผู้บริหารสามารถเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ไปตามบริบทและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทันท่วงที²⁶ ซึ่งตรงกับทฤษฎีการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ซึ่งให้

²² ณรงค์ ใจหาญ, เอกสารคำสอนกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563), น. 6.

²³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ประมวลกฎหมายพิจารณาความอาญา, สืบค้นวันที่ 25 มกราคม 2565, จาก <https://www.krisdika.go.th>.

²⁴Max Weber. *Bureaucracy*, in Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde. *Classics of Public Administration*, (California: Brooks/Cole Publishing Company, 1922), pp. 63-67.

²⁵Robert K. Merton, "The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action", *American Sociological Review*, 1 (6) (1936), doi: 10.2307/2084615.ISSN 0003-1224. JSTOR 2084615.

²⁶วรชยา ศิริวัฒน์, *การบริหารร่วมสมัย (Contemporary Administration)*, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2554), น. 26.

ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนการบริหารภาครัฐโดยนำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศโดยการนำเอาแนวทางหรือวิธีการบริหารงานของภาคเอกชนมาประยุกต์กับการบริหารรัฐกิจ เช่น การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การบริหารงานแบบมีอาชีพ การคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า การจัดการโครงสร้างการบริหารที่กระชับและเป็นแนวราบ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขันการให้บริการสาธารณะ รวมถึงการให้ความสำคัญต่อค่านิยม จรรยาบรรณวิชาชีพ คุณธรรมและจริยธรรม และมุ่งเน้นการส่งต่อการบริการให้แก่ประชาชนอย่างมีคุณภาพ²⁷ ด้วยการยอมรับปรับใช้กลไกการตลาดและการแข่งขันเพิ่มขึ้นตามแบบขององค์กรเอกชนมาปรับใช้อย่างเหมาะสม²⁸ นอกจากนั้นภาครัฐยังต้องขับเคลื่อนภารกิจโดยใช้ประโยชน์จากภาคีเครือข่ายที่เข้มแข็งภาคประชาชนและภาคประชาสังคมในการอนุวัตินโยบายสาธารณะไปใช้ในภาคปฏิบัติ²⁹ การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงเป็นแนวคิดสมัยใหม่ที่มุ่งพัฒนาระบบราชการโดยเน้นการกระจายอำนาจ และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในสังคมทุกภาคส่วน ทั้งยังคำนึงถึงการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดไปใช้ประโยชน์ให้คุ้มค่า รวมถึงการประยุกต์ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาปรับใช้ในการปฏิบัติงานราชการอย่างเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก ไม่ปฏิเสธการบริหารและการประเมินผลโดยใช้องค์กรเอกชนเป็นต้นแบบ ภายใต้กฎหมาย ระเบียบวินัย และหลักธรรมาภิบาล³⁰

2.3 การกำหนดให้ปฏิรูปโครงสร้างการบริหารองค์กรตำรวจไทย

การปฏิรูปองค์กรตำรวจไทยตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบัญญัติประเด็นการปฏิรูปประเทศไว้ในหมวด 16 โดยมีเป้าหมายการพัฒนาประเทศดังที่มาตรา 257 ซึ่งมีสาระสำคัญว่าการปฏิรูปประเทศเพื่อความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน สร้างสังคมมีความสงบสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกันเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ ส่งผลให้ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข นอกจากนั้น ในมาตรา 258 ยังบัญญัติให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้ ข้อ ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม โดยข้อย่อยที่ระบุให้ (4) ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่ อำนาจ และภารกิจของตำรวจให้เหมาะสม และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจให้เกิดประสิทธิภาพ มีหลักประกันว่าข้าราชการตำรวจจะได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้ง และ

²⁷ บุญเกียรติ การเวกพันธุ์ และคณะ, *การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่*, สืบค้นวันที่ 5 มีนาคม 2564, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title>

²⁸ พจิรา โรจนพิทยากร, *การบูรณาการแนวคิดการจัดการภาครัฐในการแก้ปัญหาการขาดแคลนและความเหลื่อมล้ำในการกระจายของแพทย์ในประเทศไทย* (รายงานผลการวิจัย), (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2551), น. 29.

²⁹ Osborne and Stephen P, *Introduction the New Public Governance: a suitable case for treatment?* in *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the theory and Practice of Public Governance*. Edited by Osborne, Stephen P. London, (New York : Routledge, 2010), pp. 1-12.

³⁰ Hood, Christopher, "A Public Management for all seasons?", in *Public Administration*, 69 (1) (1991), pp. 3-19.

โยกย้าย และการพิจารณาบำเหน็จความชอบตามระบบคุณธรรมที่ชัดเจน ซึ่งในการพิจารณาแต่งตั้งและโยกย้ายต้องคำนึงถึงอาวุโสและความรู้ความสามารถประกอบกันเพื่อให้ข้าราชการตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ตกอยู่ใต้อาณัติของบุคคลใด มีประสิทธิภาพและภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยให้ปฏิบัติตามมาตรา 260 วรรค 2 ที่กำหนดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี³¹

2.4 แนวคิดการบริหารองค์กรตำรวจในต่างประเทศ

การบริหารองค์กรตำรวจในแต่ละประเทศมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไปซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญเพื่อเป็นกรอบการวิเคราะห์ในการแก้ไขปัญหาโครงสร้างองค์กรตำรวจไทยดังนี้

2.4.1 ระบบตำรวจของประเทศสหราชอาณาจักร

ระบบตำรวจของประเทศสหราชอาณาจักรใช้การบริหารองค์กรตำรวจด้วยระบบไตรภาคี (Tripartite System) ไม่มีระบบตำรวจแห่งชาติและให้ความสำคัญกับการบริการประชาชน โดยการจัดระบบตำรวจจึงถือหลักการถ่วงดุลระหว่าง 3 ฝ่าย คือ (1)ฝ่ายรัฐบาลผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (2)องค์กรตำรวจ และ (3)องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งใช้อำนาจผ่านคณะกรรมการตำรวจของท้องถิ่น โดยมีตำรวจ 3 ประเภทใหญ่ๆ ดังนี้ได้แก่ (1)ตำรวจเขตพื้นที่ รวมถึงตำรวจในเขตพื้นที่มหานครลอนดอนด้วยที่ดูแลความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ต่าง ๆ (2)หน่วยตำรวจระดับชาติที่ดูแลการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมระดับประเทศ และ (3)ตำรวจเบ็ดเตล็ด (Miscellaneous Police Services) ที่มีอำนาจหน้าที่นอกเหนือไปจากตำรวจสองประเภทแรก ซึ่งมีจุดเด่นด้านการบริหารงานแบบกระจายอำนาจ³²

2.4.2 ระบบตำรวจของประเทศฝรั่งเศส³³

ระบบตำรวจของประเทศฝรั่งเศสแบ่งการบริหารองค์กรตำรวจเป็น (1) สำนักงานตำรวจแห่งชาติและ (2) หน่วยงานของทหารที่ทำหน้าที่ตำรวจ เรียกว่า กองกำลังรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ³⁴ โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติสังกัดกระทรวงมหาดไทยและมีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานตำรวจแห่งมหานครปารีสเป็นกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานและมีผู้บัญชาการตำรวจนครบาลขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และที่สำคัญประเทศฝรั่งเศสแบ่งประเภทของตำรวจเป็นสองฝ่าย คือ ตำรวจฝ่ายคดีและตำรวจฝ่ายปกครอง โดยตำรวจฝ่ายคดีจะรับผิดชอบด้านคดีความในชั้นต้นควบคู่ไปกับพนักงานอัยการ ส่วนตำรวจฝ่ายปกครองเป็นตำรวจทั่วไปทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองในแต่ละพื้นที่

³¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, มาตรา 258

³² ประเสริฐ บุญรินทร์ และจรรณ ศรีสมบัติ, *ระบบตำรวจนานาชาติ (World Police)*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุทรไพศาล, 2536), น. 319-326.

³³Christopher Aldous, *The Police in Occupation Japan: Control, corruption, and resistance to reform*, (New York : Routledge, 1997), pp. 19-20.

³⁴ อุทัย อาทิวา, (เอกสารประกอบการสอนเรื่องกระบวนการยุติธรรมระดับสูง, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2558), น. 5-16.

2.4.3 ระบบตำรวจของประเทศญี่ปุ่น³⁵

ระบบตำรวจของประเทศญี่ปุ่นบริหารองค์กรตำรวจแบบผสมระหว่างแบบรวมศูนย์อำนาจกับแบบกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงมีทั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติและตำรวจระดับท้องถิ่นภายใต้การตรวจสอบและถ่วงดุลของคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติที่เป็นหลักประกันความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตำรวจ รวมถึงเป็นผู้กำหนดนโยบายพื้นฐานและกฎระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งการบริหารงานตำรวจร่วมกันในเรื่องระดับชาติ นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการระดับจังหวัดที่เรียกว่าคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะจังหวัดทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติงานของตำรวจในเขตจังหวัดอีกด้วย นอกจากนี้ประเทศญี่ปุ่นยังมีโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลเชิงบริหารของคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ มีหน่วยงานที่ควบคุมพื้นที่ในลักษณะ (1) กองบัญชาการตำรวจภาค (Regional Police Bureaus-RPB) เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (NPA) มีจำนวน 7 ภาค ไม่รวม กรมตำรวจนครบาลโตเกียว (Tokyo Metropolitan Police Department) และ กองบัญชาการตำรวจจังหวัดฮอกไกโด (Hokkaido Prefectural Police Headquarter) (2) องค์กรตำรวจจังหวัด (Prefectural Police) โดยกำหนดให้ในแต่ละหน่วยการปกครองจังหวัดมีองค์กรตำรวจของตนเองเพื่อปฏิบัติหน้าที่ภายในพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ ซึ่งองค์กรตำรวจของจังหวัดมีโครงสร้างลักษณะเดียวกับโครงสร้างองค์กรตำรวจแห่งชาติ (3) สถานีตำรวจ (Police Station) แบ่งพื้นที่รับผิดชอบออกเป็นเขต (district) แต่ละเขตอยู่ในความรับผิดชอบของสถานีตำรวจ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ติดต่อใกล้ชิดกับชุมชนท้องถิ่น (4) ป้อมตำรวจ (Police Box) ที่เรียกว่า KOBAN และ CHUZAISHO เป็นหน่วยที่อยู่ภายใต้สถานีตำรวจ และตั้งอยู่ในพื้นที่แขวง (sub-district) เป็นจุดสำคัญที่สุดของการปฏิบัติงานแบบตำรวจชุมชนและให้บริการในฐานะเป็นศูนย์ความปลอดภัยของชุมชน (Community Safety Center) สำหรับประชาชนในท้องถิ่นนั้น

จากการทบทวนวรรณกรรมดังกล่าว ผู้วิจัยค้นพบปัญหาด้านการพัฒนาโครงสร้างองค์กรตำรวจไทย พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาได้ดังนี้

3. ผลการวิจัย

3.1 ปัญหาโครงสร้างการบริหารองค์กรตำรวจไทย

3.1.1 โครงสร้างแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางทำให้การบริหารงานในองค์กรตำรวจไทยอาจจะไม่มีประสิทธิภาพ

กล่าวคือองค์กรตำรวจไทยมีโครงสร้างของระบบราชการแบบดั้งเดิมที่รวมศูนย์อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด (Bureaucracy)³⁶ ไว้ที่ส่วนกลางตามแนวคิดการบริหารระบบตำรวจรูปแบบหนึ่ง

³⁵ สิริโรจน์ สิทธิชาญบัญชา, *หลักการบริหารงานตำรวจ*, (ส่วนบริการบริหารตำรวจ: กองบังคับการวิชาการโรงเรียนนายร้อยตำรวจ, 2539), น. 49-51 อ้างถึงใน ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ, *เปรียบเทียบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นตำรวจของประเทศต่าง ๆ*, พิมพ์ครั้งที่ 5, (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยนครสวรรค์, 2563), น. 19.

³⁶ ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, *การบริหารงานตำรวจ*, (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2530), น. 7.

โดยมุ่งเน้นการบริหารงานในลักษณะสั่งการจากบนลงล่างตามลำดับชั้น ใช้กฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เป็นระเบียบเคร่งครัด ตรงตามแนวคิดของแม็กซ์ เวเบอร์ ขัดแย้งกับแนวคิดของโรเบิร์ต เค. เมอร์ตันและทฤษฎีการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นการบริหารหรือปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน นอกจากนั้นองค์กรตำรวจไทยยังมีวัฒนธรรมการบริหารองค์กรแบบกองทัพ มีจุดเด่นด้านอุปถัมภ์นิยม มักถูกแทรกแซงและครอบงำจากผู้มีอำนาจทางการเมืองและกลุ่มทุนส่งผลให้เกิดข้อกังขาด้านความเป็นอิสระและความไม่โปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่จนอาจทำให้เกิดความเสียหายด้านการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมที่ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา นอกจากนี้การบริหารแบบรวมศูนย์ดังกล่าวยังเป็นต้นเหตุของการบ่มเพาะวัฒนธรรมองค์กรในเชิงอำนาจนิยม การใช้อภิสิทธิ์จากการบังคับใช้กฎหมาย การประพฤติไม่ชอบในการปฏิบัติหน้าที่ การใช้ช่องว่างทางกฎหมายเพื่อพวกพ้อง การเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มผู้มีอำนาจและกลุ่มทุน นอกจากนั้นยังส่งผลต่อการกำหนดนโยบายที่ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน

3.1.2 โครงสร้างภาระงานของตำรวจที่ไม่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมมีปริมาณมากอาจส่งผลให้การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามประมวลวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พุทธศักราช 2547³⁷ ซึ่งระบุว่าตำรวจต้องปฏิบัติงานตั้งแต่การรักษาความปลอดภัยองค์พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ การป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประชาชน การธำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของราชอาณาจักร ฯลฯ นอกจากนั้นยังพบว่าภารกิจอื่น ๆ ซึ่งไม่ใช่ภารกิจหลักด้านการอำนวยความสะดวกยุติธรรมก็มีปริมาณมาก ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมการกระทำความผิดตามกฎหมายอาญาและยา ความผิดตามกฎหมายมาตรฐานอุตสาหกรรม ความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ภารกิจด้านการจราจร การป้องกันปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ การป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง ขนส่ง และรถยนต์ การป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดอาญาทางน้ำ ความผิดเกี่ยวกับการละเมิดลิขสิทธิ์ ความผิดเกี่ยวกับการท่องเที่ยว การขยายกิจการอย่างต่อเนื่องและมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นดังกล่าวนี้นำไปสู่ผลด้านความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติงานและการจัดลำดับความสำคัญของการตัดสินใจเพื่อส่งต่อบริการที่มีประสิทธิภาพให้ภาคประชาชน และไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมเป็นหลักตามหลักวิธีพิจารณาความอาญาเกิดผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ

3.1.3 โครงสร้างคณะกรรมการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของตำรวจที่ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนอาจส่งผลกระทบต่อการบริหารกระบวนการยุติธรรมที่ไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมาย

การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจถูกกำหนดให้อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจแห่งชาติ ในลักษณะการรับเรื่องราวร้องทุกข์ ตามระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ

³⁷ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547, มาตรา 6

ส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พุทธศักราช 2552 และยังคงกำหนดให้อยู่ในความรับผิดชอบของ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พุทธศักราช 2547 โดยผ่าน คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ กลไกดังกล่าวอาจมีข้อก้ำกัทางด้าน การถ่วงดุลอำนาจ เพราะมีเพียงหน่วยงานภายในตรวจสอบกันเองขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน อีกทั้งการตรวจสอบใน รูปแบบคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ซึ่งแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ระดับ กรุงเทพมหานคร ระดับจังหวัด และระดับสถานีตำรวจ มีหน้าที่เพียงให้คำปรึกษาในการกำหนดนโยบาย รับเรื่องร้องเรียน และกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ไปยังคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติเท่านั้น สะท้อนการ ขาดประสิทธิภาพในการตรวจสอบและการแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชน ทั้งยังขาดการ สนับสนุนจากภาคีประชาชนในการร่วมกันป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมกับตำรวจ ส่งผลให้เกิดปัญหา สัมพันธ์ด้านการปฏิบัติงานที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและทฤษฎีตำรวจชุมชน

3.1.4 การบริหารสถานีตำรวจที่ขาดประสิทธิภาพอาจส่งผลกระทบต่อบริการประชาชนที่ไม่มี ประสิทธิภาพ

กล่าวคือ การบริหารจัดการสถานีตำรวจมีลักษณะการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นแบบบนลงล่าง (Top-Down) ในรูปแบบเดียวกับระบบราชการตามแนวคิดของแมกซ์ เวเบอร์ เติบโตด้วยระเบียบ กฎเกณฑ์ และขั้นตอนมากมาย โดยการจัดการภาระงาน ตั้งแต่ งานสืบสวน งานสอบสวน งานจราจร งานป้องกันงาน ปราบปราม งานอำนวยความสะดวก งานพิเศษ งานด้านความมั่นคง งานตำรวจสัมพันธ์ งานประชาสัมพันธ์ งานทะเบียน งานรับเรื่องร้องทุกข์ โดยตำรวจต้องปฏิบัติงานทั้งในสถานีและนอกสถานี นอกจากนั้นยังขาด แคลนด้านงบประมาณ อุปกรณ์พื้นฐานในการปฏิบัติหน้าที่มีไม่เพียงพอ อีกทั้งยังขาดการสนับสนุนด้านการ พัฒนาความรู้ความสามารถที่ทันสมัยเท่าทันต่อป้องกันอาชญากรรมรูปแบบใหม่ ๆ สิ่งเหล่านี้ส่งผลให้ ประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อการปฏิบัติงานของตำรวจ ไม่เป็นไปตามแนวคิดของโรเบิร์ต เค. เมอร์ตัน รวมถึง ทฤษฎีตำรวจชุมชนและทฤษฎีการจัดการภาครัฐแนวใหม่

3.1.5 โครงสร้างงานสอบสวนที่ไม่เป็นอิสระอาจจะสร้างความเสียหายให้แก่ประชาชนด้านการ เข้าถึงยุติธรรม³⁸

กล่าวคือระบบสอบสวนที่ไม่เป็นอิสระถูกแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชาและผู้มีอิทธิพลทั้งในรูปแบบการ เป้าคดีทำให้ไม่ผ่านกระบวนการยุติธรรม การจับแพะ การบังคับทรมานเพื่อให้รับสารภาพ การจับกุมหรือ ควบคุมหรือการค้นที่ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฯลฯ ทำให้รูปคดีที่เปลี่ยนแปลงไป และอาจบ่อนทำลายกระบวนการยุติธรรม นอกจากนั้นการใช้อำนาจการสืบสวนและสอบสวนที่ละเมิดสิทธิ มนุษยชนอาจเกิดความเสียหายต่อกระบวนการยุติธรรม นอกจากนั้นระบบงานสอบสวนของกิจการตำรวจไทย ยังขาดแคลนบุคลากรผู้เชี่ยวชาญและขาดกำลังพลจนอาจจะสร้างข้อก้ำกัด้านความรอบคอบในการเก็บ

³⁸ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, *แนวทางการพัฒนาระบบการบริหารจัดการคดีในสถานีตำรวจ* (รายงานผลการวิจัย), (สำนักเลขาธิการวุฒิสภา, 2556), น. 60.

รวบรวมพยานหลักฐาน รวมถึงปัญหาการถ่วงดุลตรวจสอบการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนก็ยังขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคมจนทำให้องค์กรตำรวจมีภาพลักษณ์เชิงลบตลอดมาทั้งนี้ไม่เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและแนวคิดตำรวจในต่างประเทศ

3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาโครงสร้างการบริหารในองค์กรตำรวจไทย

ปัญหาโครงสร้างการบริหารในองค์กรตำรวจไทยที่กล่าวมาข้างต้นตั้งแต่การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ภาระงานของตำรวจที่ไม่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมมีปริมาณมาก กลไกการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจขาดการถ่วงดุลและขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน การบริหารสถานีตำรวจที่ด้อยคุณภาพ และความไม่อิสระของระบบงานสอบสวน จำเป็นต้องเสนอแนวทางการแก้ไข ที่มีฐานการวิเคราะห์มาจากแนวคิดและทฤษฎี โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

3.2.1 การปฏิรูปการบริหารองค์กรตำรวจไทยจากโครงสร้างแบบรวมศูนย์อำนาจมาเป็นการกระจายอำนาจ³⁹

หากพิจารณาแนวคิดของตำรวจในประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่นจะเห็นว่าใช้หลักการกระจายอำนาจเต็มรูปแบบ นอกจากนี้จากแนวคิดของโรเบิร์ต เค. เมอร์ตัน และหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่ให้นิยามแนวทางการบริหารของเอกชนมาประยุกต์ใช้ภายใต้กฎหมายระดับให้องค์กรตำรวจเป็นองค์กรวิชาชีพที่เน้นการพัฒนาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน รวมถึงการพัฒนาโครงสร้างองค์กรตำรวจตามแนวของประเทศญี่ปุ่นและอังกฤษที่มีองค์กรตำรวจจังหวัดและตำรวจเมืองโดยนำแนวคิดตำรวจชุมชนของประเทศสหรัฐอเมริกาไปประกอบ รวมถึงควรจำแนกประเภทตำรวจอย่างประเทศฝรั่งเศสเป็นตำรวจฝ่ายปกครองกับตำรวจฝ่ายคดีเพื่อการบริการประชาชนที่ตรงกับความต้องการ ตลอดจนองค์กรตำรวจแห่งชาติควรลดบทบาทด้านการบังคับบัญชาลงเพื่อยกหน้าที่กำกับนโยบายและเป็นหน่วยงานสนับสนุนองค์กรตำรวจระดับท้องถิ่นเท่านั้น นอกจากนี้ยังควรบริหารจัดการแบบคณะกรรมการอย่างประเทศญี่ปุ่นเพื่อยุติการแทรกแซงกิจการตำรวจจากผู้มีอำนาจทั้งฝ่ายการเมืองและกลุ่มทุน ทั้งอาจจะต้องยุติการให้ความสำคัญกับชั้นยศตามระบบอุปถัมภ์นิยม แต่มุ่งสร้างการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เน้นหลักความสามารถและหลักคุณธรรมและควรบูรณาการงานให้แกตำรวจที่มีผลงานดีเลิศด้านการดูแลประชาชนทั้งในหน่วยงานตำรวจระดับชาติและระดับท้องถิ่น นอกจากนี้เห็นว่าควรปรับเปลี่ยนโรงเรียนนายร้อยตำรวจเป็นมหาวิทยาลัยตำรวจที่เน้นจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาเพื่อยุติวัฒนธรรมองค์กรแบบอำนาจนิยมและอุปถัมภ์นิยมจนสามารถสร้างตำรวจมืออาชีพสร้างกองทัพหรือกองกำลังตำรวจ ก็จะแก้ปัญหารวมศูนย์อำนาจได้อย่างยั่งยืน

3.2.2 การโอนถ่ายภาระงานของตำรวจที่ไม่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมโดยตรงไปให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบ

³⁹ อัมณพ ชูบำรุงและคณะ, การปรับปรุงโครงสร้างตำรวจไทย (รายงานผลการวิจัย), (สถาบันวิจัยและพัฒนา, 2535), น. 172.

ทั้งนี้เพราะหน้าที่หลักขององค์กรตำรวจคือ การรักษาความสงบเรียบร้อย และการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม รวมถึงการนำบุคคลที่กระทำความผิดทางอาญามาสู่กระบวนการยุติธรรมตามหลักกฎหมายประมวลวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้นภารกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หลักดังกล่าวควรถ่ายโอนไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้กระทำได้แทน ไม่ว่าจะเป็นการบริการด้านทะเบียน การจัดระเบียบบ้านเมือง การจัดการจราจรทั้งทางบกทางน้ำ กิจกรรมรถไฟ กิจกรรมป่าไม้ และการคุ้มครองผู้บริโภค ฯลฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมเพื่อให้องค์กรตำรวจมีโครงสร้างภารกิจที่ตรงกับกฎหมายมากที่สุด โดยการถ่ายโอนดังกล่าวจำต้องยึดหลักการไม่สร้างภาระและไม่ก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนให้แก่ประชาชน รวมถึงไม่สร้างภาระแก่งบประมาณของรัฐที่มากเกินไปจนเกินควรตามแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ อย่างไรก็ตามการถ่ายโอนภารกิจในความหมายนี้ไม่ใช่การถ่ายโอนงานสอบสวนคดีอาญาซึ่งต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางระบบงานสอบสวน ควรต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรสอบสวนที่ควรต้องแยกตัวเป็นองค์กรอิสระและมีเพียงหน่วยงานเดียว(กล่าวละเอียดในหัวข้อที่3.3.5) หากทุกหน่วยงานที่รับการถ่ายโอนตั้งองค์กรสอบสวนของตนเองได้ก็จะเกิดหน่วยงานสอบสวนจำนวนมากที่อาจปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันจนกระบวนการยุติธรรมอาจจะล่าช้าไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อประชาชน นอกจากนั้นตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 และความตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายระบุให้การยกเลิกโทษทางอาญาสำหรับความผิดที่ไม่ร้ายแรง หรือให้มีการเปลี่ยนโทษปรับทางอาญาเป็นโทษปรับทางปกครองแทน ก็จะเป็นการลดภารกิจที่ไม่จำเป็นและลดภาระอำนาจการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจได้อีกทางหนึ่ง

3.3.3 การจัดตั้งคณะกรรมการอิสระรับเรื่องราวร้องทุกข์และจ่ายค่าชดเชยจากการกระทำของตำรวจโดยมีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาการขาดการตรวจสอบถ่วงดุลในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ

โครงสร้างการตรวจสอบและถ่วงดุลองค์กรตำรวจโดยให้ออกาสประชาชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมมีแบบอย่างมาจากองค์กรตำรวจในประเทศญี่ปุ่น โดยคณะกรรมการชุดนี้ควรมีทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การบริหารงานควรเป็นองค์กรอิสระและมีอำนาจเต็มขึ้นในการแก้ไขเรื่องราวความทุกข์ของประชาชนในพื้นที่โดยไม่ต้องรอการตัดสินใจจากราชการส่วนกลาง นอกจากนั้นควรมีความเป็นอิสระในการกำหนดกระบวนการต่าง ๆ เพื่อการตรวจสอบและพิสูจน์ประเด็นร้องทุกข์ต่าง ๆ ของประชาชน และควรมีอำนาจสั่งการด้านการชำระค่าชดเชยให้แก่ผู้ร้องทุกข์หากได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจจริง นอกจากนั้นยังควรมีอำนาจให้โทษลงทัณฑ์ตำรวจผู้ละเมิดต่อบทบัญญัติกฎหมายได้โดยไม่ต้องรอกระบวนการจากส่วนกลาง ที่สำคัญการออกแบบการคัดเลือกคณะกรรมการชุดดังกล่าวนี้ควรเป็นกระบวนการที่เป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีส่วนร่วมจากภาคีต่าง ๆ และควรให้สถานะทางกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ โดยรัฐบาลกลางและหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้สนับสนุนด้านงบประมาณร่วมกัน ตามหลักการถ่วงดุลอำนาจตำรวจ แนวคิดตำรวจชุมชนและการบริหารภาครัฐแนวใหม่

3.3.4 การยกระดับโครงสร้างสถานียตำรวจให้เป็นเลิศด้านการบริการประชาชน

โดยมีหลักการสำคัญ คือตำรวจต้องปฏิบัติหน้าที่ด้านการอำนวยความสะดวกเป็นหลัก ส่วนภารกิจด้านธุรการอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องควรเปิดโอกาสในเอกชนผู้เชี่ยวชาญเข้ามาบริหารจัดการในรูปแบบการทำสัญญาจ้างเหมาเป็นระยะ ๆ เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ประเมินผลงานทุกไตรมาสและยกเลิกสัญญาหากไม่สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ ตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ รวมถึงการบริหารงานสถานีตำรวจควรลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและการบังคับบัญชาซึ่งเป็นลำดับขั้นที่ลงและให้บริการแบบ One stop Service โดยหลักการบริการอย่างใส่ใจ (Empathic Service) นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจยังต้องยึดหลักการปฏิบัติงานแบบตำรวจ KOBAN และ CHUZAISHO ของประเทศญี่ปุ่นที่ให้บริการชั้นเลิศจนสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนในฐานะสถานีตำรวจของประชาชนและเป็นศูนย์ความปลอดภัยของชุมชน (Community Safety Center) สำหรับประชาชนในท้องถิ่นนั้น และองค์กรตำรวจควรสร้างเครือข่ายภาคประชาชนร่วมกันบริหารสถานีตำรวจอย่างมีส่วนร่วมทั้งในระดับกำหนดนโยบาย การวางแผน และการปฏิบัติการด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมร่วมกันตามแนวคิดตำรวจชุมชน ตลอดจนหัวหน้าสถานีตำรวจควรต้องมีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ในการสอบสวนและการจัดการคดีเพื่อปฏิบัติหน้าที่หลักของตำรวจได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้สถานีตำรวจควรต้องทำงานเชิงรุกและควรต้องถอดบทเรียนการปฏิบัติงานโดยแลกเปลี่ยนข้อมูลในระดับสถานีตำรวจด้วยกันเองอย่างสม่ำเสมอและสร้างระบบฐานข้อมูลอาชญากรรมของชุมชนเพื่อการวางแผนและยกระดับเป็นสถานีตำรวจที่ทันสมัย

3.2.5 การแยกระบบงานสอบสวนเป็นองค์กรอิสระจะลดการแทรกแซงจากผู้มีอำนาจและทำให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

กล่าวคือการแยกระบบงานสอบสวนให้เป็นหน่วยงานอิสระทำหน้าที่เป็นตำรวจฝ่ายคดีอย่างในประเทศฝรั่งเศสที่ปฏิบัติงานควบคู่กับพนักงานอัยการได้อย่างอิสระ ทั้งนี้อาจไม่จำเป็นต้องปูนบำเหน็จขั้นยศแต่เพิ่มสวัสดิการอื่น ๆ ในระดับเดียวกับพนักงานอัยการ และมอบโอกาสด้านการเจริญเติบโตในตำแหน่งหน้าที่ตามหลักความรู้ความสามารถและหลักการประเมินผลงานตามรูปแบบหน่วยงานเอกชนตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ทั้งนี้เพื่อแยกระบบสอบสวนออกจากระบบอุปถัมภ์และป้องกันการประพฤติมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ อย่างไรก็ตามองค์กรการสอบสวนที่แยกอิสระนี้จำเป็นต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลจากภาคประชาชน เพื่อให้เกิดประสิทธิผลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และสอดคล้องกับหลักกฎหมายวิพิจารณาความอาญาซึ่งมุ่งสร้างความสงบเรียบร้อยควบคู่ไปกับการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล⁴⁰

4. สรุปผลและข้อเสนอแนะ

โครงสร้างการบริหารองค์กรตำรวจไทยในปัจจุบันบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจตามแนวคิดการบริหารระบบตำรวจรูปแบบหนึ่งและเป็นระบบราชการดั้งเดิมตามแนวคิดของแมกซ์ เวเบอร์ และประสบปัญหาด้าน

⁴⁰ ชัยเกษม นิติสิริ, *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 สอบสวน*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2554), น. 1-17.

การขาดประสิทธิภาพและมีผลกระทบต่อประชาชนตามแนวคิดของ โรเบิร์ต เค. เมอร์ตัน รวมทั้งขาดความร่วมมือจากภาคประชาชนซึ่งไม่เป็นไปตามแนวคิดตำรวจชุมชน ทั้ง ๆ ที่ในประมวลวิธีพิจารณาความอาญาได้ระบุอำนาจหน้าที่ของตำรวจให้อำนวยความยุติธรรมเป็นหลักแต่องค์กรตำรวจยังไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพก่อปัญหาในระดับมหภาค 5 ประการซึ่งผู้วิจัยได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขโดยนำแนวคิดและทฤษฎีมาเป็นกรอบการวิเคราะห์ดังนี้ ประการที่ 1 ปัญหาโครงสร้างการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางทำให้การบริหารงานด้านกระบวนการยุติธรรมอาจจะด้อยประสิทธิภาพ ซึ่งแก้ไขได้ด้วยการปฏิรูปโครงสร้างเป็นแบบกระจายอำนาจซึ่งแบบการบริหารภาครัฐแนวใหม่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ส่วนประการที่ 2 ปัญหาภาระงานของตำรวจที่ไม่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมมีปริมาณมากซึ่งแก้ไขโดยการโอนถ่ายภาระงานของตำรวจที่ไม่เกี่ยวข้องกับการยุติธรรมไปให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องได้รับผิดชอบ และประการที่ 3 ปัญหาการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของตำรวจขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน แก้ไขโดยการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระรับเรื่องราวร้องทุกข์และจ่ายค่าชดเชยจากการกระทำของตำรวจโดยมีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นสำคัญ ประการที่ 4 ปัญหาการบริหารสถานีตำรวจที่ไม่มีประสิทธิภาพทำให้การบริการประชาชนไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งแก้ไขด้วยการให้ตำรวจปฏิบัติงานด้านกระบวนการยุติธรรมเท่านั้นส่วนภาระงานด้านธุรการอื่นควรเปิดโอกาสให้องค์กรเอกชนผู้เชี่ยวชาญบริหารจัดการแทน และประการที่ 5 ปัญหาระบบงานสอบสวนที่ไม่เป็นอิสระอาจจะสร้างความเสียหายให้แก่ประชาชนด้านการเข้าถึงความยุติธรรม ซึ่งแก้ไขโดยการแยกงานสอบสวนมาตั้งเป็นองค์กรอิสระเพื่อลดการแทรกแซงจากผู้มีอำนาจและทำให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยผลการวิจัยทั้งหมดนี้สนองตอบบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่วางหลักการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรมไว้ใน มาตรา 258 ที่รัฐควรการปฏิรูปประเทศ ข้อ ง. ด้านกระบวนการยุติธรรมเป็นมหประโยชน์ต่อ (4) เพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่ อำนาจ และภารกิจของตำรวจให้เหมาะสมให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปีตามมาตรา 260 วรรค 2 ต่อไป

บรรณานุกรม

- กฤษณพงศ์ พุตระกูล. (2564). *พฤติกรรม ผู้กำกับโจ้ สะเทือนวงการ ได้เวลาปฏิรูปตำรวจ โฉมระบบตัว*
โควตา. สืบค้นวันที่ 27 สิงหาคม 2564, จาก
<https://www.thairath.co.th/scoop/theissue/2178005>
- คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2556). *แนวทางการพัฒนาระบบการบริหารจัดการคดีในสถานี*
ตำรวจ (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการวุฒิสภา.
- ชัยเกษม นิติสิริ. (2554). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 สอบสวน*. พิมพ์ครั้งที่ 3.
กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

- ชาญคณิต กฤตยา สุริยะมณี และ อุนิษา เลิศโตมรสกุล. (2555). การนำกลยุทธ์แบบ Community Policing มาประยุกต์ใช้ในการป้องกันอาชญากรรมในเขตเมือง: กรณีศึกษา ชุมชนในเขตลาดพร้าว บางนา และ บางพลัด กรุงเทพมหานคร. *วารสารกระบวนกรยุติธรรม*. 5(3), น. 55-57.
- ณรงค์ ใจหาญ. (2563). *เอกสารคำสอนกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไทยรัฐออนไลน์. (2563). นโยบายเข้าปี 5 ปีกับปะ ปกป้องสถาบัน-รับฟังประชาชน. สืบค้นวันที่ 17 มีนาคม 2563, จาก <https://www.thairath.co.th/news/local/1675881>
- นพดล เพ็ชรคำ. (2535). *การเมืองกับตำรวจ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).
- บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ. (2564). *การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่*. สืบค้นวันที่ 5 มีนาคม 2564, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title>
- ประเสริฐ บุญรินทร์ และจรรยา ศรีสมบัติ. (2536). *ระบบตำรวจนานาชาติ (World Police)*, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุทรไพศาล.
- ปรีดา สถาวร. (2565). *ตำรวจกับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของไทย*. สืบค้นวันที่ 25 มกราคม 2565, จาก https://elibrary.trf.or.th/project_content.asp?PJID=RDG5710038
- ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์. (2530). *การบริหารงานตำรวจ*. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์.
- พงษ์ศักดิ์ เฉลิมแสน. (2541). *การปรับปรุงโครงสร้างกิจการตำรวจไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง).
- พจิรา โรจนพิทยากร. (2551). *การบูรณาการแนวคิดการจัดการภาครัฐในการแก้ปัญหาการขาดแคลนและความเหลื่อมล้ำในการกระจายของแพทย์ในประเทศไทย (รายงานผลการวิจัย)*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พรเทพ ประเสริฐพันธุ์. (2542). *การศึกษาเจตคติของผู้บริหารต่อการปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาบริหารธุรกิจบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง).
- วรเดช จันทรศร. (2528). การปฏิรูปงานตำรวจไทย. *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์*, 23 (4), น. 444.
- วรชยา ศิริวัฒน์. (2554). *การบริหารร่วมสมัย (Contemporary Administration)*. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2565). *ประมวลกฎหมายพิจารณาความอาญา*. สืบค้นวันที่ 25 มกราคม 2565, จาก <https://www.krisdika.go.th>.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2565). *พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2545*. สืบค้นวันที่ 25 มกราคม 2565, จาก <http://web.krisdika.go.th/ipads/data/act003minisBureDepMo45.pdf>.

- สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ. (2564). แผนปฏิบัติการสำนักงานตำรวจแห่งชาติประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564. สืบค้นวันที่ 27 สิงหาคม 2564,
จาก <https://www.royalthaipolice.go.th/downloads/plan64-1.pdf>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). วาระปฏิรูปที่ 6: การปฏิรูปกิจการตำรวจ. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สิริวัฒน์ เมนะเสวต. (2543). การเมืองกับการปรับโครงสร้างกรมตำรวจเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สีโรจน์ สิทธิชาญบัญชา. (2539). หลักการบริหารงานตำรวจ. ส่วนบริการบริหารตำรวจ: กองบังคับการ
วิชาการโรงเรียนนายร้อยตำรวจ อ้างถึงใน ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ. (2563). เปรียบเทียบกระบวนการ
ยุติธรรมทางอาญาในชั้นตำรวจของประเทศต่าง ๆ. พิมพ์ครั้งที่ 5. นนทบุรี: สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- สุนีย์ กัลป์ยะจิตร และณัฐฐาภรณ์ โสภณพัฑฒ. (2559). โครงการประเมินผลการปฏิบัติงานชุมชนและมวลชน
สัมพันธ์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559. กรุงเทพมหานคร : กองแผนอาชญากรรม สำนักยุทธศาสตร์
ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.
- อัมณพ ชูบำรุงและคณะ. (2535). การปรับปรุงโครงสร้างตำรวจไทย (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพมหานคร:
สถาบันวิจัยและพัฒนา.
- อุดม รัฐอมฤต. (2563). ตำรวจในกระบวนการยุติธรรม. เอกสารบันทึกคำบรรยายระดับดุขฎิบัณฑิตสาขาการ
บริหารกระบวนการยุติธรรม : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อุทัย อาทิวะ. (2558). เอกสารประกอบการสอนเรื่องกระบวนการยุติธรรมระดับสูง. กรุงเทพมหานคร:
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- เอกพล บรรลือ. (2565). ตำรวจไทย มีไว้ทำอะไร คำถามจากวิกฤตศรัทธาที่สังคมต้องช่วยกันหาทางออก.
สืบค้นวันที่ 27 มกราคม 2565, จาก <https://themomentum.co/momentum-feature-corruption-and-crisis-of-thai-police/>.
- เอบแคโพลล์. (2563). การสำรวจภาพลักษณ์ตำรวจไทยในสายตาประชาชน. สืบค้นวันที่ 17 มีนาคม 2563,
จาก <https://www.ryt9.com/s/abcp/154524>
- โกสินทร์. (2565). ปฏิรูปองค์กรตำรวจ. สืบค้นวันที่ 27 มกราคม 2565, จาก
<https://www.posttoday.com/politic/news/279614>
- Aldous, Christopher. (1997). *The Police in Occupation Japan: Control, corruption, and resistance to reform*. New York: Routledge.
- Hood, Christopher. (1991). A Public Management for all seasons?, in *Public Administration*, 69 (1), pp. 3-19.

Weber, Max. (1992). Bureaucracy, in Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde. *Classics of Public Administration*, pp. 63-67. California: Brooks/Cole Publishing Company.

Osborne and Stephen P.. (2010). *Introduction the New Public Governance: a suitable case for treatment? in The New Public Governance: Emerging Perspectives on the theory and Practice of Public Governance*. Edited by Osborne, Stephen P. London. pp. 1-12. New York : Routledge.

Merton, Robert K.. (1936). The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action. *American Sociological Review*, 1 (6).