



## บทที่ 5

## บรรทัดฐานในการชี้ปัญหาในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ

จากการศึกษาในบทที่ 4 ทำให้ทราบว่า การกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจเกิดขึ้นจากกลุ่มบุคคลหรือองค์กร ทำหน้าที่ในการชี้ปัญหา โดยมีองค์กรหรือกลุ่ม 5 ฝ่ายที่เข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ คือ อจก. เล็ก อจก.ใหญ่ 'กรมตำรวจ โดย ศคร. พรร. และ ครม. และองค์กรหรือกลุ่มที่มีศักยภาพเกี่ยวข้องกันนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ จะเข้ามาเกี่ยวข้องในฐานะการให้ข้อมูลเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านต่อการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ และเข้ามาเกี่ยวข้องในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดที่เรื่องจะต้องผ่านการพิจารณา ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ องค์กรหรือกลุ่มที่ทำหน้าที่ชี้ปัญหาเบื้องต้น จึงมาจากองค์กรหรือกลุ่มที่เข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ อันได้แก่ อจก. เล็ก อจก.ใหญ่ และ กรมตำรวจ โดย ศคร. เป็นสำคัญ กล่าวคือ องค์กรหรือกลุ่มดังกล่าว มีเรื่องผ่านการพิจารณาและค้างพิจารณาอยู่มากที่สุด ตลอดทั้งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงต่อการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ และพบว่า แต่ละฝ่ายมีการมองปัญหาด้วยมิติที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เพราะแต่ละฝ่ายใช้คุณค่า (value) ในการจัดการกับปัญหาด้วยวิธีการที่แตกต่างกัน

ดังนั้น การศึกษาในบทนี้ จึงเป็นการศึกษาวิเคราะห์จากกรณีศึกษา 6 กรณี (case study) จากจำนวน 12 กรณี ในยุคพิจารณาบทวน (รัฐบาลเปรม-4) ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติตำรวจ พ.ศ. ...., การปรับปรุงโครงสร้างระบบตำรวจภูธร, การปรับปรุงโครงสร้างระบบตำรวจนครบาล, การปรับปรุงกองตำรวจจรดไฟ, การปรับปรุงกองตำรวจทางหลวง และการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน (ด้วยเหตุผลที่ว่า กรณีศึกษาดังกล่าว มีข้อมูลในการศึกษาสมบูรณ์ และผ่านการพิจารณาจากหลายฝ่าย ตลอดจนบางกรณีสามารถกำหนดเป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจได้ อันทำให้มองเห็นถึงสภาพการชี้ปัญหาเบื้องต้นของแต่ละฝ่ายในแต่ละกรณีศึกษาที่แตกต่างอย่างชัดเจน) เพื่อสามารถกำหนดและตรวจสอบว่า องค์กรหรือกลุ่มที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ มีบรรทัดฐานในการชี้ปัญหา ในลักษณะใด และมีความแตกต่างกันหรือไม่ในแต่ละกรณีศึกษา เพื่อให้สามารถสรุปรวมถึงบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาของฝ่ายต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องและสมบูรณ์

### บรรทัดฐานในการชี้ปัญหา

การชี้ปัญหา นับว่า เป็นสิ่งสำคัญอันดับแรกในการที่จะกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหานั้น การชี้ปัญหาที่เหมือนกันก็จะนำมาสู่วิธีการทางการแก้ไขปัญหาคือคล้ายคลึงกัน ตรงข้ามการชี้ปัญหาที่แตกต่างกันก็จะนำมาสู่วิธีการแก้ไขที่แตกต่างกันด้วย ดังนั้น บรรทัดฐานหรือหลักเกณฑ์ในการชี้ปัญหาจึงนับว่าเป็นสิ่งสำคัญเบื้องต้นที่จะทำให้ทราบว่าแต่ละฝ่ายมีการมองปัญหา ในมิติเดียวกัน ขอบเขตของปัญหาเดียวกัน หรือค่านึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ของปัญหาเหมือนกันหรือไม่ และมีวิธีการแก้ไขปัญหาคือการหาทางเลือกที่เหมือนกันหรือไม่

สำหรับในการศึกษา นี้ ผู้วิจัยจะศึกษาบรรทัดฐานในการชี้ปัญหา จาก 3 ฝ่ายข้างต้นเป็นสำคัญคือ อจก. เล็ก อจก. ใหญ่ และกรมตำรวจ โดยจะศึกษาในกรณีศึกษา (case study) 6 กรณีดังต่อไปนี้

#### 1. ร่างพระราชบัญญัติตำรวจ พ.ศ. . . .

เป็นกฎหมายตำรวจที่มีกำเนิดขึ้นในยุคสดตั้ง โดยเริ่มต้นมาจากการประสานข้อเสนอจากคณะอนุกรรมการฯ 3 ฝ่ายที่สดตั้งขึ้น โดยบัญญัติถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของตำรวจให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น และยังได้ระบุรองรับโครงสร้างของตำรวจในรูปแบบคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมาย (คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ 2526 : 24) ซึ่งกลายเป็นข้อเสนอของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารของกรมตำรวจ (พลตรีประมาณ อติเรกสาร เป็นประธานอนุกรรมการ) หรือเล่มแดง และคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ได้ขอทราบความคิดเห็นจากกรมตำรวจ โดยท้ายที่สุดกรมตำรวจโดยคณะทำงานเฉพาะกิจในการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างและระบบการบริหารงานของกรมตำรวจ ได้มีข้อเสนอแนะว่า ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ภารกิจของกรมตำรวจให้ชัดเจน (แนวทางในการปรับปรุงกรมตำรวจข้อ 6 อ้างจากรายงานการประชุม อจก. ใหญ่ครั้งที่ 2/2526 วันที่ 27 กรกฎาคม 2526) และอยู่ในขอบเขตที่สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้น จึงเห็นชอบให้มีการศึกษาและยกร่างกฎหมายตำรวจขึ้น (คณะทำงานเฉพาะกิจในการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างและระบบการบริหารงานของกรมตำรวจ 2526 : 30-31)

ในยุคพิจารณาทบทวน จุดกำเนิดเบื้องต้นของกฎหมายตำรวจ มาจากการประชุมของ อจก. ใหญ่ ครั้งที่ 2/2526 เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2526 พลตำรวจตรี รุจิเรก ลุนทรหิตานนท์

อนุกรรมการฯ บรรยายสรุปว่า ต้องพิจารณาก่อนว่า อำนาจหน้าที่ของตำรวจที่แท้จริงมีอย่างไร แล้วจึงค่อยกำหนดโครงสร้างและระบบบริหารให้สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่นั้นได้ แต่ในขณะนี้ไม่มีกฎหมายแม่บทใดกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตำรวจโดยตรง จะมีแต่เพียงประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ได้กำหนดให้กรมตำรวจสังกัดในกระทรวงมหาดไทย เมื่อเป็นดังนี้ ทางกรมตำรวจจึงมอบหมายให้คณะทำงานเฉพาะกิจวิเคราะห์โครงสร้างและระบบบริหารงานตำรวจ (คณะทำงานศัตถ์ท่าเล็มขาว) พิจารณาเรื่องนี้ ซึ่งได้มีความเห็นว่า กรมตำรวจควรจะมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ให้ชัดเจน ซึ่งเห็นว่า ควรจะมีอำนาจหน้าที่ 7 ประการ ดังปรากฏในหน้า 30 ของเอกสารเล็มขาว

ด้วยเหตุนี้ นายกระมล ทองธรรมชาติ รองประธาน อจก.ใหญ่ จึงเสนอแนะต่อประธาน อจก.ใหญ่ พิจารณากฎหมายตำรวจเป็นลำดับแรก และให้มีมติให้จัดตั้ง อจก.เล็กขึ้น เพื่อเปรียบเทียบข้อเสนอกับเล็มแดงคือ อจก.ในชุดที่แล้ว และเล็มขาวคือกรมตำรวจ ดังนั้นในการประชุม อจก.เล็ก ครั้งที่ 1/2526 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2526 ในวาระที่ 2 จึงให้กำหนดลำดับหัวข้อที่พิจารณา ตามลำดับความจำเป็นเร่งด่วน และได้ระบุอำนาจหน้าที่ตำรวจและกฎหมายตำรวจเป็นหัวข้อที่ 1 และ 2 ตามลำดับ

จากการศึกษารายงานการประชุม อจก.เล็ก ครั้งที่ 1/2526 ในวาระที่ 3 เรื่องที่ 3 ที่ประชุมได้พิจารณาอำนาจหน้าที่ตำรวจ (หัวข้อที่ 1) ตามข้อเสนอกองกรมตำรวจเป็นหลักในการพิจารณา และได้มีมติที่ประชุมระบุอำนาจหน้าที่ตำรวจตามแนวคิดของกรมตำรวจ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อย ในส่วนของกฎหมายตำรวจ (หัวข้อที่ 2) ได้มีการพิจารณาเป็นครั้งแรกในวาระที่ 3 เรื่องที่ 4 ที่ประชุมมีมติเห็นชอบตามหลักการ และเหตุผลที่ต้องจัดให้มีกฎหมายตำรวจหรือวัตถุประสงค์ในการบัญญัติกฎหมายตำรวจ ตามที่ประธานอนุกรรมการ เสนอตามเอกสารเล็มแดง (คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ 2526 : 41-44) โดยเพิ่มเติมข้อ 1 ขึ้นใหม่ และมีหลักการที่ต้องจัดให้มีกฎหมายตำรวจดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. การปฏิบัติงานของตำรวจจะต้องคำนึงถึงความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน สิทธิ เสรีภาพและเกียรติศักดิ์ของมนุษย์ชน
2. การปฏิบัติงานของตำรวจจะต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชน
3. การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจจะต้องเป็นไปตามกฎหมายและอยู่ภายใต้การควบคุมที่เหมาะสม

4. ตำรวจ เป็นเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม จึงต้องมีความเป็นกลาง  
ในทางการ เมืองและมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

5. ภาระหน้าที่ของตำรวจจะต้องกำหนดไว้โดยชัดแจ้งให้เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไป

ความเป็นมาของกฎหมายตำรวจข้างต้น แสดงให้เห็นว่า การแก้ปัญหาเบื้องต้น  
เกี่ยวกับกฎหมายตำรวจได้อาศัยความต่อเนื่องจากยุคสดตั้ง โดยอำนาจหน้าที่ตำรวจมาจากการชี้  
ปัญหาจากกรมตำรวจ ซึ่งจะทำให้เห็นภาพกว้าง ๆ ของกฎหมายตำรวจว่าเป็นไปในแนวทางเดียวกับที่  
กรมตำรวจวางไว้ ในส่วนหลักเกณฑ์ที่จัดทำกฎหมายตำรวจได้ใช้แนวคิดจากข้อเสนอแนะของ เล่ม  
แดงเป็นหลัก เนื้อย่อหมายความว่า ข้อเสนอจากอนุกรรมการในการบัญญัติขอบเขตของกฎหมายตำรวจ  
อยู่บนบรรทัดฐานของ เล่มแดง เมื่อบรรทัดฐานมาจากเล่มแดง และกรมตำรวจก็เห็นด้วยกับการสด  
ให้มีกฎหมายตำรวจตามเอกสาร เล่มขาว โดย อจก. เล็ก เห็นชอบกับอำนาจหน้าที่ตำรวจ ที่เป็น  
ข้อเสนอแนะจากเล่มขาว และบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติตำรวจ พ.ศ. ในมาตรา 1-11 ก็มา  
จากกรมตำรวจโดยคณะทำงานเฉพาะกิจฯ (มติที่ประชุม อจก. เล็ก ครั้งที่ 2/2526 เมื่อวันที่  
27 กรกฎาคม 2527 โดยพันตำรวจเอก วิสุทธิ์ กิตติวัฒน์ นำเสนอ) ซึ่งสรุปได้ว่า กรณีร่างพระราช  
บัญญัติตำรวจ พ.ศ. .... ซึ่งเป็นผลสรุปของกฎหมายตำรวจ ได้ใช้บรรทัดฐานจาก อจก. ชุดที่แล้ว  
และการชี้ปัญหา เบื้องต้น (ที่กำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ตำรวจ) มาจากกรมตำรวจ ซึ่งประสาน 2 ระดับ  
ไว้ด้วยกัน เป็นร่างพระราชบัญญัติตำรวจ พ.ศ. .... ที่ อจก. เล็ก สืบทำขึ้น ดังนั้นบรรทัดฐานใน  
การชี้ปัญหาจึงมีลักษณะร่วมกันระหว่างกรมตำรวจและ อจก. ชุดที่แล้ว และ อจก. เล็ก ก็ทำหน้าที่ประสาน  
ข้อเสนอระหว่างฝ่ายดังกล่าวข้างต้น บรรทัดฐานของกฎหมายตำรวจ ของ อจก. เล็ก จึงมีลักษณะ  
ร่วมกันกับกรมตำรวจ ดังนั้นเมื่อบรรทัดฐานเป็นไปในแนวทางเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน ข้อกำหนดใน  
กฎหมายตำรวจ เป็นมาตราต่าง ๆ รวม 39 มาตรา ซึ่งค่อนข้างจะได้รับความเห็นชอบจากกรมตำรวจ  
โดยภาพรวม เพราะอย่างน้อยที่สุด ทั้งสองฝ่ายก็มีความเห็นตรงกันที่ต้องมีกฎหมายตำรวจ เพื่อรองรับ  
อำนาจหน้าที่ตำรวจ

ในส่วนการพิจารณาของ อจก. เล็ก ได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตำรวจ  
พ.ศ. .... อย่างน้อยที่สุด 18 ครั้ง (จนถึงการประชุมครั้งที่ 18/2526 วันที่ 25 พฤศจิกายน 2526)  
ซึ่งจากการศึกษาจะพบว่าอนุกรรมการของ อจก. เล็ก ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการตำรวจ และเคยเป็น  
คณะทำงานเฉพาะกิจฯ ของกรมตำรวจมาแล้วเกือบทั้งสิ้น เช่น พลตำรวจตรี รุจิเรก สุนทรพิธานนท์  
พันตำรวจเอก อิทธิศักดิ์ คณะเจริญ พันตำรวจเอก วิสุทธิ์ กิตติวัฒน์ พันตำรวจเอก สัมศักดิ์



วิวัฒนาการันต์ พันตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช เป็นต้น ลักษณะเช่นนี้ชี้ให้เห็นว่า บรรทัดฐานในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตำรวจ พ.ศ. . . . มีลักษณะผสมผสานกับกรมตำรวจมากยิ่งขึ้น เพราะบุคคลดังกล่าวย่อมมีทัศนคติ ค่านิยม ความคิด ความเชื่อ หรือผลประโยชน์ เป็นไปในแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อกรมตำรวจ ดังจะเห็นจากกรณี การรวมการบริหารงานตำรวจไว้ในร่างพระราชบัญญัติตำรวจ พ.ศ. . . . ซึ่งมีสาระสำคัญในหมวด 3 ระบบงานตำรวจ และหมวด 4 สวัสดิภาพและสวัสดิการ (มติที่ประชุม อจก. เล็ก ครั้งที่ 3/2526 วันที่ 30 สิงหาคม 2526) ซึ่งไม่ได้กำหนดไว้ในเล่มแดง นอกจากนี้ยังมีการ ขยายผลการพิจารณาให้ระบุนโยบายหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับการบริหารงานยุติธรรมเพิ่มขึ้นอีกด้วย เช่น การใช้กำลังอาวุธ การเปิดเผยความลับ และการตรวจค้นจับกุม เป็นต้น ซึ่งไม่เคยมีบัญญัติมาไว้ก่อนเลย ดังนั้นข้อ เสนอซึ่งกลายเป็นบทมาตราต่าง ๆ แห่งร่างพระราชบัญญัติตำรวจ จึง เป็นเสมือนการชี้ปัญหาจากกรมตำรวจซึ่งมีลักษณะบรรทัดฐานที่ร่วมกันกับ อจก. เล็กมากยิ่งขึ้นไปอีก

ด้วยเหตุนี้ เมื่อ อจก. เล็ก มีบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาร่วมกันกับกรมตำรวจ การพิจารณาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติตำรวจ ในขั้นตอนของการชี้ปัญหาระหว่างกรมตำรวจกับ อจก. เล็ก จึงมีแนวโน้มที่คล้อยตามกันหรือมีความสอดคล้องกัน (จะต้อง ศึกษา เป้าหมายของการชี้ปัญหา ซึ่งจะกล่าวในตอนต่อไป)

ใน ส่วนการพิจารณาของ อจก. ใหญ่ เป็นไปตามลำดับขั้นการพิจารณาที่ปรากฏตามคำสั่งที่ ประร. ที่ 18/2526 (คำสั่งแต่งตั้ง อจก. เล็กทุกคำสั่ง) จากการศึกษารายงานการประชุมของ อจก. ใหญ่ ครั้งที่ 2/2526 พบว่า แนวคิดของกฎหมายตำรวจได้ เริ่มต้นจากการบรรยายสรุปผลงานจากกรมตำรวจในเอกสารเล่มขาว โดยมีพลตำรวจตรี รุจิเรก สุนทรหิตานนท์ เป็นผู้แถลงและนายกระมล ทองธรรมชาติ รองประธาน อจก. ใหญ่ ได้สนับสนุนให้มีการจัดทำกฎหมายตำรวจก่อนเป็นเบื้องต้น ดังนั้นที่ประชุมโดยประธาน อจก. ใหญ่ (พลเอก ประจวบ สุนทราภรณ์) จึง เห็นชอบให้พิจารณาจัดทำกฎหมายตำรวจเป็นอันดับแรก จากการศึกษารายงานการประชุมครั้ง เดียวกัน ไม่ปรากฏว่าที่ประชุม อจก. ใหญ่ ได้กำหนดหลัก เกณฑ์ในการพิจารณาจัดทำกฎหมายตำรวจแต่อย่างใด ดังนั้นบรรทัดฐานในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติตำรวจ โดยกำหนดขึ้นจาก อจก. ใหญ่ จึงไม่ โดยทั้งนี้ อจก. ใหญ่มอบหมายให้ อจก. เล็ก ซึ่งเป็นคณะทำงานเป็นผู้กำหนดขึ้น ตามบันทึกกองบังคับการวิจัยและวางแผน ลงวันที่ 23 มกราคม 2527 รายงานการดำเนินงานของ อจก. เล็ก (ภาคผนวก ข.) ได้สรุปผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตำรวจ พ.ศ. . . . ว่า ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติตำรวจ ครั้งที่ 1

นำเล่นต่อ อจก.ใหญ่ พิจารณาไปครั้งหนึ่งแล้ว แต่ครั้งนั้น อธิบดีกรมตำรวจ พลตำรวจโทประกอบ  
 วีรพิษฐ์ และพลตำรวจโท แลวง หงษ์นคร ได้บันทึกขอแก้ไขรายละเอียดบางมาตรา อจก. เล็ก  
 จึงได้นำความเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณาร่างครั้งที่ 2 สำหรับการแก้ไขในรายละเอียด  
 ของการยกร่างครั้งที่ 2 อจก. เล็กได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง เฉพาะเรื่องปลักย่อยเท่านั้น จากการ  
 ศึกษารายงานการประชุม อจก.ใหญ่ ครั้งที่ 5/2526 เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2526 พบว่า ชุดเล็ก  
 มีหลักการที่จะทำให้กรมตำรวจทราบว่า มีอำนาจหน้าที่อย่างไร มีความรับผิดชอบอย่างไร อำนาจ  
 หมายควมว่า มีอำนาจตามกฎหมายอย่างไร มีหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบอย่างไร มีสิทธิ์ที่จะทำอะไรบ้าง  
 และจะพยายามสร้างตำรวจให้เป็นตำรวจในสังคมประชาธิปไตย เช่น มีคำว่า สิทธิ เสรีภาพส่วน  
 บุคคล เป็นต้น นอกจากนี้ นายอมร รักษาสัตย์ ยังแถลงเพิ่มเติมว่า หลักการและเหตุผลประกอบ  
 ร่างพระราชบัญญัติตำรวจ พ.ศ.... จะจัดทำขึ้นภายหลัง เนื่องจากประธาน อจก.ใหญ่ ให้กำหนด  
 หลักการและเหตุผลที่หลัง ขอให้พิจารณาที่ละหมวดก่อน ว่าอะไรขาด อะไรควร เพิ่ม เสริมแล้วจึงนำ  
 ไปแก้ไขใหม่ ด้วยเหตุนี้บรรทัดฐานของ อจก.ใหญ่ เกี่ยวกับกฎหมายตำรวจจึงไม่ปรากฏอย่างชัดเจน  
 อย่างไรก็ตาม ในการประชุม อจก.ใหญ่นี้ ประธาน อจก.ใหญ่ ได้มอบหมายให้อนุกรรมการแก้ไข  
 เพิ่มเติม และทำความเข้าใจเล่นอ ดังปรากฏตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย 0601(ณ.1)/158  
 ลงวันที่ 7 ธันวาคม 2526 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติตำรวจ (แก้ไขครั้งที่ 1) (ภาคผนวก ข.)  
 ลักษณะเช่นนี้ ย่อมแสดงให้เห็นถึงว่า แม้ว่า อจก.ใหญ่ จะมิได้กำหนดบรรทัดฐานในการพิจารณากฎหมาย  
 ตำรวจ โดยพิจารณาจากหลักการและเหตุผลประกอบร่างไม่ได้ปรากฏให้จัดทำขึ้นก่อนร่างกฎหมาย  
 ตำรวจ และไม่มีรายงานการประชุมใดเป็นยืนยันไว้ แต่การที่ อจก.ใหญ่ ได้มีการพิจารณาร่วมกันและ  
 มอบหมายให้อนุกรรมการทุกท่านแก้ไขเพิ่มเติมทำความเข้าใจเล่นอ แสดงให้เห็นว่า บรรทัดฐานของ  
 อจก.ใหญ่ ได้ใช้บรรทัดฐานจากการหลักการศึกษาของ อจก. เล็กเป็นพื้นฐาน และพยายามจะปรับ  
 เปลี่ยนแก้ไขรายละเอียดบางมาตราให้รัดกุมยิ่งขึ้น ซึ่งอนุกรรมการที่ทำความเข้าใจเล่นอแก้ไขเพิ่มเติม  
 ในบางมาตรา เป็นข้าราชการตำรวจในระดับสูงทั้งสิ้น และมีการเชิญพลตำรวจตรี แลวง ธีระสวัสดิ์  
 เข้าร่วมประชุม อจก. เล็ก เพื่อพิจารณาปรับปรุงร่างในเฉพาะบางมาตรา เช่น มาตรา 16 และ  
 มาตรา 17 เป็นต้น แสดงว่า บรรทัดฐานของ อจก.ใหญ่เกี่ยวกับเรื่องนี้ สอดคล้องต่อการพิจารณาหลัก  
 การของ อจก. เล็ก และกรมตำรวจมากยิ่งขึ้น เพราะต่างฝ่ายมีลักษณะประสมประสานกันมากยิ่งขึ้น  
 ดังกรณีของ ข้าราชการตำรวจที่เข้าร่วมในการพิจารณา เป็นต้น ด้วยเหตุนี้เอง บรรทัดฐานในการ  
 พิจารณาเกี่ยวกับกฎหมายตำรวจของ อจก.ใหญ่ จึงมีลักษณะที่สอดคล้องกันไปในทิศทางเดียวกันกับ  
 อจก. เล็ก และกำหนดรูปแบบตามแนวทางที่กรมตำรวจวางไว้

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า บรรทัดฐานที่เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณากฎหมายตำรวจ หรือหลักการ และ เหตุผลที่คดีให้มี กฎหมายตำรวจปรากฏอย่างเด่นชัดในการพิจารณาของ อฉก. เล็ก ซึ่งมีลักษณะประ สัมประ สานร่วมกันระหว่างกรมตำรวจและ อฉก. เล็ก มีการหยิบยกประเด็นมาจากกรม ตำรวจ เป็นแนวทางในการกำหนดศักดิ์ตามกฎหมายตำรวจและในลุ่มบรรทัดฐานของ อฉก.ใหญ่ มี ลักษณะประ สัมประ สานกับกรมตำรวจมากยิ่งขึ้น มีการสอบถามความเห็นจากอนุกรรมการให้ท้าวความ เห็นเพิ่มเติม ซึ่งมีอนุกรรมการที่เป็นข้าราชการกรมตำรวจระดับสูง เป็นผู้เสนอขอแก้ไข การแก้ไข ในมาตราต่าง ๆ เช่นมาตรา 6 ที่อธิบดีกรมตำรวจขอแก้ไข ก็ไม่ได้มีสาระสำคัญที่แตกต่างไปจากร่าง เดิม (รายงานการประชุม อฉก. เล็ก ครั้งที่ 20/2526 วันที่ 9 ธันวาคม 2526) เพียงแต่มุ่งประเด็น จะให้ได้ความที่รัดกุมทางกฎหมายมากยิ่งขึ้นเป็นต้น ด้วยเหตุนี้เอง จึงกล่าวเพิ่มเติมได้ว่า กรมตำรวจ ก็มีบรรทัดฐานร่วมกันกับ อฉก. เล็ก เพราะแนวคิดและประเด็นบางประเด็นได้นำมาจากกรมตำรวจ ดังปรากฏในข้างต้น กรมตำรวจ อฉก. เล็กและ อฉก.ใหญ่ จึงมีบรรทัดฐานร่วมกันในกรณีของร่าง พระราชบัญญัติตำรวจ พ.ศ. ....

ในส่วนการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทย ที่ อฉก.ใหญ่ นำเสนอเพื่อให้พิจารณา ในหลักการ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่นร 0108 (พิเศษ) 468/2527 ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2527 (ภาคผนวก ข.) ปรากฏว่า กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่กระทรวงมหาดไทย 0207/11057 ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2528 เรื่องร่างพระราชบัญญัติตำรวจ พ.ศ. . . (ภาคผนวก ข.) โดยเห็นชอบในหลักการว่าควรจะมีร่างพระราชบัญญัติตำรวจ พ.ศ. .... แต่ควรบัญญัติเฉพาะการสั ดระบบงานของตำรวจ หน้าที่โดยทั่วไปของตำรวจ และสวัสดิการของข้าราชการตำรวจ ซึ่งยังไม่มี กฎหมายอื่นบัญญัติไว้ แสดงให้เห็นว่า หลักการในการสั ดให้มีกฎหมายตำรวจของกระทรวงมหาดไทย มีบรรทัดฐานในการพิจารณา เป็นไปในทิศทางเดียวกับ อฉก.ใหญ่ โดยเห็นว่าการมีกฎหมายตำรวจ กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนเป็นสิ่งที่ดี ดังจะเห็นจากงานวิจัยของ วร เดช สันทร ศร และวินิต ทรงประทุม (2530 : 36) แสดงว่าให้เห็นว่า สภาวะปัญหาที่ทำให้หน่วยงานไม่ได้พยายามทำหน้าที่ หลักของตนอย่างแท้จริง แต่กลับไปพยายามทำหน้าที่รอง มีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากความสับสนในบทบาท หน้าที่ของตนเอง ซึ่งอำนาจหน้าที่ของกรมไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนส่วนใหญ่ไม่มีกฎหมาย หรือพระราช บัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ของตนเป็นการเฉพาะ จะมีเพียงส่วนน้อยเท่านั้น นอกจากนี้ นริศ เจนวิริยะ แห่งหนังสือพิมพ์สยามรัฐ (2525 : 3) ได้วิจารณ์ว่า "เราเห็นว่าปัญหาสำคัญของกรมตำรวจเป็นอยู่ ขณะนี้...อยู่ที่ขอบเขตอำนาจของตำรวจ ที่ไม่เคยมีกำหนดแน่นอนลงไป เป็นเวลาช้านานแล้ว...."

ด้วยเหตุนี้เอง กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นชอบกับหลักการว่า ควรจะมีกฎหมายตำรวจ แต่ในส่วนการบริหารงาน ยุติธรรมที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น การใช้กำลังอาวุธ การเปิดเผยความลับ การตรวจค้นสืบกุม ฯลฯ กระทรวงมหาดไทย เห็นว่าไม่ควรบัญญัติให้ช้าอ่อน เพราะอาจเกิดปัญหาในการตีความทางกฎหมายต่อไป ลักษณะเช่นนี้ หมายความว่า บรรทัดฐานในการชี้ปัญหาของกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับกรณีนี้ มีลักษณะแคบหรือรัดกุมมากกว่า อจก.ใหญ่ โดยมองปัญหาทางด้านกฎหมายเป็นหลัก โดยพลตำรวจตรี เรืองณรงค์ ทวีโภค ให้ทัศนะว่า (เรืองณรงค์ ทวีโภค, สัมภาษณ์) "อย่างกฎหมายตำรวจก็ไม่ยอมปล่อยออกมา มหาดไทยนี่กว่า ทำให้สูญเสียชีวิตตำรวจไป... แท้ที่จริงเรา โทมนคม โทมบังบาง คนนี่บ้างผลักดัน" ดังนั้นในภาพรวมกระทรวงมหาดไทย ย่อมมีหลักการ และเหตุผลที่สอดคล้องให้กฎหมายตำรวจสอดคล้องกันกับ อจก.ใหญ่ บรรทัดฐานของกระทรวงมหาดไทย ย่อมมีหลักการและเหตุผลที่สอดคล้องให้กฎหมายตำรวจสอดคล้องกันกับ อจก.ใหญ่ แต่บรรทัดฐานของกระทรวงมหาดไทยมีลักษณะนิยามกฎหมายตำรวจที่ค่อนข้างรัดกุม และมองแคบกว่า เพราะฉะนั้น กฎหมายตำรวจ จึงได้รับความเห็นชอบในหลักการ

## 2. ระบบตำรวจจร

การประชุม อจก.ใหญ่ ครั้งที่ 2/2526 เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2526 นายอมรรักษา สัตย์ อนุกรรมการได้ชี้แจงถึงหลักการที่นำมาขึ้นการพิจารณาของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อศึกษาปัญหาโครงสร้างของกรมตำรวจ ในยุคสี่ตั่ง (สมัยรัฐบาลเปรม 1-3) ซึ่งเป็นประเด็นที่สำคัญในการศึกษา การปรับปรุงกรมตำรวจในยุคพิจารณาทบทวน (สมัยรัฐบาลเปรม-4) ดังนั้นในการประชุม อจก.เล็ก ครั้งที่ 18/2526 เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2526 วาระที่ 3 เรื่องเพื่อพิจารณา ที่ประชุมได้มีมติเห็นด้วยในหลักการและเหตุผลในการปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจ ตามที่นายอมรรักษา สัตย์ ประธาน อจก.เล็ก เสนอตั้งต่อไปนี้

1. เน้นหนักการบริการด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยตรงให้มากที่สุด
2. เน้นประสิทธิภาพ ลดขั้นตอนการบังคับบัญชาและความซ้ำซ้อนของงาน
3. เน้นการกระจายกำลังคนลงมาอยู่ในระดับล่าง ซึ่งเป็นระดับให้บริการแก่ประชาชนให้มากที่สุด
4. เน้นให้ผู้มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานสูง สามารถให้บริการโดยตรง



ต่อประชาชนได้นาน

5. เน้นการป้องกันอาชญากรรม
6. เน้นการตำรวจ ซึ่งมีพื้นฐานทางวิชาชีพสาขาต่าง ๆ ของงานตำรวจ
7. เน้นการตำรวจเป็นอาชีพที่ก้าวหน้า
8. เน้นให้ตำรวจปฏิบัติงานเฉพาะภารกิจหลักของตำรวจอย่างแท้จริง

(รายละเอียดข้อ 1-8 ดูจากคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุง

การบริหารงานของกรมตำรวจ (เล่มแดง 2526 : 90-91)

และเพิ่มข้อ 9. ใหม่ว่า เน้นให้บริการประชาชนสิ้นสุดในสถานีตำรวจและกองกำกับการเป็นระดับสูง

เมื่อได้กำหนดหลักการในการปรับปรุงกรมตำรวจแล้ว ในการประชุม อฉก. เล็ก ครั้งที่ 3/2527 เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2527 ได้มีมติให้ใช้หลักการ และแนวทางการพิจารณาจาก เล่มแดง เป็นหลัก โดยให้เรื่องพิจารณา ระบบตำรวจภูธรก่อน ดังนั้นในการประชุมครั้งที่ 4/2527 เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2527 ที่ประชุมได้พิจารณารายละเอียดในการปรับปรุงโครงสร้าง โดยมี มติดังนี้ (คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาข้อเสนอในการปรับปรุงกรมตำรวจ (รายงานสรุป โครงสร้างในส่วนตำรวจภูธร) 2529 : 7-13)

2.1 ระบบตำรวจภูธร ได้จัดแบ่งสายงานบริหารคือ

1. สำนักงานผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจฝ่ายภูธร 1-4
2. กองบังคับการตำรวจภูธร 1-12
3. กองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัด
4. สถานีตำรวจภูธร

การพิจารณาโครงสร้างในระดับสถานีตำรวจภูธร แบ่งออกได้เป็น

3 ชั้นคือ

- ก. ชั้นสถานีตำรวจภูธรอำเภอ
- ข. ชั้นสถานีตำรวจภูธรกิ่งอำเภอ
- ค. ชั้นสถานีตำรวจภูธรตำบล

สถานีตำรวจภูธรอำเภอ แบ่งออกเป็น 3 ชั้นคือ

มีสารวัตรใหญ่ เป็นหัวหน้า

- (1) สถานีตำรวจภูธรอำเภอ สำหรับอำเภอเมืองขนาดใหญ่
- (2) สถานีตำรวจภูธรอำเภอ สำหรับเมืองขนาดกลาง เมืองธรรมดา
- (3) สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองขนาดเล็ก

สถานีตำรวจภูธร จะต้องทำงานทุกประเภท โดยเสนอแนะให้มี 9

สายงาน

- (1) งานอำนวยการและงานช่วย
- (2) งานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม
- (3) งานสืบสวน
- (4) งานสอบสวน
- (5) งานบริการประชาชน
- (6) งานปฏิบัติการพิเศษ
- (7) งานควบคุมอบายมุข
- (8) งานจราจร
- (9) งานท่องเที่ยว

ทั้งนี้ทุกสถานีตำรวจ (ภูธร และนครบาล) ควรจัดสายงานเพื่อปฏิบัติงาน

หลักของตำรวจอย่างน้อย 4 งานคือ

- (1) งานอำนวยการและงานช่วย
- (2) งานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และงานปฏิบัติการพิเศษ
- (3) งานสืบสวน งานสอบสวน และงานควบคุมอบายมุข
- (4) งานบริการประชาชน ในกลุ่มงานนี้ให้รวมงานชุมชนสัมพันธ์

ส่วนจะมีการพิจารณาแยกงานเพิ่มขึ้นได้ เมื่อมีปริมาณงานมาก ทั้งนี้

ขึ้นอยู่กับระดับและปริมาณงานของสถานีตำรวจนั้น ๆ

2.2 งานบริการประชาชนต่าง ๆ อจก. เล็กเสนอแนะว่า ควรให้มา เสิร์จล้นที่ระดับสถานีตำรวจให้มากที่สุด และการที่จะมา เสิร์จล้นที่สถานีตำรวจโดยรวดเร็วได้นั้น จะต้องมีการ สอดส่องคดีต่าง ๆ เสิร์จล้นโดยเร็ว จึง เสนอปรับปรุงอำนาจการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยการแก้ไขกฎข้อบังคับ ระเบียบและคำสั่งต่าง ๆ

2.3 การพิจารณาระบบงานสอบสวนในสถานีตำรวจ งานสอบสวนนั้น เป็นงานสำคัญซึ่งจำเป็นต้องมีการจัดระบบและบุคลากรที่ใช้ในการปฏิบัติงานให้เหมาะสม เพื่อสามารถให้ความยุติธรรมกับประชาชนได้อย่างเต็มที่ ซึ่งขึ้นอยู่กับคุณภาพของพนักงานสอบสวน ซึ่งควรให้มีบุคลากรในระดับผู้เชี่ยวชาญในสายงานสอบสวนในระดับกองกำกับการได้หลายตำแหน่งตามความจำเป็น โดยจัดเป็นตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งอาจใช้ชื่อว่า "ผู้ชำนาญการสอบสวน" เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้คำปรึกษาในระดับสถานีตำรวจ

2.4 การพิจารณาระบบงานสืบสวนในสถานีตำรวจ มีลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) งานสืบสวน เพื่อให้บริการประชาชนในลักษณะที่จะปูพื้นฐานสร้างความร่วมมือกับประชาชน
- (2) งานสืบสวน เพื่อศึกษาพื้นฐานชุมชน (โดยไม่ต้องรอการแจ้งความ) ซึ่งจะได้ประโยชน์ทางด้านความมั่นคงด้วย
- (3) งานสืบสวน เพื่อประโยชน์ในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมในลักษณะที่ไม่เปิดเผย (detective)
- (4) งานสืบสวนคดีอาชญากรรมและอาชญากรรมรายใหญ่ (โดยไม่ต้องรอการแจ้งความ)
- (5) งานสืบสวนเฉพาะคดีซับซ้อน (เมื่อมีการแจ้งความและสำร่วตริใหญ่ รับผิดชอบว่า เป็นคดีซับซ้อนและมอบให้ฝ่ายสืบสวนไปดำเนินการ)

2.5 การพิจารณาโครงสร้างระดับกองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัด เพื่อให้ งานบริการประชาชนที่ยังไม่ เสิร์จที่ระดับสถานีตำรวจ จะต้องมา เสิร์จที่ระดับกองกำกับการตำรวจ ภูธรจังหวัด จึงควรแบ่งโครงสร้างกองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัดใหม่ ออกเป็น 5 กลุ่มงานคือ

- (1) งานอำนวยการกลาง
- (2) งานบริการและสนับสนุน
- (3) งานคดีและงานสืบสวน
- (4) งานวิทยาการและพิสูจน์หลักฐาน
- (5) งานป้องกันปราบปรามและปฏิบัติการพิเศษ

และเห็นควรให้กระจายกำลังในระดับกองกำกับการลงไปช่วยปฏิบัติงานในหน่วยงานระดับรองให้มากที่สุด

2.6 เห็นควรให้ที่ตำแหน่งผู้ชำนาญการสอบสวน ประจำกองกำกับการ เพื่อจะได้ส่งให้ไปร่วมทำสำนวนการสอบสวนในสถานีตำรวจได้ โดยมีคดีไม่เกินพันตำรวจเอก และในระดับสถานีตำรวจ อาจมีผู้ชำนาญการสอบสวนประจำอยู่ก็ได้ มีคดีไม่สูงกว่าพันตำรวจโท และในระดับส่วนตำแหน่งผู้กำกับการ รองผู้กำกับการ สารวัตรใหญ่และสารวัตร เป็นตำแหน่งบริหาร จึงควรมีเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับงานบริหาร

2.7 การพิจารณาโครงสร้างในระดับกองบังคับการตำรวจภูธร เห็นควรให้รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสืบสวนช่วยตำรวจท้องที่ในคดีสำคัญ ๆ ซึ่งทำหน้าที่คล้ายกับ กองปราบปราม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในทางปฏิบัติการสืบสวนสอบสวน และให้รับผิดชอบงานทางด้านวิทยาการ เพื่อช่วยเหลือการสืบสวนสอบสวน ตำรวจท้องที่ด้วยโดยการแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มคือ

- (1) งานอำนวยการและงานช่วย
- (2) งานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม
- (3) งานวิทยาการและพิสูจน์หลักฐาน

นอกจากนี้ควรให้มีตำแหน่งผู้ชำนาญการสอบสวนประจำที่กองบังคับการ มีชั้นยศ ตั้งแต่พันตำรวจโทถึงพันตำรวจเอกพิเศษ คือ มียศอย่างสูงได้เท่ากับรองผู้บังคับการ สำหรับตำแหน่งรองผู้บังคับการให้มีเพียง 2 อัตรา และส่วนที่เกินเท่านี้ ควร เปลี่ยนเป็นผู้ชำนาญการสอบสวนพิเศษและผู้ชำนาญการสาขาอื่น ๆ

2.2.8 นอกจากกองกำกับการตำรวจภูธร จังหวัด มีฝ่ายการบังคับบัญชาขึ้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว เห็นควรให้มีฝ่ายการบังคับบัญชาต่อกองบัญชาการ (หรือสำนักงานผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจแล้วแต่) เพื่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมตามรอยตะเข็บจังหวัดและ



ระหว่างจังหวัด ส่วนกองบังคับการตำรวจภูธร 1-12 ให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นกองปราบปราม มีหน้าที่  
สืบสวนสอบสวนคดีที่เกิดขึ้นภายในเขตอำนาจ ส่วนกองกำกับการสืบสวนสอบสวน ประจำกองบัญชาการ  
ตำรวจภูธร จึงหมดความจำเป็น จึงควรยุบเลิก แล้วชักชวนกำลังไปปฏิบัติหน้าที่อื่นตามความจำเป็น  
การพิจารณาและจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระบบโครงสร้างตำรวจ  
ข้างต้น (โดยยังไม่ได้ศึกษาในระดับกองบัญชาการตำรวจภูธร หรือสำนักงานผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ  
ฝ่าย) แสดงให้เห็นได้ว่า

1. จากข้อเสนอแนะในข้อ 2.1 อจก.เล็ก ได้อาศัยหลักการในข้อ  
1 เน้นการให้บริการรักษาความสงบเรียบร้อยแก่ประชาชนมากที่สุด ข้อ 5 เน้นการป้องกันอาชญากรรม  
ข้อ 8 เน้นให้ตำรวจปฏิบัติงานเฉพาะภารกิจหลักอย่างแท้จริง เป็นหลัก

2. จากข้อเสนอแนะในข้อ 2.2 อจก.เล็ก ได้อาศัยหลักการข้อ 2  
เน้นประสิทธิภาพ และข้อ 9 เน้นการให้บริการประชาชนมาเป็นผู้ตัดสินในระดับสถานีตำรวจ เป็นหลัก

3. จากข้อเสนอแนะในข้อ 2.3 อจก.เล็ก ได้อาศัยหลักการข้อ 4  
เน้นให้ผู้มีประสบการณ์สูง สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้นาน ข้อ 6 เน้นการตำรวจที่มีพื้นฐาน  
อาชีพสาขาต่าง ๆ ของงานตำรวจและข้อ 7 เน้นการตำรวจเป็นอาชีพที่ก้าวหน้า เป็นหลัก

4. จากข้อเสนอแนะในข้อ 2.4 อจก.เล็ก ได้อาศัยหลักการ  
ข้อ 1 เน้นการให้บริการรักษาความสงบเรียบร้อยแก่ประชาชนมากที่สุด ข้อ 5 เน้นการป้องกัน  
อาชญากรรม และข้อ 8 เน้นให้ตำรวจปฏิบัติงานเฉพาะภารกิจหลักอย่างแท้จริง เป็นหลัก

5. จากข้อเสนอแนะในข้อ 2.5 อจก.เล็ก ได้อาศัยหลักการข้อ 3  
เน้นการกระจายกำลังคนลงมาในระดับล่าง ซึ่งให้บริการแก่ประชาชนมากที่สุด และข้อ 9 เน้นการ  
บริการประชาชนสิ้นสุดในระดับสถานีตำรวจและกองกำกับการ เป็นหลัก

6. จากข้อเสนอแนะในข้อ 2.6 อจก.เล็ก ได้อาศัยหลักการข้อ 4  
เน้นให้ผู้มีประสบการณ์สูง สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้นาน ข้อ 6 เน้นการตำรวจที่มีพื้นฐาน  
วิชาชีพจากสาขาต่าง ๆ ของการตำรวจ และข้อ 7 เน้นการตำรวจเป็นอาชีพที่ก้าวหน้า เป็นหลัก

7. จากข้อเสนอแนะในข้อ 2.7 อจก.เล็ก ได้อาศัยหลักการ  
ข้อ 4 เน้นให้ผู้มีประสบการณ์สูง สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้นาน ข้อ 6 เน้นการตำรวจที่มีพื้นฐาน  
วิชาชีพจากสาขาต่าง ๆ ของการตำรวจ และข้อ 7 เน้นการตำรวจเป็นอาชีพที่ก้าวหน้า เป็นหลัก

8. จากข้อ เสนอแนะ ในข้อ 2.8 อจก. เล็กได้อาศัยหลักการข้อ 2 เน้นประสิทธิภาพ ลดขั้นตอนการบังคับบัญชาและความซ้ำซ้อนของงาน และข้อ 8 เน้นให้ตำรวจปฏิบัติ งานเฉพาะภารกิจหลักของตำรวจอย่างแท้จริง เป็นหลัก

ดังนั้น จากการศึกษา การพิจารณาปัญหาของ อจก. เล็ก พบว่า ได้ยึดแนวทางและหลักการจาก เล่มแดง ในส่วนของรายงานของคณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจเพื่อศึกษา ปัญหา โครงสร้างของกรมตำรวจ (มีนายอมร รักษาสัตย์ เป็นประธาน) เป็นหลัก ผลงานและข้อ เสนอแนะในการปรับปรุงกรมตำรวจ จึงมีลักษณะใกล้เคียงกัน ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า อจก. เล็ก ได้พิจารณาปรับปรุงระบบตำรวจรัฐ ซึ่งก็คือการพิจารณาปรับปรุงระบบโครงสร้างของตำรวจภูมิภาค ในส่วนคณะ อนุกรรมการ เฉพาะกิจฯ นั่นเอง ด้วยเหตุนี้จากข้อ เสนอแนะที่เป็นผลการพิจารณาของ อจก. เล็ก จึงได้อาศัยหลักการในการปรับปรุง โครงสร้างกรมตำรวจ เป็นบรรทัดฐานในการศึกษาของ อจก. เล็กอย่างชัดเจนตั้งข้างต้น นอกจากนี้หากศึกษาในระดับบุคคล นายอมร รักษาสัตย์ ประธาน อจก. เล็ก ก็เคยเป็นประธานคณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจฯ เพราะฉะนั้น ที่ค้นคดี คำนิยาม ความคิด ประสิทธิภาพต่าง ๆ จึงมีแนวในการพิจารณา เป็นไปในแนวทางเดียวกับคณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจฯ บรรทัดฐานในการศึกษาของ อจก. เล็ก เกี่ยวกับระบบตำรวจรัฐ จึงมีลักษณะชัดเจนตามหลักการ ปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจ 9 ข้อ ข้างต้น

ในส่วนการพิจารณาของ อจก. ใหญ่ เมื่อ อจก. เล็ก ได้มีการพิจารณา เสร็จสิ้นแล้ว ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 30/2527 เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2527 ให้เสนอ รายงานการพิจารณาปรับปรุง โครงสร้างตำรวจรัฐต่อที่ประชุม อจก. ใหญ่ โดยในการประชุม อจก. ใหญ่ ครั้งที่ 3/2524 เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2527 ได้นำหัวข้อพิจารณาดังกล่าวมาเพื่อพิจารณา จากการศึกษา รายงานการประชุมครั้งที่ 2/2526 วันที่ 27 กรกฎาคม 2526 อธิบดีกรมตำรวจ ได้ชี้แจงว่า ได้ยึดถือนโยบาย 6 ข้อของประธาน อจก. ใหญ่ ที่มอบหมายเป็นแนวทางในการพิจารณา เตนเนท บัลดิง (Kenneth Boulding) (1963 : 156-157) ชี้ให้เห็นว่า "ผู้มีบทบาทระดับสูง ขององค์การจะก่อให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงลักษณะเฉพาะขององค์การ ซึ่งเป็นผลมาจากบุคลิกของ ผู้มัน" ลักษณะเช่นนี้ นโยบายของประธาน อจก. ใหญ่ (พลเอก ประจวบ สุนทรางกูร) จึงเป็น แนวทางการพิจารณาของ อจก. ใหญ่ ดังต่อไปนี้ (คณะทำงานเฉพาะกิจในการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างและระบบการบริหารงานของกรมตำรวจ (เล่มขาว) 2526 : 9-10)

1. ปรับปรุงหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบให้มีประสิทธิภาพในการบริการประชาชนยิ่งขึ้น และเพิ่มสวัสดิการการเจ้าหน้าที่ให้ดียิ่งขึ้น
2. รัฐบาลให้ความสำคัญแก่คณะกรรมการชุดใหม่มาก จึงได้มอบหมายให้ปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ ตลอดจนศึกษาสภาพปัญหาและพิจารณาจัดทำข้อเสนอแนะฯ แนวทางในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและระบบการบริหารราชการของกรมตำรวจ เพื่อให้กรมตำรวจเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาล
3. รัฐบาลมีเจตจำนงอันแน่วแน่ที่จะปรับปรุงกิจการตำรวจ ให้สามารถบริการประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมุ่งบำรุงขวัญและสวัสดิการของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ให้สูงขึ้นพร้อมกันไป
4. หากจะมีการปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจแล้ว การปรับปรุงนั้น ๆ จึงยึดหลักเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการประชาชนมากกว่า เพื่อเพิ่มตำแหน่งหรือยกให้ตำรวจ
5. ขอให้คณะกรรมการฯ ปรับปรุงในสิ่งที่เห็นว่า ปรับปรุงได้ โดยไม่ก่อให้เกิดผลร้ายแก่ขวัญและกำลังใจตำรวจ หากกระทบบ้างก็ขอให้ร่น้อยที่สุด และต้องชี้แจงทำความเข้าใจแก่ตำรวจ
6. ข้อยูติใด ๆ ที่คณะกรรมการชุดก่อนได้ทำไว้ และสามารถปฏิบัติได้ ก็ขอให้เข้ามาใช้งานในคณะกรรมการชุดนี้

สรุปได้ว่า อจก.ใหญ่ โดยประธาน อจก.ใหญ่ ได้กำหนดนโยบายในการปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจ คือ

- ก. ใช้งบประมาณน้อยที่สุด
- ข. ให้มีการเปลี่ยนแปลงน้อยที่สุด

(รายงานการประชุม อจก. เล็ก ครั้งที่ 19/2526 วันที่ 2 ธันวาคม 2526 โดยพันตำรวจเอก สัมศักดิ์ วิวัฒมนันต์) ซึ่งสอดคล้องต่อ พลตำรวจตรี เริงณรงค์ ทวีโชค ให้ที่คณะฯ "หลักการของท่านประธาน ประหยัด คือประหยัดเป็นเรื่องหลัก แต่อย่างไรก็ตามได้ให้ที่คณะฯ ประหยัดจะทำอย่างไร ให้เกิดประสิทธิภาพอย่างไร แยกบัลลังก์หลักเป็นอัน ฯ เราจะพูดเป็นส่วนรวม เราไม่ได้ลี้กไปถึงขนาดนี้...เราศึกษา เราพบปัญหาอะไร พยายามแก้ ปรับไปเพื่อให้เข้ากับภาวะการณ์ปัจจุบัน...ไม่มีหลักเกณฑ์" (เริงณรงค์ ทวีโชค, สัมภาษณ์)

ด้วยเหตุนี้ บรรทัดฐานในการชี้ปัญหาของ อฉก.ใหญ่จึงมีลักษณะกว้าง และเปิดโอกาสให้ อฉก. เล็กใช้ดุลพินิจได้ภายในขอบเขตที่เหมาะสม เพื่อปรับเปลี่ยนแนวทางการพิจารณาให้สอดคล้องต่อหลักการของ อฉก.ใหญ่ข้างต้นได้ เช่นการวิเคราะห์โครงสร้างของสำนักงานผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจฝ่ายแทนกองบัญชาการ จะกระทบกระเทือนต่อผู้ปฏิบัติงานได้ ดังนั้น มติที่ประชุม อฉก. เล็ก ครั้งที่ 19/2526 เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2526 จึงมีมติรับไปปรับปรุงให้เข้ากับการคัดองค์การตามความเหมาะสม หรือ แม้แต่การประชุม อฉก.ใหญ่ ครั้งที่ 2/2526 เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2526 นายกระมล ทองธรรมชาติ รองประธานฯ แสดงทัศนะว่า "ข้อคิดเห็นของกรมตำรวจและของคณะกรรมการเฉพาะกิจ (รัฐบาลชุดที่แล้ว...ผู้วิจัย) ล้อคล้อกันเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ (ชุดปัจจุบัน...ผู้วิจัย) ก็คงไม่ต้องวินิจฉัยว่าโครงสร้างรูปแบบ 1 หรือ 2 จะเหมาะสมกว่ากัน เพราะยอมรับกันแล้วว่า การปรับปรุงที่ใหญ่เกินกว่าที่จะเป็นไปได้ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน..." ด้วยเหตุนี้เอง การพิจารณาโครงสร้างของกรมตำรวจขึ้นสังกัดอย่างไร (รูปแบบ 1 และ 2) จึงหยุดการพิจารณาทันที ซึ่งแสดงให้เห็นว่าบรรทัดฐานของ อฉก.ใหญ่ ในการชี้ปัญหา มีลักษณะที่ยืดหยุ่นพื้นฐานที่เป็นไปได้ ไม่ปฏิบัติทั้งระบบ เป็นการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ภายใต้ หลักการประหยัด และการเปลี่ยนแปลงน้อยที่สุด

เพราะฉะนั้น เกี่ยวกับการพิจารณาระบบตำรวจภูธร ซึ่ง อฉก. เล็ก มีข้อเสนอแนะอยู่ 8 ประการข้างต้น โดยมีสาระสำคัญให้จัดตั้งตำแหน่งผู้ชำนาญการสอบสวนลดตำแหน่งรองผู้บังคับการ รองผู้กำกับการ และเพิ่มตำแหน่งผู้ชำนาญการ ทำให้สายการบริหาร-บังคับบัญชาหดทอนลง มีการยุบกองกำกับการสืบสวนสอบสวน ปรับเปลี่ยนภารกิจของบังคับการตำรวจภูธรเขต เป็น กองปราบปรามภายในเขตอำนาจ สายการบังคับบัญชา ระดับล่าง ขึ้นตรงต่อกองบัญชาการตำรวจภูธรนั้น เหล่านี้ ล้วนแสดงให้เห็นว่า การพิจารณาของ อฉก. เล็ก แม้ว่าจะมีบรรทัดฐานที่ชัดเจน แต่ก็ขัดกับบรรทัดฐานในการพิจารณาชี้ปัญหาของ อฉก.ใหญ่ เช่น หลักการเปลี่ยนแปลงน้อยที่สุด เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ การประชุม อฉก.ใหญ่ ครั้งที่ 3/2527 เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2527 วาระที่ 3 การพิจารณาระบบตำรวจภูธร ประธาน อฉก.ใหญ่ จึงเล่นคำว่า "ในระยะแรกควรส่งข้อเสนอของคณะกรรมการเฉพาะกิจ (ชุดเล็ก...ผู้วิจัย) ไปให้กรมตำรวจ พิจารณาแล้วเปรียบเทียบความเป็นไปได้ น่าจะเกิดประโยชน์มากกว่า โดยขอมอบให้ พลตำรวจโทประกอบ วิริยะพันธุ์ นำไปเสนอให้กรมตำรวจพิจารณาแต่อย่าให้นานนัก" และให้จัดส่งตามหนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ ปตร. 001/2527 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2527 (ภาคผนวก ข.) เรื่องการปรับปรุง



ตำรวจภูธร ถึงอธิบดีกรมตำรวจ

ในลู่วนการพิจารณาของกรมตำรวจ จากการศึกษารายงานการประชุม ครั้งที่ 2/2526 วันที่ 27 กรกฎาคม 2526 อธิบดีกรมตำรวจ ได้สรุปแนวทางการปรับปรุงกรมตำรวจ ดังนี้คือ

- (1) เน้นการปรับปรุงสถานีตำรวจที่มีโครงสร้างและมีระบบการปฏิบัติงานที่เหมาะสมที่สุด ให้การบริการแก่ประชาชนให้ได้ผลดีที่สุด และพยายามให้งานต่าง ๆ เสร็จสิ้นในระดับสถานีตำรวจ โดยไม่ต้องส่งมายังกองกำกับการ กองบังคับการ กองบัญชาการ หรือกรมตำรวจ
- (2) ปรับปรุงฝ่ายอำนวยการของกรมตำรวจ เพื่อทำหน้าที่ช่วยผู้บังคับบัญชาในการตัดสินใจ
- (3) ปรับปรุงระบบการศึกษาของกรมตำรวจ เพื่อเน้นให้ข้าราชการตำรวจมีคุณธรรมและความรับผิดชอบมากขึ้น โดยคัดเลือกวิทยาลัยตำรวจ เพื่อทำหน้าที่นี้ ซึ่งตรงกับข้อคิดเห็นของคณะกรรมการ เฉพาะกิจ (ชุดปัจจุบัน.....ผู้วิจัย)
- (4) เพิ่มคุณภาพงานล่อลวงให้มีความรวดเร็ว โดยการคัดเลือกให้ผู้ชำนาญการในสายงาน
- (5) ได้พิจารณาแบ่งข้าราชการตำรวจออกเป็นประเภทมียศ และไม่มียศ ซึ่งจะทำการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจคล่องตัวขึ้น และสามารถพัฒนาบุคคลได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- (6) พิจารณาให้มีกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมตำรวจโดยเฉพาะ
- (7) มุ่งพัฒนาข้าราชการตำรวจชั้นประทวน ซึ่งมีความสำคัญมาก เพราะสัมผัสใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดและส่งเสริมด้านขวัญ กำลังใจ ควบคู่กันไป
- (8) ปรับปรุงหน่วยงานด้านวิทยาการในระดับต่างๆ โดยเฉพาะในระดับจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ
- (9) กำหนดสายงานของกรมตำรวจ โดยเน้นเรื่องความเชี่ยวชาญงานเฉพาะด้าน ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุง คุณภาพและวิถีทางการรับราชการของข้าราชการตำรวจ

นอกจากนี้ยัง ได้ยึดนโยบาย 6 ข้อของประธาน อจก.ใหญ่ เป็นแนวทางการพิจารณา ซึ่งลักษณะดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า กรมตำรวจได้ยึดเอาแนวทางการเปลี่ยนแปลงน้อยที่สุดของ อจก.ใหญ่เป็นบรรทัดฐาน กล่าวคือ สิ่งใดที่ควรยุบแล้วไม่ถูกยุบ แสดงว่า เปลี่ยนแปลงน้อยที่สุด เป็นผลประโยชน์ของกรมตำรวจ ซึ่งจะกำหนดลักษณะและรูปแบบการแก้ปัญหาและหาทาง เลือกตั้งที่กรรมการ คคร. ทำหน้าที่ให้ทัศนะว่า "กรมตำรวจจะพูดออกมาอย่างไรก็ได้ แต่ที่จริง ๆ ก็เพื่อผลประโยชน์ของกรมตำรวจทั้งสิ้น.....ไม่ยากเปลี่ยนแปลงอะไร เพราะอำนาจจริง ๆ ผลประโยชน์ที่ได้รับ มันมากพออยู่แล้ว" ด้วยเหตุนี้เอง คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างตำรวจภูธรใน คคร. (ซึ่งสอดคล้องขึ้นเนื่องจาก ประธาน อจก.ใหญ่ ให้กรมตำรวจตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งขึ้น คอยให้พิจารณาเรื่องที่จะส่งไปจาก อจก.ใหญ่ ให้มีความต่อเนื่องกัน : จากรายงานการประชุม อจก.ใหญ่ ครั้งที่ 3/2527) จึงเห็นด้วยกับ อจก.เล็ก ในการประชุมระดับสถานีตำรวจภูธรอำเภอ และกองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัด เว้นแต่ในระดับกองบังคับการเขต (ภาคผนวก ค.) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า มิติหนึ่งในการทำงานของ คคร. เน้นหลักการตามข้อ 1, ข้อ 4 และข้อ 9 ของกรมตำรวจ เป็นบรรทัดฐานในการแก้ปัญหาโดยยึดบนพื้นฐานผลประโยชน์กรมตำรวจ คือ การขยายสายงานในระดับสถานีตำรวจ และการไม่ยุบเลิกกองกำกับการตำรวจสืบสวนสอบสวน

สรุปได้ว่าเกี่ยวกับระบบตำรวจซึ่ง อจก.เล็ก เน้นหลักการพิจารณาระบบโครงสร้างของตำรวจภูธร มีบรรทัดฐานในการแก้ปัญหาที่ขัดกับบรรทัดฐานของ อจก.ใหญ่ และสอดคล้องกับบรรทัดฐานของความเห็นหนึ่งของกรมตำรวจบางประการตั้งข้างต้น(ความเห็นหนึ่งของกรมตำรวจ ยังไม่ใช่ความเห็นของกรมตำรวจเนื่องจากยังไม่ผ่านความเห็นชอบจาก คคร. และอธิบดีกรมตำรวจ)

### 3 ระบบตำรวจนครบาล

จากการศึกษารายงานการประชุม อจก.เล็ก ครั้งที่ 18/2526 วันที่ 25 พฤศจิกายน 2526 ได้เริ่มต้นการพิจารณาระบบโครงสร้างของกรมตำรวจ โดยได้หยิบยกโครงสร้างในระดับสถานีตำรวจ กองกำกับการ และกองบังคับการ มาพิจารณาอย่างกว้าง ๆ และนำหลักการและแนวทางพิจารณาจากเอกสาร เล่มแดง เป็นแนวทางในการพิจารณา ในการพิจารณาครั้งนี้ได้หยิบยกระบบตำรวจนครบาลมาเทียบเคียง กับระบบตำรวจภูธรด้วย ครั้นในการประชุมครั้งที่ 20/2527 เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2527 พันตำรวจเอก วิโรจน์ เปาอินทร์ ได้นำรายงานแนวทางการปรับปรุงการสืบสวนสอบสวนคดีอาชญากรรมมา ให้ที่ประชุมพิจารณา และการประชุม ครั้งที่ 24/2527

เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2527 พลตำรวจตรีแสวง วีระสวัสดิ์ ได้สรุปผลการพิจารณาระบบงานจราจรและวิทยาการในกองบัญชาการตำรวจนครบาล ตามที่ประธาน อฉก. เล็ก ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาปรับปรุงระบบงานจราจรและวิทยาการในกองบัญชาการตำรวจนครบาล เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2527 นอกจากนี้ พันตำรวจเอก วาทีน ศัพท์รงค์ ผู้กำกับการตำรวจนครบาล 1 ได้ชี้แจงถึงความจำเป็นในตำแหน่งผู้ชำนาญการสอบสวนและควรเพิ่มงานอำนาจการในระดับกองกำกับการด้วย (รายงานการประชุมครั้งที่ 33/2527 วันที่ 12 ตุลาคม 2524) ลักษณะเช่นนี้แสดงให้เห็นว่า ในการพิจารณาระบบตำรวจนครบาล แม้ว่าจะได้นำหลักการพิจารณาจากเอกสารเล่มแดงก็ตาม แต่การมีส่วนร่วมในการชี้ปัญหาใหม่ ๆ ได้เกิดขึ้นจากอนุกรรมการหลายท่าน ด้วยเหตุนี้ หลักการในการพิจารณาจึงมีลักษณะที่ชัดเจนน้อยกว่าระบบตำรวจภูธร อย่างไรก็ตามการพิจารณาระบบตำรวจนครบาลได้สิ้นสุดลงในระดับกองบังคับการตำรวจนครบาลและมีการสรุปผลการพิจารณาปรับปรุงระบบตำรวจนครบาล ในการประชุม อฉก. เล็ก ครั้งที่ 39/2527 เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2527 โดยมีผลสรุปการพิจารณาระบบตำรวจนครบาลดังต่อไปนี้ (คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาข้อเสนอนในการปรับปรุงกรมตำรวจ (รายงานสรุปโครงสร้างในส่วนตำรวจนครบาล) 2526 : 1-9)

3.1 การปรับปรุงสถานีตำรวจ เพื่อให้งานบริการประชาชนต่าง ๆ มาแล้วเสร็จสิ้นที่ระดับสถานีตำรวจให้มากที่สุด จึงควรปรับปรุงสถานีตำรวจนครบาล โดยแบ่งงานออกเป็น 8 สายงานคือ

- (1) งานอำนวยการ (และงานช่วย)
- (2) งานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม
- (3) งานสืบสวนสอบสวน
- (4) งานบริการประชาชน
- (5) งานปฏิบัติการพิเศษ
- (6) งานควบคุมอบายมุข
- (7) งานจราจร
- (8) งานท่องเที่ยว

และทุกสถานีตำรวจ นครบาลจะต้องมีงานหลักอย่างน้อยในสายงานลำดับที่ 1-4 (ลักษณะเดียวกับระบบตำรวจภูธร)

3.2 งานสืบสวน เห็นควรปรับปรุงลักษณะเดียวกับระบบงานสืบสวนของ ตำรวจภูธร

3.3 การปรับปรุงงานในกองบังคับการตำรวจนครบาล เห็นควรปรับปรุง เขตอำนาจใหม่ให้เหมาะสมกับปริมาณงาน และความเจริญเติบโตของบ้านเมือง โดยกำหนดให้มี กองบังคับการ 5 เขตพื้นที่ (แบบเดิมมีอยู่ 3 กองบังคับการ)

3.4 ยุบกำกับการตำรวจนครบาลที่คุมพื้นที่ทั้งหมด แล้วตัดอัตราผู้กำกับการ และรองผู้กำกับการ ซึ่งมิอยู่ ไปประจำสำนักผู้ชำนาญการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ในกองบังคับการและมอบ หน้าที่รับผิดชอบ

3.5 การปรับปรุงงานวิทยาการ เพื่อช่วยงานสืบสวนในกองบัญชาการตำรวจ นครบาล เห็นควรจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อกำหนดหน้าที่เกี่ยวกับงานทะเบียนประวัติอาชญากรและ ตรวจสถานที่เกิดเหตุ โดยวิธีการดังต่อไปนี้

(1) ปรับปรุงกองกำกับการ ศูนย์รวมข่าว กองบังคับการสายตรวจ และปฏิบัติการพิเศษ โดยกำหนดหน้าที่เพิ่มเติมให้แก่แผนกถ่ายรูป เป็นแผนกถ่ายรูปและตรวจสถานที่เกิดเหตุ

(2) ปรับปรุงแผนกทะเบียนประวัติอาชญากร ในกองกำกับการข่าว กองบังคับการอำนวยการ โดยกำหนดหน้าที่ให้เป็นหน่วยกลางของกองบัญชาการตำรวจ นครบาล รับผิดชอบรวบรวมข้อมูลสำคัญ

ทั้งนี้โดยให้ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณ ยานพาหนะ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้และอื่น ๆ ที่จำเป็น

การพิจารณาและจัดทำข้อเสนอนี้เกี่ยวกับระบบโครงสร้างตำรวจ นครบาล (โดยยังไม่ได้ศึกษาในระดับกองบัญชาการตำรวจ นครบาลหรือสำนักงานผู้ช่วยอธิบดี กรมตำรวจฝ่าย) แสดงให้เห็นว่า

1. จากข้อเสนอนี้ในข้อ 3.1 ออก.เส็ก ได้อาศัยหลักการ ปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจในข้อ 1 เน้นการให้บริการรักษาความสงบเรียบร้อยแก่ ประชาชนมากที่สุด ข้อ 5 เน้นการป้องกันอาชญากรรม ข้อ 8 เน้นการปฏิบัติงานเฉพาะภารกิจ หลักอย่างแท้จริง



และข้อ 9 เน้นการให้บริการประชาชนกลุ่มผู้ด้อยในระดับสถานีตำรวจ เป็นหลัก

2. จากข้อเสนอแนะในข้อ 3.2 อฉก. เล็ก ได้อาศัยหลักการปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจในข้อ 1 เน้นการให้บริการรักษาความสงบเรียบร้อยแก่ประชาชนมากที่สุด ข้อ 5 เน้นการป้องกันอาชญากรรม และข้อ 8 เน้นให้ตำรวจปฏิบัติงานเฉพาะภารกิจหลักอย่างแท้จริง เป็นหลัก

3. จากข้อเสนอแนะในข้อ 3.3 อฉก. เล็ก ได้อาศัยหลักการปรับปรุงเขตอำนาจใหม่ให้เหมาะสมกับปริมาณและความเจริญเติบโตของบ้านเมือง เป็นหลัก

4. จากข้อเสนอแนะในข้อ 3.4 อฉก. เล็ก ได้อาศัยหลักการปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจในข้อ 2 เน้นประสิทธิภาพ ลดขั้นตอนการบังคับบัญชาและความซ้ำซ้อนของงาน ข้อ 3 เน้นการกระจายกำลังคนลงมาในระดับล่าง ซึ่งเป็นระดับให้บริการแก่ประชาชนมากที่สุด ข้อ 4 เน้นให้ผู้มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานสูง สามารถให้บริการโดยตรงต่อประชาชนได้ทันที และข้อ 6 เน้นการตำรวจ ซึ่งมีพื้นฐานทางวิชาชีพสาขาต่าง ๆ ของงานตำรวจ เป็นหลัก

5. จากข้อเสนอแนะในข้อ 3.5 อฉก. เล็ก ได้อาศัยหลักการที่จะให้โครงสร้างเป็นส่วนช่วยในการคัดสรรกำลังบุคคล เครื่องมือสื่อสาร อาวุธยุทโธปกรณ์ และงบประมาณมีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดประโยชน์และบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่องค์การนั้น ๆ กำหนดไว้ เป็นไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และสัมฤทธิ์ผลอย่างยั่งยืน

จากข้อเสนอแนะของ อฉก. เล็ก ในข้อ 3.1 ข้อ 3.2 ข้อ 3.4 จะเห็นได้ว่า มีลักษณะคล้ายคลึงกับเอกสารเล่มแดง กบงงานในสถานีตำรวจนครบาล ระบบงานสืบสวนและผู้ชำนาญการสอบสวน ด้วยเหตุนี้ จึงมีบรรทัดฐานในการชี้ปัญหา ตามหลักการปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจ (ตามเอกสารเล่มแดง) ที่นำมาใช้เป็นหลักการของ อฉก. เล็ก ส่วนข้อเสนอแนะในข้อ 2.3.3 และข้อ 2.3.5 เป็นข้อเสนอแนะที่จัดทำตามแนวทางที่คณะอนุกรรมการร่วมพิจารณา ซึ่งในที่นี้ เป็นความต้องการของ อนุกรรมการ โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นข้าราชการตำรวจชั้นสูง กักตองบัญชาการตำรวจนครบาล อาทิเช่น พลตำรวจตรี แฉวง วีระสวัสดิ์ อนุกรรมการซึ่งเคยดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจนครบาล ในขณะนั้นเป็นต้น ด้วยเหตุนี้ บรรทัดฐานในการชี้ปัญหา จึงเกิดขึ้นมาจากสภาพปัญหาและความต้องการของข้าราชการตำรวจในหน่วยงานนั้น ๆ บรรทัดฐานจึงมีลักษณะที่แตกต่างไปจากหลักการปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจ ซึ่งในลักษณะ บรรทัดฐานในการชี้ปัญหาตามข้อเสนอแนะนี้ ก็พยายามสนองตอบต่อหลักการปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจอันเป็นหลักการใหญ่ด้วย

ในส่วนการพิจารณาของ อจก.ใหญ่ ตามมติที่ประชุม อจก.เล็ก ในการประชุมครั้งที่ 42/2527 วันที่ 14 ธันวาคม 2527 วาระที่ 3 เรื่องที่ 1 ที่ประชุมได้มีมติรับรองหลักการปรับปรุงโครงสร้างของตำรวจนครบาลและให้มาเล่นต่อที่ประชุม อจก.ใหญ่ต่อไป จากรายงานการประชุมของ อจก.ใหญ่ ครั้งที่ 1/2528 เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2528 วาระที่ 4 เรื่องที่ 2 การปรับปรุงโครงสร้างตำรวจนครบาล ที่ประชุมได้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวางกล่าวคือ มีการสรุปการพิจารณาระบบตำรวจนครบาลให้ที่ประชุมพิจารณา และประธาน อจก.ใหญ่ (พลเอก ประจวบ สุนทรางกูร) ได้ถามความเห็นที่ว่าตำรวจมีความคิดเห็นประการใดที่จะเปลี่ยน 3 กองบังคับการตำรวจนครบาล เป็น 5 กองบังคับการตำรวจนครบาล และเปลี่ยนกองกำกับการ เป็นสำนักผู้ชำนาญการ อธิบดีกรมตำรวจได้แสดงความเห็นว่า ในหลักการมีความเหมาะสมเป็นการเอาคนที่มีความชำนาญมาใช้ให้มากที่สุด โดยตั้งเอารองผู้กำกับการ รองผู้บังคับการ มาทำงาน เป็นการยื่นย่องงานในกรุงเทพมหานครหลายชั้น แต่เป็นห่วง เรื่องความเจริญเติบโตของตำรวจใหญ่ ในสายผู้กำกับการ เพราะต้องผ่านสำนักผู้ชำนาญการก่อน การบริหารบังคับบัญชาคน ความชำนาญจะตกต่ำ นอกจากนี้ประธานยังได้กล่าวว่า การคัดเลือกนี้สามารถทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายได้หรือไม่ หรือเป็นแต่เพียงการตั้งสำนักงานนี้ขึ้นมารองรับ รองผู้กำกับการ ผู้กำกับการ ที่จะเลิกไปเท่านั้น การคัดเลือกคนเข้าอยู่ในสำนักผู้ชำนาญการนี้ ใช้คนที่มีคุณสมบัติอย่างไร ถ้าเอาคนไม่ดีต่อไปก็ไม่ได้ผล ควรคัดเลือกจากการศึกษาอย่างหนึ่ง ประสพการณ์อีกอย่างหนึ่ง ดังนั้นจากรายงานการประชุมครั้งนี้ แสดงให้เห็นว่าการชี้ปัญหาระหว่าง อจก.ใหญ่ มีการมองปัญหาที่แตกต่างไปจาก อจก.เล็ก เนื่องจากเป็นการชี้ปัญหาที่สำนักผู้ชำนาญการสอบถามว่าจะมีประสิทธิภาพตามที่ศึกษาไว้จริงหรือไม่ ขณะเดียวกันก็เกรงว่า สำนักผู้ชำนาญการสอบถามจะกลายเป็นสำนักงานสำหรับถ่วงความเจริญข้าราชการกรมตำรวจหรือไม่ นอกจากนี้อธิบดีกรมตำรวจยังชี้ปัญหาว่าจะทำให้งานการบริหาร และการบังคับบัญชาของบุคคลเหล่านี้ตกต่ำลงไปได้ สักขณะเบื้องต้นเหล่านี้ แสดงให้เห็นว่า บรรทัดฐานในการชี้ปัญหาของ อจก.ใหญ่ อยู่ที่ผลของการศึกษาจาก อจก.เล็ก กล่าวคือ เกรงว่า สำนักผู้ชำนาญการจะกลายเป็นสำนักงานที่ถ่วงความเจริญข้าราชการตำรวจมากกว่าทำหน้าที่อย่างแท้จริง ขณะที่บรรทัดฐานในการชี้ปัญหาของ อจก.เล็ก เน้นการลดขั้นตอนการบังคับบัญชาและให้ผู้มีประสบการณ์สูงลงมาทำหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง เพราะฉะนั้น บรรทัดฐานในการชี้ปัญหา ระหว่าง อจก.ใหญ่และ อจก.เล็ก จึงมีจุดยืนอยู่ที่คนละด้าน โดยศึกษาที่เหตุและผลนั่นเอง นอกจากนี้ หากศึกษาจากหลักการปรับปรุงซึ่งเป็นนโยบายของประธาน อจก.ใหญ่ 6 ประการ จะพบว่าข้อเสนอนั้นของ อจก.เล็กขัดกับนโยบายในข้อ 5 คือ ปรับปรุงในสิ่งที่เห็นว่าปรับปรุงได้ โดยไม่ก่อผลร้ายแก่ขวัญและกำลังใจตำรวจ หาก

กระทบบ้าง ก็ขอให้น้อยที่สุด ซึ่งข้อเสนอแนะดังกล่าวจะทำให้ผู้กำกับการตำรวจนครบาล 19 ตำแหน่ง ต้องถูกยุบตำแหน่งไป และรองผู้กำกับการประมาณ 84 ตำแหน่ง ต้องถูกยุบตำแหน่งตามไป นอกจากนี้ รองผู้บังคับการตำรวจนครบาลประมาณ 32 ตำแหน่ง ต้องถูกยุบตำแหน่งอีกด้วย (พ.ศ. 2527) และถึงแม้ว่าจะต้องเพิ่มตำแหน่งผู้บังคับการตำรวจนครบาล (พลตำรวจตรี) 2 ตำแหน่ง ตำแหน่ง รองผู้บังคับการ (พันตำรวจเอกพิเศษ) 1 ตำแหน่ง และตำแหน่งพันตำรวจเอกอีก 3 ตำแหน่ง (รายละเอียดโปรดดูจากตารางแสดงการปรับจำนวนตำแหน่ง ผบก, ของ ผกก. ของ บก.น. ปัจจุบัน กับ บก.น.ใหม่ เอกสารประกอบการประชุม อจก. เล็ก ครั้งที่ 40/2527 วันที่ 30 พฤศจิกายน 2527) ก็ตาม แต่การปฏิบัติดังกล่าวยังขัดกับหลักการเปลี่ยนแปลง น้อยที่สุด และยังขัดกับหลักการในข้อ 4 คือเน้นประสิทธิภาพมากกว่า เพื่อเพิ่มตำแหน่งหรือยก ให้แก่ ตำรวจ หรือหลักการประหยัด ถึงแม้ว่า การประชุมในครั้งนี้อาจได้ระบุมติชัดเจนก็ตาม ทั้งนี้ เพราะบรรทัดฐานในการแก้ปัญหาของ อจก.ใหญ่ ยึดอยู่บนพื้นฐานความเป็นไปได้ด้วยเหตุนี้ อจก.ใหญ่ โดยความเห็นของรองประธาน อจก.ใหญ่ (นายกระมล ทองธรรมชาติ) จึงสั่งให้กรมตำรวจพิจารณา ในหลักการเบื้องต้น ก่อนเพื่อให้ที่ประชุม อจก.ใหญ่ พิจารณาในโอกาสต่อ ๆ ไป อย่างไรก็ตาม ข้อที่น่าสังเกตคือ อธิบดีกรมตำรวจ ได้เสนอให้ปรับปรุงกองกำกับการ สวัสดิภาพเด็กและเยาวชน กองบัญชาการตำรวจนครบาล เปลี่ยนเป็นกองบังคับการด้วย จากรายงานการประชุมครั้งนี้ แสดงให้เห็นว่า กรมตำรวจโดยอธิบดีกรมตำรวจ (ตามหลักของ Thomas R. Dye และ Kenneth Boulding "ผู้นำองค์กรย่อมเป็นผู้กำหนดนโยบายขององค์กร") ซึ่งมีแนวทางในการปรับปรุงกรมตำรวจ ในข้อที่ 4 คือเพิ่มคุณภาพงานลอบส่วให้มีรวดเร็วและเป็นธรรม โดยการสั่งให้มีผู้อำนวยการ ลอบส่ว (รายงานการประชุมครั้งที่ 2/2526 วันที่ 27 กรกฎาคม 2526 หน้า 10) ก็ยังไม่เห็นด้วย กับการจัดตั้งสำนักงานผู้อำนวยการลอบส่ว เพราะจะทำให้งานบริหารตกต่ำลง เนื่องจากไม่มีตำแหน่ง ผู้กำกับการตำรวจนครบาล ถึงแม้ว่ารายงานการปรับปรุงกรมตำรวจ (เล่มขาว) (คณะกรรมการเฉพาะกิจฯ 2526 : 67-68) กรมตำรวจได้เสนอแนวทางในการแก้ไขการเพิ่มคุณภาพงานลอบส่ว โดยกำหนด ตำแหน่งผู้อำนวยการลอบส่ว และตัดโอนตำแหน่งรองผู้บังคับการและรองผู้กำกับการ เป็นตำแหน่ง ผู้อำนวยการลอบส่ว ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 1,279 คน อย่างไรก็ตาม ผลสรุปจาก คตร. ที่ อจก.ใหญ่ ให้กรมตำรวจพิจารณา ตามหนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีที่ ปตร. 001/2528 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2528 (ภาคผนวก ข.) สรุปได้ว่า (ภาคผนวก ค.)

(1) ระดับกองกำกับการตำรวจนครบาล เห็นชอบตาม อฉก. เล็ก และให้เพิ่มผู้ชำนาญการอีก 2 รายคือ ป้องกันและปราบปรามกับสืบสวน

(2) ระดับกองบังคับการตำรวจนครบาล เห็นชอบตาม อฉก. เล็กและให้มีรองผู้บังคับการ 3 สายงานคือ สืบสวน ป้องกันปราบปรามและสืบสวน

ลักษณะเช่นนี้ ย่อมแสดงให้เห็นว่า "กรมตำรวจมีลักษณะแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ" กรรมการ คคร. ท่านหนึ่งแสดงทัศนะไว้ ซึ่งเกี่ยวกับกรณีนี้ กรมตำรวจจะมีบรรทัดฐานตามหลักการในข้อ 4 คือ เพิ่มคุณภาพพนักงานสืบสวน บนพื้นฐานของบรรทัดฐานหลักคือผลประโยชน์ของกรมตำรวจ ดังผลสรุปแนวทางพิจารณาของ คคร. ข้างต้น อันมีลักษณะแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ กับกรมตำรวจ ที่อนุกรรมการท่านหนึ่งให้ทัศนะว่า "...เปลี่ยนแปลงนครบาลเป็น 5 กองบังคับการ เอาแต่ต้องขอแลกไม่ยุบอันนี้ และต้องให้อันนั้นก่อนนะ หมายความว่า ต้องให้อันนั้นก่อน แล้วจะให้อันนี้... ยุบกองกำกับการนครบาลต่าง ๆ แล้วกลัวไม่ได้กองบังคับการ"

สรุปได้ว่า เกี่ยวแก่กรณีระบบตำรวจนครบาล อฉก. เล็ก มีบรรทัดฐานที่ชัดเจนกว่า อฉก. ใหญ่ และกรมตำรวจ แต่ก็มีลักษณะประหลาดประหลาดระหว่างเล่มแดงและกรมตำรวจ เนื่องจากอนุกรรมการหลายคน เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในการพิจารณาของกรมตำรวจและ อฉก. เล็ก อฉก. เล็กมีบรรทัดฐานตามหลักการปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจ (ตามเอกสารกลุ่มแดง) เป็นหลัก อฉก. ใหญ่ มีบรรทัดฐานในการพิจารณาโดยคำนึงถึงความ เป็นไปได้และมีผลกระทบน้อยที่สุด ดังนั้น ทางออกในการแก้ปัญหาของ อฉก. ใหญ่ จึงกำหนดดูแนวทางการพิจารณา ลักษณะเดียวกัน ระบบตำรวจ ยุทธ คือมอบหมายให้กรมตำรวจพิจารณา โดยกรมตำรวจมีบรรทัดฐานหลักอยู่บนการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ กับกรมตำรวจ ซึ่งมีแนวทางอยู่บนบรรทัดฐานในการชี้ สภาพปัญหา จากคุณภาพของงานสืบสวนและสืบสวนเป็นสำคัญ และด้วยสาเหตุนี้เอง คคร. จึงเสนอทางเลือกให้มีผู้ชำนาญการในสายงานต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นข้างต้น

#### 4 การปรับปรุงโครงสร้างกองบังคับการตำรวจรถไฟ

จากการศึกษา การพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างของกองบังคับการตำรวจรถไฟ หรือที่เรียกว่า กองตำรวจรถไฟ ได้เริ่มต้นการพิจารณาในยุคสี่ตั่ง (สมัยรัฐบาลเปรม 1-3) โดยคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานกรมตำรวจ (พลตรี ประมวล อติเรกสาร เป็นประธาน) ได้เสนอความเห็นไว้



"เห็นควรให้เลิกกองตำรวจรถไฟ เนื่องจากเป็นการมุ่งรักษาการตามพระราชบัญญัติ เฉพาะอย่าง มิได้มุ่งปฏิบัติงานตามภารกิจหลักของตำรวจ และการรถไฟแห่งประเทศไทย ตั้งหน่วยรักษากฎหมายของตนเองขึ้น เมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้นก็ให้แจ้งตำรวจท้องที่หรือดำเนินการด้านต้นทางหรือปลายทาง"

ซึ่งปรากฏตามเอกสารเล่มแดง (คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ 2526 : 103) และในส่วนของพิจารณาของกรมตำรวจ เห็นว่า กองบังคับการตำรวจรถไฟตั้งขึ้นมาเมื่อ พ.ศ. 2495 นั้น เพื่อช่วยแก้ปัญหาให้ตำรวจท้องที่ที่ไม่สามารถที่รับภาระในการให้ความคุ้มครอง และรักษาความปลอดภัยแก่ผู้โดยสารรถไฟได้ แต่ปัจจุบัน กำลังของตำรวจรถไฟ มีอยู่น้อย จึงสามารถคัดกำลังตำรวจให้ความคุ้มครองและรักษาความปลอดภัยประจำรถไฟแต่ละขบวน โดยเฉลี่ยแล้ว ขบวนละ 2-4 นายเท่านั้น ทำให้คุ้มครองสวัสดิภาพของผู้โดยสาร ไม่ได้ผลตามเป้าหมาย และกรมตำรวจได้ทำการปรับปรุงตำรวจท้องที่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งในด้านกำลังพล และเครื่องมืออุปกรณ์ ด้วยเหตุนี้ จึงเสนอแนะให้ยุบกองบังคับการตำรวจรถไฟ และยกถอนกำลัง เจ้าหน้าที่มาปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามให้คงอยู่กับการรถไฟแห่งประเทศไทยต่อไป การรถไฟฯ ก็ยังคงไม่สามารถสนับสนุนงบประมาณในการปรับปรุงกำลังพล เครื่องมือ เครื่องใช้แก่ตำรวจรถไฟให้สามารถทำงานที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้นได้"

ซึ่งปรากฏตามเอกสาร เล่มขาว (คณะทำงานเฉพาะกิจในการศึกษา วิเคราะห์โครงสร้างและระบบบริหารงานของกรมตำรวจ 2526 : 38-44)

ลักษณะ เช่นนี้อธิบายได้ว่า ในยุคจัดตั้ง การพิจารณาของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ได้ยึดหลักการเน้นให้ตำรวจปฏิบัติงานเฉพาะภารกิจหลัก ของตำรวจอย่างแท้จริง คือการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการพิจารณาในส่วนของกรมตำรวจที่ยินยอมบนหลักการเปลี่ยนแปลงหน่วยงาน และการบริหารงานของกรมตำรวจให้เหมาะสมกับสภาพความจำเป็นในปัจจุบันและเน้นการปรับปรุงหน่วยงานที่มีหน้าที่ติดต่อสัมผัสประชาชนโดยตรงเป็นหลัก (แนวนโยบายของกรมตำรวจในข้อ 1 และ 2 อ้างจาก คณะทำงานเฉพาะกิจฯ 2526 : 27-28)

ถึนั้นในยุคพิจารณาทบทวน (สมัยรัฐบาลเปรม -4) ตามแนวทางการพิจารณาของ อฉก. เล็ก ในหัวข้อที่ 4 การยุบเลิกและตัดโอนหน่วยงาน ซึ่งเป็นการกำหนดแนวทางการพิจารณาโดยอาศัยเอกสาร เล่มแดง เป็นหลัก โดยให้เริ่มต้นการพิจารณาจากการประชุม อฉก. เล็ก ครั้งที่

44/2524 เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2528 มีผู้แทนของกรมตำรวจรถไฟ มาร่วมชี้แจงและแสดงความ  
 คิดเห็นเกี่ยวกับกรณีข้างต้น โดยในท้ายที่สุดได้มอบหมายให้ผู้แทนของกองตำรวจรถไฟไปหาข้อมูล  
 มาประกอบการพิจารณา เพื่อยืนยันและชี้สภาพปัญหา เกี่ยวกับการทำงานของกองตำรวจรถไฟได้สนองตอบ  
 ต่อหลักการปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจคือ เน้นให้ตำรวจปฏิบัติงานเฉพาะภารกิจหลักของตำรวจ  
 อย่างแท้จริง ซึ่งจากการสรุปผลจากผู้แทนของกองตำรวจรถไฟ ในการประชุม อฉก. เล็ก ครั้งที่  
 4/2528 เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2528 เห็นว่า ยังคงเป็นความจำเป็นสำหรับการคงไว้ซึ่งตำรวจ  
 รถไฟ เนื่องจากหน้าที่และความรับผิดชอบในการรักษาความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินของผู้โดยสาร  
 การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจรถไฟก็เพื่อหน้าที่และความรับผิดชอบข้างต้น ซึ่งถือว่าเป็นภารกิจหลักของ  
 ตำรวจเช่นเดียวกัน ตลอดจนการรถไฟฯ ได้ให้ความสนับสนุนแก่กองตำรวจรถไฟ ดังจะเห็นจาก  
 หนังสือขอปรับโครงสร้างและกำลังพลแก่กองตำรวจรถไฟ ของผู้ว่าการรถไฟฯ (ภาคผนวก ข.)  
 ตลอดทั้งให้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมว่า ตำรวจท้องที่ที่รองรับภาระหน้าที่นี้ได้โดยมีประสิทธิภาพ  
 จริงหรือไม่ โดยแสดงเหตุผลว่า ตำรวจท้องที่ที่มีภาระหน้าที่มากมายอยู่แล้ว และไม่มีเครื่องชี้หรือ  
 เอกสารประกอบเป็นตัวเลข เพื่อแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ควรยุบกองตำรวจรถไฟ ลักษณะเช่นนี้  
 แสดงให้เห็นว่า มองคักการน้อยแห่งนักที่จะล้มครืนใจยุบตัวเอง ทั้งนี้ เพราะผู้บริหารและสมาชิกต่างก็  
 ไม่อยากให้อำนาจ ซึ่งมีรางวัลตอบแทนแก่เขานั้นต้องสิ้นสุดลง (Clark and Wilson 1961 :  
 157) ดังจะเห็นจากข้อเสนอนั้นของกองตำรวจรถไฟในข้อ 5.1.2 (กองบังคับการตำรวจรถไฟ  
 2528 : 6) ว่า กรมตำรวจพร้อมหรืออย่างไรที่จะรับผิดชอบในการจัดหางบประมาณรองรับ หากมีการ  
 ยุบกองตำรวจรถไฟ พร้อมทั้งจัดหาที่พักอาศัยให้ด้วย โดยเฉพาะเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของข้า  
 ข้าราชการตำรวจชั้นผู้น้อย เพราะฉะนั้น บรรทัดฐานในการชี้ปัญหาของกองตำรวจรถไฟ จึงมีหลัก  
 การอยู่บนการแสวงหาข้อมูลเพื่อหักล้างข้อพิจารณาจาก อฉก. เล็ก ดังจะเห็นจาก พันตำรวจโท  
 พิศณุ บุญรัตน์ สารวัตรใหญ่ แผนก 1 กองกำกับการ 1 กองบังคับการตำรวจรถไฟ ชี้แจงต่อที่  
 ประชุม อฉก. เล็ก ในการประชุม ครั้งที่ 44/2527 ว่า หากกรมตำรวจเสียดายกำลังตำรวจส่วนหนึ่ง  
 ที่จะต้องเดินทางไปกับขบวนรถไฟ เพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สินของผู้โดยสารแล้ว ในท่ามองเดียวกัน  
 กรมตำรวจก็ต้องเสียดายกำลังตำรวจท้องที่ส่วนหนึ่งที่จะตรวจท้องที่บนขบวนรถไฟขณะผ่านไปเขตท้องที่  
 เช่นเดียวกัน และพันตำรวจโท กิตติ แก้วประสิทธิ์ รองผู้กำกับการ 2 กองบังคับการตำรวจรถไฟ  
 ได้แถลงว่า การดำเนินงานของตำรวจรถไฟ ภาควิชาปฏิบัติงานตามภารกิจหลัก ของตำรวจนั้น  
 อันที่จริง ตำรวจรถไฟมีภารกิจมากมาย ในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมที่เกิดขึ้นบนขบวนรถไฟ  
 ตลอดจนมีผลงานการจับกุมผู้ต้องหาในคดีต่าง ๆ มาก เช่น คดีลักลอบขนยาเสพติดให้โทษ คดีประทุษ

ร้ายต่อทรัพย์สิน...รวมทั้งรักษาการตามพระราชบัญญัติ สัตระวางรถไฟ...ทั้งนี้ ความจำเป็นในการใช้ตำรวจรถไฟเพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สินของผู้โดยสารจึงมีมาก เนื่องจากมีผู้สัญจรไปมาแต่ละปีรวมกันประมาณ 78 ล้านคน

ในส่วนของกิจการรถไฟแห่งประเทศไทย ได้มีนายhiru รติศรี รองผู้ว่าการรถไฟฯ ได้เข้าร่วมประชุมและชี้แจงต่อที่ประชุม อลก.เล็ก ครั้งที่ 4/2528 เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2528 ว่า ยังมีความจำเป็นต้องมิกองตำรวจรถไฟ เนื่องจากเห็นว่าสถานการณ์การเดินทางหรือชุมนุมร้องเรียนจากสภาพแรงงานรถไฟ สามารถใช้กำลังตำรวจรถไฟ เข้าควบคุมสถานการณ์ได้ ในส่วนภารกิจหน้าที่ยังจำเป็นต้องใช้ตำรวจรถไฟในภารกิจอื่น ๆ เช่น การรักษาความปลอดภัยในการขนส่งเงินสด เป็นต้น นอกจากนี้ทางด้านงบประมาณ แม้ว่าจะต้องให้กรมตำรวจให้การสนับสนุนด้วยก็ตาม แต่การรถไฟฯ ก็ยินดีที่จะเสียค่าใช้จ่ายเพียงใดก็ได้ เพื่อให้กองตำรวจรถไฟคงอยู่ต่อไป ทั้งนี้ปัญหาการบริหารงานของกองตำรวจรถไฟ มีกมาจากสาเหตุที่หัวหน้าหน่วย (ผู้บังคับการตำรวจรถไฟ) มากกว่าสาเหตุอื่น ๆ ลักษณะเช่นนี้แสดงให้เห็นว่า หน่วยงานจะเลือกกระทำการที่จะทำให้หน่วยงานย่อยของตนได้รับส่วนแบ่งในทรัพยากรและในอำนาจโดยแน่นอน (แอนโทนี ดาวัน 2524 : 375) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ตัวแทนที่ได้รับผลกระทบกระเทือนอย่างแรงจากนโยบายของหน่วยงานจะพยายามเล่นอภิที่จะสร้างอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของหน่วยงาน เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนไว้ (Ardrey 1963 : Chapters 1-6) หมายความว่า การรถไฟฯ จะพยายามเล่นอภิข่าวสารเพื่อจะสร้างอิทธิพลต่อการตัดสินใจของ อลก.เล็ก เพื่อรักษาผลประโยชน์ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกองตำรวจรถไฟให้สร้างประโยชน์แก่การรถไฟฯ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่า กองตำรวจรถไฟและการรถไฟฯ จะไม่เห็นด้วยในการยุบเลิกกองตำรวจรถไฟแต่ที่ประชุม อลก.เล็ก ครั้งที่ 5/2528 วันที่ 1 กุมภาพันธ์ ได้กำหนดหลักพิจารณาในการปรับปรุงตำรวจรถไฟ คือ

- (1) กองตำรวจรถไฟ ได้ปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายคุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายที่เสียไปหรือไม่
- (2) กองตำรวจรถไฟ ได้ให้ความสะดวกกับประชาชนได้จริงหรือไม่
- (3) ภารกิจของกองตำรวจรถไฟ คุ้มค่ากับความจำเป็นที่ต้องมีไว้หรือไม่
- (4) ตำรวจรถไฟได้ทำหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมที่แท้จริงหรือไม่

(5) หากต้องการให้มีกองตำรวจรถไฟ ทางการรถไฟฯ ได้เคยมีโครงการที่จะให้การสนับสนุนอย่างใดหรือไม่

ซึ่งจากข้อพิจารณาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ภารกิจหลักของตำรวจรถไฟ ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมตลอดจน ชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน ผู้โดยสารและของการรถไฟฯ ไม่ก่อให้เกิดประสิทธิผล เนื่องจากมีกำลังตำรวจเพียง 2-3 นายไว้ในขบวนรถไฟ (ขบวนรถไฟ โดยสาร วันละ 230 ขบวน สักกำลังตรวจตราได้เพียง 180 ขบวน) 1 ขบวน อีกทั้งสถิติคดีอาญาบนรถไฟก็ยังมีไม่มากนัก ในด้านงบประมาณก็มีการสนับสนุนจากการรถไฟฯ ไม่มากนัก และไม่มีโครงการสนับสนุนอย่างจริงจัง ในส่วนการบริหารและการให้บริการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน สามารถปรับปรุงวิधिพิจารณา เกี่ยวกับการแจ้งความร้องทุกข์ของประชาชนได้ ดังนั้นที่ประชุมจึงมีมติว่า การมีกองตำรวจรถไฟ จึงไม่คุ้มค่ากับผลประโยชน์ที่ประชาชนโดยส่วนรวมควรจะได้รับ ตลอดจนไม่สามารถป้องกันปราบปรามอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อฉก.เล็ก จึงมีมติที่ประชุม ครั้งที่ 15/2528 วันที่ 12 เมษายน 2528 เสนอต่อที่ประชุม อฉก.ใหญ่ โดยมีข้อเสนอมว่า

(1) หากจะพิจารณาให้คงกองตำรวจรถไฟไว้ ก็ควรกำหนดแนวทางในการพัฒนาขีดความสามารถของกองตำรวจรถไฟไว้ให้เด่นชัด

(2) หากจะพิจารณาให้ยุบเลิกกองตำรวจรถไฟ ก็ควรให้คำนึงถึงความพร้อมของการรถไฟฯ และตำรวจท้องที่ที่จะต้องรับมอบภารกิจจากตำรวจรถไฟ เพื่อประโยชน์และความสะดวกของประชาชน

โดยทั้งหมดนี้ มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า ควรจะยุบกองตำรวจรถไฟหรือไม่

จากการพิจารณามาย่างต้น จะเห็นได้ว่า การพิจารณากองตำรวจรถไฟ ได้นำมาจากข้อเสนอของ เล่มแดง ซึ่งสอดคล้องต่อแนวทางพิจารณาของ กองตำรวจรถไฟของ เอกสาร เล่มขาว และนำเอาหลักการปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจของ อฉก.เล็ก มาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา และเมื่อได้ให้ผู้แทนกองตำรวจรถไฟและการรถไฟฯ มาชี้ปัญหาและความต้องการของหน่วยงานแล้ว ต่างชี้สภาพปัญหาว่า กำลังของตำรวจรถไฟไม่เพียงพอและภารกิจหน้าที่ของกองตำรวจรถไฟมีมากมาย จึงสมควรให้คงอยู่ต่อไป โดยมีการพยายามอ้างอิงสถิติ-หลักฐาน ตลอดทั้งปัญหาที่ตรงข้ามกับ อฉก.เล็ก แม้ว่า หน่วยงานที่จะถูกปรับปรุงและการรถไฟฯ จะยืนยันถึงความ



ค่าเป็นเพียงใดก็ตาม แต่จากการศึกษาของ อฉก.เล็ก ทำให้เห็นว่า อฉก.เล็ก ได้ยื่นบนหนังสือการปรับปรุง โครงสร้างของกรมตำรวจ โดยเฉพาะในหลักการเน้นให้ตำรวจปฏิบัติภารกิจหลักของตำรวจอย่างแท้จริง โดยมีการแปลงบรรทัดฐานให้สอดคล้องต่อสภาพความเป็นจริงมากขึ้น และพยายามสร้างบรรทัดฐานใหม่ภายใต้บรรทัดฐานหลักเป็น 5 ประการข้างต้น เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาเบื้องต้นในกรณีของตำรวจรถไฟ ลักษณะเช่นนี้ ทำให้เห็นได้ว่า อฉก.เล็ก ได้ยื่นบนบรรทัดฐานในการชี้สภาพปัญหาจากหลักการของ อฉก.เล็ก อย่างชัดเจน แต่ได้เสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหามีลักษณะประนีประนอมมากขึ้น ข้อ 1 ให้คงไว้กองตำรวจรถไฟ โดยกำหนดแนวทางพัฒนาขีดความสามารถให้เด่นชัด เพราะฉะนั้น อฉก.เล็ก ได้ยึดหลักการเป็นบรรทัดฐานในการพิจารณา โดยมีความยืดหยุ่นในการเสนอทางเลือกพอสมควร

จากการศึกษารายงานการประชุม อฉก.ใหญ่ ครั้งที่ 2/2528 เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2528 ไม่ปรากฏว่า มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง โดยมีมติที่ประชุมจาก อฉก.ใหญ่ เห็นว่า เป็นความจำเป็นต้องพิจารณากันอย่างรอบคอบถึงความเหมาะสมในทุก ๆ ด้าน ถึงขอทราบนโยบายและความเห็นของกรมตำรวจ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาต่อไป และสั่งให้กรมตำรวจพิจารณาตามหนังสือที่ นร 0108(พิเศษ)1802/2528 วันที่ 5 กรกฎาคม 2528 (ภาคผนวก ข) ลักษณะเช่นนี้ ทำให้เห็นภาพกว้าง ๆ ได้ว่า อฉก.ใหญ่ไม่ได้กำหนดบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาในแต่ละกรณีศึกษาไว้อย่างชัดเจน มีแต่เพียงหลักการกว้าง ๆ ดังที่พลตำรวจตรี เริงณรงค์ ทวีโชค ออนุกรรมการให้ทัศนะว่า "เราศึกษา เราพบปัญหาอะไร พยายามแก้ไข ปรับไปเพื่อให้เข้ากับภาวะการณ์ปัจจุบัน... ประหยัดจะอย่างไร ให้เกิดประสิทธิภาพจะอย่างไร แยกปัจจัยหลักเป็นอัน ๆ เราจะพูดเป็นส่วนรวม เราไม่ได้ลงไปถึงขนาดนี้" (เริงณรงค์ ทวีโชค, สัมภาษณ์) และนโยบายของประธาน อฉก.ใหญ่ที่ให้ไว้ 6 ข้อเท่านั้น ด้วยบรรทัดฐานในลักษณะเช่นนี้เอง ทำให้ อฉก.ใหญ่ มอบหมายให้กรมตำรวจพิจารณา โดยให้เหตุผลว่าเป็นความจำเป็นที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบในทุก ๆ ด้าน หมายความว่า อฉก.ใหญ่จะชี้ปัญหาจากสภาพปัญหาที่เห็นพ้องต้องกันกับจากทุกฝ่าย ค้ำึงถึงความเป็นไปได้ โดยเฉพาะหลักการประหยัดและมีผลกระทบต่อคนน้อยที่สุด ซึ่งจากบรรทัดฐานการชี้ปัญหาของ อฉก.เล็ก มีแนวโน้มในการชี้ปัญหา ถึงความไร้ประสิทธิภาพของ กองตำรวจรถไฟ และไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไป ที่ทำให้มีผลสรุปในการเสนอยุบกองตำรวจรถไฟ ด้วยเหตุนี้ ทางออกของ อฉก.ใหญ่ในการชี้ปัญหา ที่แตกต่างกันด้วยบรรทัดฐานในการพิจารณา ทำให้ อฉก.ใหญ่ มอบหมายให้กรมตำรวจพิจารณาเกี่ยวกับการพิจารณาปรับปรุงกรมตำรวจ ในส่วนการพิจารณาของกรมตำรวจ จากประวัติความเป็นมาของกองตำรวจรถไฟ จะพบว่า ได้มีการชี้ปัญหาและเสนอทางเลือกเช่นเดียวกับ อฉก.เล็ก มาแล้วในยุคสดตั้ง ในสมัยเดียวกับพลตำรวจเอก เริงรงค์ มหามนต์ ที่เป็นอธิบดีกรมตำรวจ

แต่จากการพิจารณาในยุคพิจารณาทบทวน โดย คคร. คณะทำงานเพื่อศึกษาปรับปรุงโครงสร้างรถไฟ (ภาคผนวก ค.) พบว่า คคร. มีมติไม่ยุบกองตำรวจรถไฟ โดยให้กองบังคับการตำรวจรถไฟห้าย้อ สรุปลักษณ์ อจก. เล็ก นอกจากนี้ยัง เสนอให้จัดตั้งกองกำกับการอำนวยการและแต่งตั้งข้าราชการ ตำรวจให้ครบ 836 อัตราอีกด้วย ทั้งนี้ ขึ้นกับเงื่อนไข การได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลฯ จากการให้ทัศนะของ กรรมการ คคร. ท่านหนึ่งให้เหตุผลว่า "อย่างตำรวจรถไฟ ประเด็นจริง ๆ ที่ไม่ยุบ มันมีหัวใจจริง ๆ ว่า ไม่อยากยุบหน่วยงาน มันจะออกมาในรูปการปรับภารกิจภายใน เรากลัวผู้ก่อการร้ายจะชนอาวุธทางรถไฟ ประชาชนทางรถไฟ จะไม่สะดวกลบหาย" เพราะฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาของกรมตำรวจ ไม่ได้ยึดบนหลักการปรับปรุงโครงสร้างตามที่ปรากฏไว้ในเอกสารเล่มขาว แต่ยึดบนหลักการผลประโยชน์ของกรมตำรวจ ดังที่ Jame Q. Wilson (1963 : ไม่ทราบเลขหน้า) ได้ชี้ให้เห็นว่า "สำหรับผู้สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงนั้น ผลประโยชน์ที่คาดหวัง จะมองเห็นได้โดยตรง และดูได้ง่าย ๆ เป็นสิ่งที่ใกล้ตัวสำหรับสมาชิกในองค์กร ซึ่งได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง ความเสียหายที่เขาได้รับ ดูเหมือนว่าจะโดยตรง และรู้สึกทันที แต่ผลประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลง จะเกิดขึ้นแก่องค์กรนั้น นับว่าเป็นสิ่งที่อยู่ห่างไกล" ด้วยเหตุนี้เอง ผลประโยชน์ของกรมตำรวจจึงยึดบนการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เดิม ไม่ให้สูญเสียไป บรรทัดฐานในการชี้ปัญหาจึงไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนมีแต่หลักการกว้าง ๆ ตามแต่สถานการณ์ เพื่อหาแนวทางในการนำไปสู่เป้าหมายของกรมตำรวจ ดังเช่น ย้ออ้าง การกลัวผู้ก่อการร้ายจะชนอาวุธทางรถไฟ ซึ่งไม่ได้เป็นประเด็นสำคัญในการชี้ปัญหาจากกองตำรวจรถไฟในการพิจารณาของ อจก. เล็ก เป็นต้น

สรุปได้ว่า ขณะที่ อจก. เล็ก มีบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาตามหลักการปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจจากเอกสารเล่มแดง แต่ อจก. ใหญ่ กลับมีหลักการกว้าง ๆ ที่ไม่ชัดเจนในแต่ ละกรณีศึกษา โดยยึดบนหลักความเป็นไปได้ ประหยัดและผลกระทบน้อยที่สุด จึงเสนอให้กรมตำรวจพิจารณา โดยบรรทัดฐานของกรมตำรวจในการพิจารณายึดบนหลักผลประโยชน์ของกรมตำรวจ โดยการชี้ข้ออ้างต่าง ๆ จึงถูกนำมาใช้เพื่อรักษาประโยชน์ของกรมตำรวจอย่างชัดเจน

##### 5 การปรับปรุงโครงสร้างกองบังคับการตำรวจทางหลวง

จากการศึกษาการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างกองบังคับการตำรวจทางหลวงหรือที่มักเรียกกันว่า "กองตำรวจทางหลวง" มีลักษณะแตกต่างจากการปรับปรุงหน่วยงานอื่น ๆ เนื่องจากการปรับโครงสร้างกองตำรวจทางหลวง เนื่องมาจาก การปรับโครงสร้างระบบตำรวจภูธร ซึ่งมี

แนวคิดรวมงานตำรวจทางหลวงไปสังกัดในแต่ละกองบัญชาการตำรวจภูธรที่จะเปลี่ยนแปลง เป็นสำนักงานผู้ช่วยอธิบดีตำรวจ ฝ่ายภูธร 1-4 (แต่ยังพิจารณาไปไม่ถึง) ด้วยเหตุนี้จึงมีความแตกต่างจากการปรับกองตำรวจรถไฟ กองตำรวจป่าไม้ กองทะเลเป็น เป็นต้น แนวความคิดเริ่มต้นได้เกิดมาจากยุคก่อตั้งโดยคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารของกรมตำรวจ (พลตรีประมาณ อติเรกสาร เป็นประธาน) มีข้อเสนอมว่า "ให้โอนไปขึ้นกับสำนักงานผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจฝ่ายภูธร 1-4 เพื่อความสะดวกในการบังคับบัญชา และประโยชน์ต่อการวางแผนป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ร่วมกับตำรวจท้องที่ โดยการปรับปรุงกองตำรวจทางหลวง ให้เป็น 4 กองกำกับการ และแยกไปอยู่ตามสำนักงานผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ฝ่ายภูธร 1-4 สำนักงาน และ 1 กองกำกับการ" ซึ่งปรากฏตามเอกสาร เล่มแดง ในส่วนข้อเสนอนี้มาจากคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปัญหา โครงสร้างของกรมตำรวจ (คณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ 2526 : 103)

ครั้นในยุคพิจารณาบททวน อจก. เล็ก ได้เริ่มพิจารณาระบบโครงสร้าง ภูธร โดยนำเอาข้อเสนอมจากเอกสาร เล่มแดงเป็นแนวทางในการพิจารณา ในการนี้ได้มีการหยิบยกกองตำรวจทางหลวง เข้าร่วมพิจารณาในการประชุมครั้งที่ 29/2527 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2527 พันตำรวจเอก ธงชัย ไชยรักษ์ รองผู้บังคับการตำรวจทางหลวง ได้บรรยายสรุป โครงสร้างภารกิจและหน้าที่ ตลอดจนการดำเนินงานอื่นของกองตำรวจทางหลวง และเสนอมว่า "การให้ตำรวจทางหลวงจัดทำความเห็นตามประเด็นเกี่ยวกับการจัดตำรวจทางหลวง ไปสังกัดตำรวจภูธรนั้น หากจะเน้นให้เห็นว่ากองตำรวจทางหลวงตามที่มีอยู่เดิมนั้นดีอย่างไรจะชัดเจนกว่า ส่วนการพิจารณาจะเปลี่ยนแปลงหรือไม่นั้น จะต้องคำนึงด้วยว่า แบบเดิมจะดีหรือไม่อย่างไร หากไม่ดีหรือไม่สามารถตอบสนองภารกิจได้ ก็ควรจะมีการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ก็ต้องพิสูจน์ว่าการจัดโครงสร้างแบบใหม่ดีกว่าแบบเดิมอย่างไร" สักขณะเข้านี้ แสดงให้เห็นโดยเบื้องต้นว่า ผู้แทนกองตำรวจทางหลวงกำหนดแนวทางการพิจารณาโดยอาศัยบรรทัดฐาน จากสภาพความเป็นอยู่เดิมที่ติดอยู่แล้ว ต่อมาในการประชุม อจก. เล็ก ครั้งที่ 30/2527 เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2527 ได้มีมติที่ประชุมให้กำหนดแนวทางในการพิจารณากองตำรวจทางหลวงให้ชัดเจน เพื่อจะได้แจ้งให้กองตำรวจทางหลวงทราบ เพื่อจะได้ทำข้อมูลตามแนวทางดังกล่าว เสนอมต่อที่ประชุมต่อไป โดยได้กำหนดแนวทางพิจารณา เป็น 3 แนวทางคือ (คณะกรรมการ เฉพาะกิจพิจารณาข้อเสนอมในการปรับปรุงกรมตำรวจ 2527 : 6)

1. ให้กองตำรวจทางหลวง มีฐานะเป็นหน่วยงานระดับกองกำกับการ การบังคับบัญชาอยู่กับกองบัญชาการตำรวจภูธร 1-4 หรือ
2. ให้กองตำรวจทางหลวง มีฐานะเป็นหน่วยงานระดับ กองบังคับการ ขึ้นการบังคับบัญชาอยู่กับกองบัญชาการตำรวจภูธร 1-4 หรือ
3. ให้กองตำรวจทางหลวง คงอยู่ในสภาพปัจจุบัน (โดยขึ้นการบังคับบัญชาอยู่กับกองบัญชาการสอบสวนกลาง)

ต่อมาได้มีหนังสือที่ มท.0614/10616 ลงวันที่ 17 ธันวาคม 2527

(ภาคผนวก ข.) ขอชี้แจง เหตุผลประกอบการพิจารณา ระบบงานตำรวจทางหลวง จากผู้บังคับการตำรวจทางหลวง ถึงประธาน อฉก. เล็ก โดยเน้นให้เห็นถึงผลของการให้กองบังคับการตำรวจทางหลวง คงรูปแบบโครงสร้างและสายการบังคับบัญชาร่วมกับกองบัญชาการสอบสวนกลางไว้ตามเดิม แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า บรรทัดฐานในการชี้สภาพปัญหา ยินยอมบนการรักษาสถานภาพเดิม (Festinger 1957 : ไม่ทราบเลขหน้า) ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานที่เจ้าหน้าที่มีหน้าที่เล่นทางเลือก ซึ่งมีแนวโน้มที่จะเล่นทางเลือก ที่มีลักษณะอนุรักษ์นิยม โดยแจ่มอน (Jouvenal 1963 : 118-218)

ครั้นเมื่อผู้แทนกองบัญชาการตำรวจภูธร (พลตำรวจตรี สัมชาย ไชยเวช ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจภูธร 1) ได้ชี้แจงและมีความเห็นสรุปได้ว่า (รายงานการประชุม อฉก. เล็ก ครั้งที่ 3/2528 เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2528) การสัดโครงสร้างของตำรวจทางหลวงขึ้นอยู่กับกองบัญชาการตำรวจภูธร ในลักษณะของหน่วยงานในระดับกองบังคับการ จะอำนวยความสะดวกในด้านการปฏิบัติการกิจของกรมตำรวจเป็นอย่างมาก เนื่องจากจะมีเอกภาพในการบังคับบัญชา และไม่มีปัญหาในการประสานงาน เพราะสามารถควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึง จะทำให้ระบบการสอบสวนคดีอาชญากรรมทางหลวงเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน สามารถแก้ปัญหาในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมของตำรวจให้โดยตรง เพราะทราบปัญหาแต่ละพื้นที่ได้ดีกว่า นอกจากนี้ ยังมีความคล่องตัวในการปรับเปลี่ยนหมุนเวียนกำลังพล จากลักษณะการชี้สภาพปัญหาของผู้แทนกองบัญชาการตำรวจภูธร พิจารณาเห็นได้ว่า ความจำเป็นในการสัดให้กองตำรวจทางหลวงมาขึ้นสังกัดต่อกองบัญชาการตำรวจภูธร โดยพยายามชี้สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นข้ออ้างอิงแก่ฝ่ายตน ทั้งนี้โดยมีบรรทัดฐานในการชี้สภาพปัญหา จากหลักการที่ตั้งอยู่บนผลประโยชน์ของหน่วยงานของตน เช่น ปัญหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรมทางหลวงระหว่างกองบัญชาการตำรวจภูธรภาคกับตำรวจทางหลวง แม้จะยังไม่มียุโรปสรรคมากนัก แต่ปัญหาการสั่งการจะทำให้ประโยชน์เสียไป เช่น กรณีการปล้นรถโดยสารบนทางหลวง กรมตำรวจทางหลวงไม่สามารถดำเนินการ



การได้อย่างทั่วถึง ขณะที่ผู้บังคับการตำรวจทางหลวงชี้แจงว่า กรณีให้ขึ้นแต่ละกองบัญชาการตำรวจ  
ภูธร การดำเนินการปราบปรามอาชญากรรมบนทางหลวง จะเกิดความสับสน สักลั่น ข้ำซ้อนกัน ต่าง  
คนต่างทำ ประชาชนเกิดความเบื่อหน่าย เป็นต้น เพราะฉะนั้น องค์การจึงพยายามขยายตัวเพื่อให้  
บรรลุเป้าหมายของตน เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจและความอยู่รอดขององค์การ (Competition for  
power and Survival) (Pfiffner 1967 : 53)

ในส่วนของผู้แทนกรมทางหลวง (นายเสถียร วงศ์วิเชียร รองอธิบดี  
กรมทางหลวง ฝ่ายบริหาร) ได้ชี้แจงและมีความเห็นเกี่ยวกับตำรวจทางหลวง สรุปได้ว่า (รายงาน  
การประชุม อฉก. เล็ก ครั้งที่ 3/2528 เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2528) กองตำรวจทางหลวง นับว่า  
เป็นประโยชน์ในงานของกรมทางหลวง เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านการดูแลรักษา  
สภาพของถนน การจราจร และความปลอดภัยต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม หากมีการเปลี่ยนแปลงไปขึ้น  
สังกัดกับทางกองบัญชาการตำรวจภูธร ถ้ามีการทำงานแบบที่เคยปฏิบัติ ก็ไม่น่าจะเกิดปัญหา เพราะ  
เป็นเพียงเปลี่ยนฝ่ายการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นเรื่องภายในของกรมตำรวจเอง นอกจากนี้ กรมทาง  
หลวงยังไม่ขัดข้องในการให้ความช่วยเหลืออื่น ๆ และงบประมาณที่สนับสนุนต่อตำรวจทางหลวง  
ต่อ ๆ ไป และเห็นชอบในการจัดตั้งศูนย์การจราจร ควบคุมการจราจรทั่วประเทศและสามารถ  
แก้ปัญหา การประสานงานในการปฏิบัติต่อพื้นที่ต่างกัน จากความคิดเห็นดังกล่าวของกรมทางหลวง  
แสดงว่า กรมทางหลวงยังเห็นความจำเป็นในการคงอยู่ของตำรวจทางหลวง ไม่ว่าจะขึ้นฝ่ายการ  
บังคับบัญชาแบบเดิมหรือแบบอื่น ๆ หากยังสามารถทำงานตามแบบที่เคยปฏิบัติงาน สักขณะเช่นนี้  
แสดงได้ว่า แนวทางการพิจารณาของกรมทางหลวง อยู่บนพื้นฐานของลักษณะการทำงานของตำรวจ  
ทางหลวงที่ปฏิบัติหน้าที่ได้เช่นเดิม ดังนี้ บรรทัดฐานในการชี้ปัญหา สิ่งยืนอยู่บนการคงไว้ ซึ่งตำรวจ  
ทางหลวง เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะเพื่อผลประโยชน์ของกรมทางหลวง เช่น การดูแลรักษาสภาพ  
ของถนน การจราจร และการกวาดล้างปราบปราม การฝ่าฝืนบรรทุกน้ำหนักเกินอัตรา เป็นต้น โดยไม่  
ให้ความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของหน่วยงานตำรวจทางหลวง

อฉก. เล็ก มีหลักการสำคัญในการปรับปรุงกองตำรวจทางหลวงดังนี้

- (1) เพื่อให้สามารถโยกย้ายตำรวจปฏิบัติภารกิจหลักในหน้าที่ของตำรวจ  
ได้มากยิ่งขึ้น
- (2) เพื่อให้มีความคล่องตัวในการประสานการปฏิบัติร่วมกับตำรวจ  
ภูธรมากยิ่งขึ้น

- (3) ให้มีความสอดคล้องกับโครงสร้างใหม่ของตำรวจภูธร
- (4) เน้นประสิทธิภาพของการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและลดขั้นตอนการบังคับบัญชา
- (5) เน้นการคัดเลือกงานอันจะเป็นพื้นฐานทางวิชาชีพตำรวจล่าชางานจราจร

ลักษณะเช่นนี้ แสดงให้เห็นได้ตามกำหนดแนวทางการพิจารณาปรับปรุงกรมตำรวจทางหลวง เป็น 3 แนวทางข้างต้น ซึ่งแสดงได้ว่า อฉก. เล็ก ยึดหลักการปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจเป็นหลักการพิจารณาโดยในส่วนของ การปรับปรุงกองตำรวจทางหลวง เน้นการปรับตามระบบตำรวจภูธรเป็นหลัก มิได้มุ่งถึงหลักการเน้นให้ปฏิบัติการกิจของตำรวจอย่างแท้จริง เป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพราะยังมีความจำเป็นในหน้าที่ของตำรวจทางหลวง ที่ทำหน้าที่ควบคุมการจราจรและความปลอดภัยบนทางหลวง ซึ่งนานาอารยประเทศก็เฝงปฏิบัติให้เป็นหน้าที่ของตำรวจเช่นกัน ดังนั้นบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาของ อฉก. เล็กเกี่ยวกับกรณีนี้ จึงอาศัยหลักการเพื่อให้มีความคล่องตัวในการประสานการปฏิบัติร่วมกับตำรวจภูธรมากยิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องต่อโครงสร้างใหม่ของระบบตำรวจภูธร อันเป็นการสอดคล้องต่อหลักการปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจ ตามแนวทางที่ อฉก. เล็ก กำหนดไว้ ถึงแม้ว่า จะไม่ได้เสนอความเห็นว่ายุบหน่วยงานนี้ก็ตาม

ในส่วนการพิจารณาของกรมตำรวจที่ อฉก. เล็ก มีมติที่ประชุมครั้งที่ 11/2528 เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2528 โดยนายอมร รักษาสัตย์ ประธาน อฉก. เล็ก เห็นควรมอบหมายให้สอบถามความเห็นกรมตำรวจเป็นประการใด ตามแนวทางที่เสนอไว้เป็น 4 แนวทางตามหนังสือที่ นร 0108 (พิเศษ) 1591/2528 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2528 (ภาคผนวก ข.) ปรากฏว่า กรมตำรวจได้มีการประชุม คคร. ครั้งที่ 1/2529 เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2529 ในวาระที่ 4 การพิจารณาปรับปรุงกองตำรวจทางหลวง โดยพลตำรวจโทแสวง วีระสวัสดิ์ กรรมการ คคร. ได้ชี้แจงว่า กองตำรวจทางหลวงเคยเสนอขอความเห็นชอบจากอธิบดีกรมตำรวจ ผ่านผู้บัญชาการสอบสวนกลาง ในเรื่องที่เป็นกรให้กองตำรวจทางหลวงคงสภาพเดิมตามบันทึกที่ มหาตไทย 0614.101/9639 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2527 และอธิบดีกรมตำรวจได้มีบันทึกลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2527 รับทราบข้อเสนองของกองตำรวจทางหลวงและสั่งให้ประธาน อฉก. เล็ก ตามเสนอดังนั้น ประธาน คคร. จึงถามว่ากองตำรวจทางหลวง จะเลือกเอาแบบไหนใน 4 แบบ ซึ่งผู้แทนกองตำรวจทางหลวง (พันตำรวจเอก ธงชัย ไชยรักษ์ รองผู้บังคับการตำรวจทางหลวง ขณะนั้นปัจจุบันเป็นผู้บังคับการตำรวจทางหลวง) ได้เลือกแบบที่ 4 คือคงไว้ซึ่งสภาพเดิม โดยมีมติที่ประชุม

ให้เลือกแบบที่ 4 และให้เลขานุการ คคร. ทำหนังสือตอบไปยัง อจก. เล็ก โดยด่วน โดยให้ผ่านทางอธิบดีกรมตำรวจตามหนังสือที่มหาดไทย 0601/(คคร.)/2542 ลงวันที่ 18 เมษายน 2529 (ภาคผนวก ข.) สักขณะเช่นนี้ แสดงได้ว่าการพิจารณาปรับปรุงกองตำรวจทางหลวงของกรมตำรวจ เป็นไปตามความต้องการของหน่วยงานของตนคือ กองตำรวจทางหลวง โดยไม่ได้มีหลักการในการพิจารณาเกี่ยวกับกรณีนี้ตามความประสงค์ของ อจก. เล็ก ซึ่งแสดงได้ว่า บรรทัดฐานในการชี้ปัญหาของกรมตำรวจ ไม่ได้สอดคล้องต่อหลักเกณฑ์ที่ คคร. ได้รับนโยบายจากกรมตำรวจ ดังที่ กรรมการ คคร. ท่านหนึ่งได้แสดงทัศนะว่า "กรมตำรวจ เขียนอย่างไรก็ได้ แต่เรื่องทำเป็นอีกเรื่องหนึ่ง" ดังนั้นเกี่ยวกับกรณีนี้ กรมตำรวจได้ยึดบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาจากกองตำรวจทางหลวงเป็นบรรทัดฐานของกรมตำรวจ โดยถือว่า ความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจเป็นบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาของกรมตำรวจและถือว่าบรรทัดฐานในการคัดสรรเป้าหมายและอำนาจให้แก่หน่วยงานย่อยของตน โดยพยายามลดความขัดแย้งภายในหน่วยงาน และพยายามขยายหน่วยงานให้มากที่สุด เพื่อให้ได้มาซึ่งความต้องการของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน ตามที่ Anthony Downs (2524 : 41) กล่าวไว้ว่า เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานมีแนวโน้มที่จะหันเห เป้าหมาย ซึ่งเน้นในการปฏิบัติงานในหน้าที่ เพื่อสังคมของหน่วยงาน มาสู่เป้าหมายซึ่งเน้นการประกันความอยู่รอดขององค์กรและการเติบโตขึ้นเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นเอกเทศและกรรมการ คคร. ท่านหนึ่งแสดงทัศนะว่า "การใช้วิทยุสื่อสารควบคุมเส้นทางต่าง ๆ ต่อผู้ขับรถบรรทุก เช่น ตำรวจทางหลวง จะมาทำให้กับตำรวจภูธรเป็นส่วน ๆ งบประมาณตำรวจก็ไม่มีให้และตั้งขึ้นมาสมัยการเมือง เรามองดูว่าตำรวจได้ แล้วเราไม่อยากเลิก ฝ่ายเราเป็นฝ่ายได้"

สรุปได้ว่า เกี่ยวกับกรณีการพิจารณาปรับปรุงกองตำรวจทางหลวง อจก. เล็ก ได้ยึดบรรทัดฐานในการพิจารณาจากหลักการปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจเป็นสำคัญ โดยเน้นการพิจารณาโครงสร้างตำรวจทางหลวงให้สอดคล้องต่อการปรับปรุงระบบตำรวจภูธร ซึ่งได้พิจารณาเสร็จสิ้นไปแล้ว และได้เสนอความเห็นให้แก่กรมตำรวจ เพื่อจะได้ทราบนโยบายกรมตำรวจและเกี่ยวกับกรณีนี้ กรมตำรวจได้ยึดเอาบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาจากกองตำรวจทางหลวง มาเป็นบรรทัดฐานการพิจารณา คือ การรักษาสถานะภาพเดิมของกองตำรวจทางหลวง ซึ่งขึ้นสังกัดกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง (ตามเดิม) แสดงว่า บรรทัดฐานในการชี้ปัญหาของกรมตำรวจมีลักษณะอนุรักษนิยม ดังที่เอกสารเล่มแดง สรุปว่า กรมตำรวจเป็นกรมที่เรียกว่า "กรมอนุรักษนิยม"

(Conservative Department) เพราะไม่มีการแก้ไขปรับปรุงให้ทันกับความเจริญของบ้านเมืองเลย (คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ 2526 : 61) หลักฐานเชิงประจักษ์ได้แก่ กองบัญชาการตำรวจภูธรและกองตำรวจทางหลวง ยืนอยู่บนบรรทัดฐานเพื่อผลประโยชน์ของหน่วยงานตน คือ กรณีที่ผู้แทนกองบัญชาการตำรวจภูธร ชี้ปัญหาจากการคงไว้ซึ่งกองตำรวจทางหลวงและผู้แทนกองตำรวจทางหลวงชี้ปัญหาจากผลเสียของการขึ้นสังกัดกองบัญชาการตำรวจภูธร และแม้ว่าต่างฝ่ายจะชี้ปัญหาที่แตกต่างกัน กรมตำรวจก็คงยึดบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาตามลักษณะอนุรักษนิยมและคงไว้ซึ่งผลประโยชน์ของกรมตำรวจ ซึ่งในกรณีนี้คือการลดข้อขัดแย้งภายในโดยการรักษาสถานภาพเดิม (status quo) ของตำรวจทางหลวง

#### 6. กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน

จากการศึกษาการพิจารณาปรับปรุงกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน (บช.ตชด.) จะมีลักษณะแตกต่างไปจากการปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจในส่วนอื่น ๆ กล่าวคือ บช.ตชด. เป็นผู้ริเริ่มเสนอแนวคิดในการปรับปรุงหรือหน่วยงานที่จะถูกปรับปรุงเป็นผู้เสนอแนวคิดในการปรับปรุงเอง บช.ตชด. เคยริเริ่มแนวคิดในการปรับปรุงมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 เมื่อ บช.ตชด. ไปยื่นยุทธการรบกับทางทหาร แต่ก็ปรากฏว่าเรื่องดังกล่าวได้เงียบหายไป (รายละเอียดโปรดดูจากบทที่ 2) จนกระทั่งพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการทหารสูงสุดได้ตรวจเยี่ยม บช.ตชด. จึงได้เริ่มต้นมีการพิจารณาปรับปรุง บช.ตชด. ทั้งนี้เนื่องมาจากคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ สร. 0201/35 เรื่องการให้ตำรวจตระเวนชายแดนมีมาตรฐานการฝึก การคัดยุทธโธปกรณ์การติดต่อสื่อสาร และการส่งกำลังอาวุธในแนวเดียวกันกับหน่วยทหาร บช.ตชด. จึงขอปรับปรุงการคัดเลือกส่วนราชการของ บช.ตชด. เพื่อปรับกำลังพล และพื้นที่ปฏิบัติการให้เหมาะสมและเป็น การเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับบัญชาการอำนวยการและการบริหารงาน (หนังสือที่ มท 0620/7011 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2527) (ภาคผนวก ข.) ซึ่งกองบัญชาการทหารสูงสุดได้ประชุมกับผู้แทนกองทัพบก ทหารเรือ ทหารอากาศ และ บช.ตชด. แล้วมีความเห็นร่วมกันว่า เพื่อให้ บช.ตชด. มีความคล่องตัวและอ่อนตัวในการปฏิบัติ และสอดคล้องกับแนวคิดการใช้ ตชด. ร่วมกับทหาร ในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของชาติ และทำให้หน่วยระดับกองกำลังการ ตชด. สามารถควบคุม บังคับบัญชา หน่วยรองได้อย่างใกล้ชิด และอำนวยการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ บช.ตชด. สามารถปรับการฝึกอบรมได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มีหน่วยฝึกเพียงพอที่จะฝึกอบรมให้กับกำลังพลของกรมตำรวจ จะทำให้ บช.ตชด. มีมาตรฐานการคัดเลือก ฝึกใกล้เคียงกับทหาร เป็นไปตามคำสั่งข้างต้น ข้อตกลงร่วมระหว่างกระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทย



จึงได้เห็นชอบในการปรับปรุงส่วนราชการใน บช.ตชต. และสั่งให้กรมตำรวจพิจารณา (หนังสือที่ กท 0305/985 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 2527, ภาคผนวก ข.) และเกี่ยวกับกรณีนี้ กรมตำรวจมีความเห็นตอบกลับไปยังกองบัญชาการทหารสูงสุดว่า การปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการของ บช.ตชต. นั้น เป็นความต้องการของกรมตำรวจอยู่แล้ว และเห็นชอบด้วยเป็นอย่างยิ่งในการปรับปรุงในครั้งนี้ โดยทั้งท้ายว่า.....ขอได้โปรดพิจารณาดำเนินการให้ต่อไปด้วย (หนังสือที่ มท 0621.32/6815 ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2527, ภาคผนวก ข.)

ภายหลังจากที่กรมตำรวจให้ความเห็นชอบตามหลักการร่วมระหว่างกองบัญชาการทหารสูงสุดกับ บช.ตชต. แล้ว กองบัญชาการทหารสูงสุดได้เชิญคณะกรรมการพัฒนา กำนั่งคน กระทรวงมหาดไทยและ บช.ตชต. เข้าร่วมประชุมเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2528 ณ กองบัญชาการทหารสูงสุดโดยมีพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก เป็นประธานในที่ประชุม (หนังสือที่ กท 0305/815 ลงวันที่ 10 เมษายน 2528, ภาคผนวก ข.) ซึ่งกระทรวงมหาดไทยถือว่าเป็นการประชุมของคณะกรรมการพัฒนา กำนั่งคน กระทรวงมหาดไทย ครั้งที่ 3/2528 วันที่ 22 เมษายน 2528 ด้วยจากการศึกษารายงานการประชุมดังกล่าว ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ได้ชี้แจงเกี่ยวกับข้อสังเกตของผู้แทนสำนักงานประมาธว่า การปฏิบัติงานของ ตชต. ไม่ได้เข้าซ้อนกับหน่วยงานอื่น การทำงานของตำรวจจรกับ ตชต. ก็ไม่เข้าซ้อนกัน และงบประมาณสนับสนุนที่ ตชต. กำหนดเวลา 6 ปี ก็อาจขยายไปเป็น 8 ปี ได้ โดย ตชต. ก็ยอมรับและมีมติที่ประชุม กระทรวงมหาดไทยเห็นชอบตามการปรับปรุงการจัดส่วนราชการและการจัดอัตรา กำนั่งตามที่ ตชต. เสนอ โดยให้กรมตำรวจประสานงานกับสำนักงานประมาธในเรื่องงบประมาณสนับสนุนอัตรา กำนั่ง และหากไม่ได้งบประมาณตามที่ ตชต. เสนอ ให้กรมตำรวจปรับปรุงระยะเวลาการบรรจุตามความเหมาะสม

ต่อมา กระทรวงมหาดไทย ได้สั่งเรื่องดังกล่าวให้แก่ประธาน พรร. พิจารณา (หนังสือที่ มท 0203/7957 ลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2528, ภาคผนวก ข.) ซึ่งได้นำเข้าที่ประชุม อจก.ใหญ่ ครั้งที่ 2/2528 เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2528 และมีมติที่ประชุมมอบหมายให้อจก.เล็ก เป็นผู้พิจารณาในรายละเอียดการแบ่งส่วนราชการ บช.ตชต. และเกี่ยวกับกรณีนี้ จากการศึกษารายงานการประชุม อจก.เล็ก ครั้งที่ 29/2528 เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2528 ซึ่งมีผู้แทน บช.ตชต. (พลตำรวจตรีวิเชียร กาญจนราช รองผู้บัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน) ได้บรรยายสรุปถึงเหตุผลและความจำเป็นในการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการของ บช.ตชต. เพื่อให้การปฏิบัติงานของ บช.ตชต. เกิดความคล่องตัวและปฏิบัติงานได้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจน

จัดการฝึกอบรมได้อย่างทั่วถึงเพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับทหาร ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ สร. 0201/35 สั่ง ณ วันที่ 2 มิถุนายน 2520 จึงควรปรับปรุงโครงสร้างและอัตรากำลังของ

- (1) กองบังคับการตำรวจตระเวนชายแดนภาค จาก 3 กองกำกับการ ปรับเป็น 5 กองกำกับการ
- (2) กองกำกับการสนับสนุนทางอากาศตำรวจตระเวนชายแดน จาก 9 แผนก 5 กองร้อยเป็น 8 กองร้อย เป็น 6 แผนก
- (3) กองบังคับการฝึกพิเศษ จาก 4 แผนก 6 กองกำกับการเป็น 10 กองกำกับการ และกองกำกับการฝึกพิเศษ จาก 4 แผนก 3 กองร้อย เป็น 6 แผนก 5 กองร้อย สรุปลได้ว่างบประมาณไม่เปลี่ยนแปลง เพราะใช้ยอดกำลังพลบรรจุจริงเป็นกำลังพลในหน่วย เพียงแต่ปรับอัตราตำแหน่งในการจัดใหม่ ไม่ผูกพันการเพิ่มงบประมาณในอนาคต

เกี่ยวกับกรณีนี้ ประธาน อจก. เส็ก ได้กล่าวว่า ควรจะได้ปรับปรุง เฉพาะส่วนราชการที่มีความจำเป็นและเหมาะสมตามสถานการณ์ในปัจจุบันเท่านั้น โดยยึดหลักการ ประหยัดและไม่สิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา และได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่า

- ตามที่กรมตำรวจได้รับอนุมัติอัตรากำลังพลจากสำนักงบประมาณ ให้แก่ บช.ตชต. แสดงได้ว่า มีการคาดคะเนและคาดการณ์ไว้แล้วถึงอัตรากำลังพลที่ บช.ตชต. ควรได้รับเพิ่มเติมแล้ว จึงไม่น่าจะจัดอัตรากำลังเพิ่มเติมตามที่ได้เสนอมานี้
- นอกเหนือจากภารกิจของ บช.ตชต. ตามปกติแล้ว ควรแบ่งเบาภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของภารกิจตำรวจอื่น ซึ่งอยู่ในพื้นที่เดียวกันด้วย
- การจัดสายงานบริหารในกองกำกับการ จำเป็นจะต้องมีหรือไม่
- สำหรับสายงานบริหารที่มีอยู่ในทุกระดับของส่วนราชการ บช.ตชต.

ที่นำเสนอมาี้ จะให้มีเฉพาะสายงานบริหารในระดับกองขึ้นไปเท่านั้นได้หรือไม่ ทั้งนี้เพราะ สายงานบริหารของข้าราชการพลเรือนก็มีอยู่ในระดับกองขึ้นไปเท่านั้น

และมีมติประชุม ให้ยึดหลักการ "ประหยัด" เพื่อให้การพิจารณาจัดแบ่งส่วนราชการ เป็นไปโดยเฉพาะ ในกรณีที่มีความจำเป็นและเหมาะสมเท่านั้น จึงมอบหมายให้คณะทำงานอันเป็นอนุกรรมการ โดยมี พลตำรวจตรี อธิศักดิ์ คณะเจริญ เป็นหัวหน้าคณะทำงานไปร่วมพิจารณา กับ บช.ตชต. และยึด

หลักการและข้อสั่ง เกิดในที่ประชุมเป็นแนวทางการพิจารณา ลักษณะเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าการพิจารณาปรับปรุง บช.ตชต. ของ อจก. เล็กได้กำหนดหลักการเป็นแนวทางการพิจารณาอย่างชัดเจน ถึงแม้ว่าจะไม่ได้ใช้หลักการปรับปรุง โครงสร้างของกรมตำรวจ เป็นแนวทางการพิจารณาอย่างชัดเจน แต่ก็ได้ใช้หลักการประหยัดซึ่งเป็นแนวนโยบายของประธาน อจก.ใหญ่ และหลักการของ พรร. เป็นแนวทางในการพิจารณาอย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้ บรรทัดฐานในการชี้ปัญหา จึงมีลักษณะชี้สภาพปัญหาจากการมาเล่นอบญาต่อเฟื่องจาก บช.ตชต. โดยคำนึงถึงหลักการประหยัด ดังที่รายงานการประชุมครั้งที่ 31/2528 เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2528 นายวรเดช จันทร์ อุนกรรมการที่เป็นคณะกรรมการได้บรรยายสรุปว่า สามารถลดแผนกได้ทั้งสิ้น 17 แผนก และทำให้สามารถลดกำลังพลในส่วนนี้ลงได้ทั้งสิ้นเป็นขั้นสัญญาบัตร 120 คน ชั้นประทวน 360 คน รวม 480 คน นอกจากนี้ยังลดหมวดครูโรงเรียน ตชต.ได้อีก 44 คน และพลตำรวจตรี วิภาส วิบุลากร ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ได้สรุปว่า ได้พิจารณาร่วมกับคณะกรรมการ โดยยึดหลักการตามที่ตกลงไว้ และพยายามลดส่วนที่ไม่จำเป็นให้มากที่สุด ส่วนอัตราค่าส่งพลของ บช.ตชต.ที่ได้รับจัดสรรจากกรมตำรวจปีละประมาณร้อยละ 2 อยู่แล้ว ซึ่งสอดคล้องต่ออัตราค่าส่งพลที่จะปรับปรุงแบ่งส่วนราชการใหม่โดยไม่ได้เพิ่มอัตราค่าส่งแต่อย่างใด และมีมติที่ประชุมให้รับหลักการตามเล่นอ โดยมีมอบหมายให้แจ้งผลการประชุมต่อประธาน อจก. เล็ก (นายอมร รักษาสัตย์) ทราบและหากไม่ติดใจเกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการ บช.ตชต. จะให้มาเล่นอให้ที่ประชุม อจก.ใหญ่ พิจารณาในโอกาสต่อไป ลักษณะเช่นนี้ แสดงให้เห็นได้อีกว่า การพิจารณาของ อจก. เล็กนั้นการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการพิจารณามีลักษณะสอดคล้องและยึดแนวทางที่ประธาน อจก. เล็ก กำหนด ดังจะเห็นได้จากการพิจารณา ระบบตำรวจนครบาล ระบบตำรวจภูธร ตำรวจจรตไฟ ตำรวจทางหลวง ได้ใช้แนวทางจากเอกสารเล่มแดงที่ประธาน อจก. เล็ก เคยเป็นประธานคณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจ เกี่ยวกับกรณีนั้น ๆ มาแล้วทั้งสิ้น

ในส่วนการพิจารณาของ อจก.ใหญ่ เวื่อได้ผ่านความเห็นชอบจาก อจก. เล็กมาแล้ว จากการศึกษารายงานการประชุม อจก.ใหญ่ ครั้งที่ 1/2529 วันที่ 20 มีนาคม 2529 ประธาน อจก.ใหญ่ ได้กล่าวว่า"ขอขอบคุณที่ได้สรุปมา ผมเพียงอยากจะทราบว่า ในการที่ท่านได้จัดทำเอกสาร เรื่องการแบ่งส่วนราชการขึ้นมาจนเป็นเล่มนี้ ได้ผ่านหน่วยงานของ บช.ตชต.เองเรียบร้อยแล้ว บก.สูงสุดเรียบร้อยแล้ว กรมตำรวจเรียบร้อยแล้ว มหาดไทยเรียบร้อยแล้วอย่างไร ข้อทักท้วงของหน่วยงานใหญ่ ๆ เหล่านั้น ได้ทักท้วงไว้อย่างไร ได้แก้ไขเรียบร้อยแล้วหรือไม่... ผมอยากทราบว่านี่เป็นข้อสรุปขั้นสุดท้ายหรือยัง ทุกหน่วยได้ให้ความเห็นชอบหรือยัง" ลักษณะเช่นนี้

แสดงได้ว่า แนวทางการพิจารณาของ อจก.ใหญ่ ยืนอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันของทุกฝ่าย และได้รับการแก้ไข ปรับเปลี่ยนได้เหมาะสมจากทุก ๆ ฝ่ายแล้ว และจากการศึกษารายงานการประชุม อจก.ใหญ่ ครั้งที่ 2/2529 วันที่ 14 พฤษภาคม 2529 ได้มีประเด็นสอบถามเพิ่มเติม ดังนี้

ประเด็นที่ 1 ใน 5 ปีข้างหน้า คาดว่า สถานการณ์จะรุนแรงขึ้นหรือไม่ และมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ ตชด. มากน้อยเพียงใด

ประเด็นที่ 2 แนวความคิดในการดำ เนินการด้านกำลังพลที่จะต้องเพิ่มจะเป็นจำนวนเท่าไรและเพิ่มอย่างไร

ประเด็นที่ 3 ในงานที่จะต้องเพิ่มหน่วย จะพิจารณาเพิ่มเฉพาะเขต หรือพื้นที่ที่มีสถานการณ์ก่อนได้หรือไม่

เกี่ยวกับประเด็นข้างต้น อธิบดีกรมตำรวจ พลตำรวจโทเสน่ห์ สิทธิพันธ์ และพลตำรวจตรี วิภาส วิบุลลากร ได้ชี้แจงโดยสรุปว่า จะไม่เป็นการเพิ่มอัตรากำลังพลเป็นการรองรับกำลังพลโดยจัดให้มีโครงสร้างของหน่วยก่อน และในอนาคตยังมีความจำเป็นที่ต้อง ตชด. ในภารกิจต่าง ๆ มากขึ้น

ดังนั้น จึงมีมติที่ประชุม อจก.ใหญ่ เห็นชอบในการปรับปรุงโครงสร้าง บช.ตชด. ตามเสนอของกระทรวงมหาดไทย และให้ฝ่ายเลขานุการรับตำ เนินการส่ง เรื่องไปยัง ประ. เพื่อพิจารณาต่อไป จากที่กล่าวมานี้ แสดงว่า การพิจารณาของ อจก.ใหญ่ ได้ยึดหลักการประ หยัด เป็นแนวทางในการพิจารณา ดังประเด็นคำตอบข้างต้น ด้วยเหตุนี้ บรรทัดฐานในการชี้ปัญหาของ อจก.ใหญ่ จึงยึดหลักการประหยัดและความเห็นพ้องต้องกันจากทุกฝ่าย ซึ่งสอดคล้องต่อบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาของ อจก. เล็กทุกประการ นอกจากนี้ หากพิจารณาในระดับ ประ. ซึ่งยึดหลักการประหยัด เป็นหลักการสำคัญในการพิจารณา ได้มีบรรทัดฐานในการชี้ปัญหา ดังต่อไปนี้ (บันทึก ประ. 199/2529 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2529 จากประธาน ประ. ถึงเลขาธิการนายกรัฐมนตรื ; ภาคผนวก ข.)

1. เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชา
2. เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ชัดความซ้ำซ้อนของงาน และมีกำลังเพียงพอในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของ บช.ตชด.
3. เพื่อให้เกิดรูปแบบเดียวกัน ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายใน บช.ตชด.
4. เพื่อให้เหมาะสมกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น



5. เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการประสานแผนปฏิบัติการกับกองทัพภาค โดยให้ บช.ตชต. และกองบังคับการตำรวจตระเวนชายแดนภาค รับผิดชอบพื้นที่ปกครองแทนกอง กำกับการตำรวจตระเวนชายแดนเขต

ซึ่งในการประชุม พรร. นั้น มีการเห็นชอบตามแนวทางการพิจารณา ของ อฉก.ใหญ่ทุกประการ (บันทึกลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2529 เรื่องการปรับปรุงโครงสร้างการ แบ่งส่วนราชการ บช.ตชต. ; ภาคผนวก ข) ดังที่ นายกระมล ทองธรรมชาติ รองประธาน พรร. ให้คำแนะว่า "ถ้าได้รับความเห็นชอบจากชุดใหญ่ การพิจารณาของ พรร. ก็จะไม่มีปัญหา กรรมการ ปฏิรูป ไม่มีอะไร ปฏิรูปตำรวจว่าอย่างไรก็เอาอย่างนั้น อนุตำรวจเป็นคนขงขึ้นไป พรร. อาจจะมี คอมเมนต์ (comment) นิด ๆ หน่อย ๆ แล้วก็ โอ เค อย่าง ตชต. ผ่านอนุตำรวจขึ้นไป พรร. ก็ใช้ 2-3 ชั่วโมง ก็ผ่านเข้า ครม. ได้เลย" (นายกระมล ทองธรรมชาติ, สัมภาษณ์) สักขณะ เช่นนี้ แสดงให้เห็นว่า สักขณะและแนวทางการพิจารณาของ พรร. มีการชี้สภาพปัญหาต่อเบื้องและ สอดคล้องต่อ อฉก.ใหญ่ โดยมีบรรทัดฐานในการพิจารณาในรูปแบบเดียวกันโดยยึดบนหลักการประหยัด ดังจะเห็นอย่างชัดเจน จากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2529 "เห็นชอบตามความเห็น ของ พรร. โดยให้ดำเนินการตามงบประมาณที่กระทรวงมหาดไทยจะปรารณาจัดสรร" (หนังสือ ที่ นร. 0203/14333 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2527 เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วน ราชการ บช.ตชต. ; ภาคผนวก ข) ซึ่งแสดงว่า บรรทัดฐานในการปฏิรูปกรมตำรวจที่ได้รับความ เห็นชอบและสอดคล้องต่อกันเสมอระหว่าง อฉก.ใหญ่ พรร. และ ครม. ก็คือหลักการประหยัดนั่นเอง ด้วยเหตุนี้ จากหลักการทั้ง 5 ประการของ พรร. ข้างต้น เป็นเพียงหลักการที่นำมาใช้เพื่อนำไป ผู้ว่าตลประสังค์หลักคือการปฏิรูปโครงสร้างกรมตำรวจภายใต้หลักการใหญ่คือ หลักการประหยัดเท่านั้น จะเห็นได้จาก "ในส่วนของ ครม. ก็ไม่ได้ถามอะไรเลย ยกเว้นเจ้ากระทรวงเกิดมาจ่อแงขึ้น" (นายกระมล ทองธรรมชาติ, สัมภาษณ์)

ดังนั้นการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างของ บช.ตชต. จึงได้รับความ เห็นชอบจาก พรร. ในที่สุด เนื่องจากไม่ได้ขัดต่อหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.0203/ ว. 245 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2523 เรื่อง มาตรการขอลอการขยายตัวของส่วนราชการและการ คุมกำเริดข้าราชการฝ่ายพลเรือน

ดังนั้นการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้าง บช.ตชต. จึงได้รับความเห็นชอบ จากคณะรัฐมนตรี เนื่องจากผ่านการกลั่นกรองจาก พรร. แล้ว และเป็นการศึกษาปรับปรุงให้ สอดคล้องต่อการ ขันยุทธการกับทางทหาร

สรุปว่า จากการศึกษาการปรับปรุงโครงสร้าง บข.ตขต. จะมีฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายปฏิรูป ตขต. คือ บก.ทหารสูงสุด กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย อฉก.เล็ก อฉก.ใหญ่ พรร. และคณะรัฐมนตรี ตามลำดับ บก.ทหารสูงสุด กรมตำรวจ และกระทรวงมหาดไทย มีบรรทัดฐานในการชี้ปัญหา จากการศึกษาความคล่องตัวในการปฏิบัติการทางยุทธการอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้สอดคล้องต่อการขึ้นยุทธการทางทหาร จึงมีชี้ปัญหาที่ตรงกัน ส่วนการพิจารณาของ อฉก.เล็ก อฉก.ใหญ่ และ พรร. มีบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาจากหลักการประหยัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับ พรร. ที่ประธาน อฉก.ใหญ่ และรองประธาน อฉก.ใหญ่ทั้ง 2 ท่าน เป็นประธาน พรร. และรองประธาน พรร. ทั้ง 2 ท่านตามลำดับ แสดงว่าในการพิจารณาระดับ พรร. บรรทัดฐานในการชี้ปัญหา ได้รับอิทธิพลมาจากบุคคลดังกล่าว โดยได้นำเอาที่คุ้นคิด ความคิด ความเชื่อ และค่านิยม เข้าร่วมในการพิจารณา และบทบาทของผู้นำกลุ่มหรือองค์การย่อมแสดงออกในนโยบายของกลุ่มหรือองค์การ ดังที่ Kenneth Boulding กล่าวไว้ (1963 : 156-157) ด้วยเหตุนี้เอง เมื่อได้นำเสนอเข้าสู่การพิจารณาในระดับคณะรัฐมนตรี จึงได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และออกมาเป็นพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 103 ตอนที่ 176 ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2529 (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0203/22536 ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2529 เรื่อง พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2529 ; ภาคผนวก ข.)

สรุปผล : จากการศึกษา (บทที่ 5)

สรุปได้ว่า

1. บรรทัดฐานในการชี้ปัญหาของ อฉก.เล็ก ได้ยึดหลักการปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจ 9 ข้อ เป็นแนวทางในการพิจารณาอย่างชัดเจน ดังกรณีศึกษา ระบบตำรวจภูธร ระบบตำรวจนครบาล กองตำรวจรถไฟและกองตำรวจทางหลวง อย่างไรก็ตาม ได้มีการสร้างบรรทัดฐานใหม่ในประเด็นบางประเด็น เพื่อให้สอดคล้องต่อการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างของกรม เช่น การขยายกองบังคับการตำรวจนครบาลจากเดิม 3 กองบังคับการ เป็น 5 กองบังคับการ เป็นต้น ในส่วนร่างพระราชบัญญัติตำรวจ ได้ยึดหลักการและเหตุผลที่ต้องจัดให้มีกฎหมายตำรวจจากเอกสารเล่มแดง เป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้ บรรทัดฐานในการชี้ปัญหาของ อฉก.เล็ก จึงมีลักษณะสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการพิจารณาของคณะอนุกรรมการฯ ในยุคจัดตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจ เว้นแต่กรณีศึกษา ระบบตำรวจตระเวนชายแดน ที่ยึดหลักการประหยัดเป็นแนวทางที่สำคัญในการพิจารณา

2. บรรทัดฐานในการชี้ปัญหาของ อฉก.ใหญ่ ไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกับ อฉก.เล็ก แต่ได้ระบุในหลักการกว้าง ๆ เพื่อให้เป็นแนวทางในการพิจารณา โดยอาศัยแนวนโยบาย 6 ประการ ของประธาน อฉก.ใหญ่ เป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงกรมตำรวจ กล่าวคือ เน้นหลักการประหยัด มีผลกระทบต่อคนน้อยที่สุด โดยไม่ก่อให้เกิดผลร้ายแก่ขวัญและกำลังใจตำรวจ ด้วยเหตุนี้แนวทางในการพิจารณาจึงอาศัยความเป็นไปได้และการยอมรับจากทุก ๆ ฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกรมตำรวจ

3. บรรทัดฐานในการชี้ปัญหาของกรมตำรวจ ไม่ได้กำเนิดมาจากหลักการพิจารณาของ คสช. แต่อาศัยบรรทัดฐานจากหลักการเพื่อผลประโยชน์ของกรมตำรวจ กล่าวคือ แนวทางในการพิจารณาของกรมตำรวจ มีลักษณะยืดหยุ่น และขาดความแน่นอน กล่าวคือ มีลักษณะที่มุ่งต่อการขยายตัวของโครงสร้างและหน้าที่ของตำรวจ หรืออย่างน้อยที่สุดก็เพื่อรักษาสถานภาพเดิมของตำรวจไว้ นั่นหมายความว่าปิดหลักการขยายตัวของหน่วยงานในกรมตำรวจ หรือการไม่ยุบเลิกหน่วยงานของกรมตำรวจ เพราะฉะนั้น หลักการสำคัญในการพิจารณาปรับปรุงของกรมตำรวจ จึงมุ่งประสงค์ต่อผลประโยชน์ของกรมตำรวจอย่างชัดเจน

4. บรรทัดฐานในการชี้ปัญหาของกระทรวงมหาดไทย พบว่า เป็นองค์กรที่มีศักยภาพเกี่ยวข้องกับนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจโดยที่บรรทัดฐานในการพิจารณาล้อตคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับ อฉก.ใหญ่ และ อฉก.เล็ก ในภาพรวม กล่าวคือ ถ้ามีการปฏิรูปกรมตำรวจในลักษณะใดลักษณะหนึ่งซึ่งจะยังผลให้กรมตำรวจดีขึ้น ลักษณะนี้ กระทรวงมหาดไทยจะพิจารณามีความเห็นชอบตามหลักการที่เสนอด้วย แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า จะเห็นชอบในภาพย่อยของการปฏิรูปทั้งหมด ดังกรณีศึกษาเรื่อง พ.ร.บ.ตำรวจ และกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า กระทรวงมหาดไทยมีการมองและชี้ปัญหาด้วยบรรทัดฐานที่รัดกุมและกว้างขวางกว่า อฉก.ใหญ่ และ อฉก.เล็ก โดยมองถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น จากกรณีการปฏิรูปกรมตำรวจ ซึ่งนับหนึ่งก็คือ หลักการปรับปรุงให้กรมตำรวจดีขึ้น ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทย

๖. บรรทัดฐานในการชี้ปัญหาของ ประร. และคณะรัฐมนตรี พบว่า มีบรรทัดฐานในการพิจารณาล้อตคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับ อฉก.ใหญ่ กล่าวคือ เน้นหลักการประหยัด เป็นสำคัญ และนโยบายด้านการเมืองและการบริหารของรัฐบาล เป็นแนวทางในการพิจารณา ซึ่งหมายความว่า หากกรณีใดได้ผ่านการพิจารณาและเห็นชอบจาก อฉก.ใหญ่แล้ว กรณีดังกล่าวจะได้รับความเห็นชอบในการพิจารณาของ ประร. และคณะรัฐมนตรี เช่น กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน เป็นต้น ดังนั้นแล้ว นับหนึ่งก็คือ คุณค่า (value) ของผู้ตัดสินใจในระดับ อฉก.ใหญ่ มีอิทธิพลต่อคุณค่า (value) ของผู้ตัดสินใจในระดับ ประร. และคณะรัฐมนตรี

ดังนั้น จากบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาที่แตกต่างกันของทั้งสามฝ่าย (1-3) ทำให้เห็นได้ว่า  
 กรณีศึกษาระบบตำรวจจร ระบบตำรวจนครบาล กองตำรวจรถไฟและกองตำรวจทางหลวง ซึ่งมี  
 การชี้ปัญหาที่แตกต่างกัน ขณะที่การพิจารณาพระราชบัญญัติตำรวจ และกองบัญชาการตำรวจตระเวน  
 ข่ายแดน มีบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาที่ล่อคล้อยไปในทิศทางเดียวกันระหว่างสามฝ่ายข้างต้น ซึ่งได้รับ  
 ความเห็นชอบและเสนอขึ้นสู่การพิจารณาในระดับเหนือขึ้นไปและจากบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาที่ล่อคล้อย  
 ไปในทิศทางเดียวกันระหว่าง อจก.ใหญ่ พรร. และคณะรัฐมนตรี จึงมีผลให้ กรณีศึกษา กองบัญชาการ  
 ตำรวจตระเวนชายแดน ผ่านการพิจารณาและเห็นชอบในระดับคณะรัฐมนตรี และกำหนดเป็นนโยบาย  
 ปฏิบัติการตำรวจ ในรูปของพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจต่อไป

อย่างไรก็ตาม ส่วตั้งแต่บรรทัดฐานในการชี้ปัญหายังไม่สามารถบ่งบอกระดับของการชี้ปัญหา  
 ที่แตกต่างหรือเหมือนกันได้ จำต้องศึกษาเป้าหมายในการชี้ปัญหาด้วย ซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไป