



บทที่ 2

ความเป็นมาในการปฏิรูปกรมตำรวจ

สำหรับบทนี้ เป็นการศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ เพื่อให้เห็นภาพของการปฏิรูปกรมตำรวจ ไทยภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 เป็นสำคัญ โดยมีได้บ่งถึงในช่วงสมัย สมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยสรุปย่อแล้ว แบ่งการศึกษาเป็น 2 ช่วงเวลา ดังต่อไปนี้

ช่วงเวลาที่ 1 หรือในการศึกษานี้ เรียกว่า "ช่วงภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง" เป็นช่วงระยะเวลาที่บ้านเมืองเพิ่งเริ่มต้นวาระบอบประชาธิปไตยมาใช้เป็นแม่แบบในการปกครองประเทศ ในช่วงเวลาดังกล่าว มีสถานการณ์ทางการเมืองที่ขาดความมั่นคงและเสถียรภาพในรัฐบาล ดังนั้น บทบาทขององค์กรของรัฐจึงตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของ คณะทหารและในขณะเดียวกัน องค์กรของรัฐอื่น ๆ ก็ได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารและการจัดการ เพื่อสนองต่ออุดมมุ่งหมายของระบอบการปกครองใหม่นี้ด้วย

องค์กรตำรวจก็เป็นหนึ่งในองค์กรของรัฐ ที่ได้ตอบสนองต่อรูปแบบการบริหารและการจัดการใหม่นี้ โดยผ่านผู้นำทางการเมืองและผู้นำตำรวจ ฉะนั้นบทบาทของตำรวจจะขยายเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงสมัย พลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ อดีตอธิบดีกรมตำรวจ ที่มีคติพจน์ว่า "ไม่มีอะไรภายใต้ดวงอาทิตย์ ที่ตำรวจไทยทำไม่ได้" เพราะฉะนั้น การศึกษานี้จึงพยายามชี้ให้เห็น ภาพของตำรวจ และอำนาจหน้าที่ของตำรวจ ตลอดจนบทบาทของตำรวจซึ่งแตกต่างไปจากเดิม อันเป็น เหตุผลหนึ่งที่มีผลต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ตำรวจในยุคต่อ ๆ มา

ช่วงภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองนี้ ผู้วิจัย หมายความว่าถึงช่วงเวลาตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 จนกระทั่งถึงสมัยรัฐบาล นายธำนิภาร์ กรีวัชร (19 ตุลาคม 2520)

ช่วงเวลาที่ 2 หรือในการศึกษานี้เรียกว่า "ช่วงเวลาที่ทำการศึกษา" เป็นช่วงระยะเวลาที่ เริ่มต้นกระแสแนวคิดและการปฏิรูปกรมตำรวจอย่างแท้จริง โดยมีการจัดตั้งองค์กรพิเศษ หรือคณะเจ้าหน้าที่ในการพิจารณา เพื่อนำเสนอข้อคิดเห็นในเชิงปฏิบัติการ แก่ผู้นำรัฐบาลเพื่อการตัดสินใจในการ กำหนดเป็นนโยบายการปฏิรูปกรมตำรวจ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า เป็นจุดเริ่มต้นที่ภาครัฐบาลให้ความสำคัญ ในการปฏิรูปกรมตำรวจ โดยพยายามจัดข้อเสนอนี้บนพื้นฐานเพื่อนำเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจ

ในขั้นตอนของกระบวนการการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ สำหรับการศึกษาี้ แบ่งออกเป็น 3 ยุคคือ
 ยุคที่ 1 หรือเรียกว่า "ยุคเริ่มต้นปฏิรูป" เป็นช่วงเวลาซึ่งรัฐบาลพยายามจะค้นหาสาเหตุและ
 ปัญหาของกรมตำรวจเพื่อจะนำไปสู่การปฏิรูปในเชิงปฏิบัติการ

ยุคที่ 2 หรือเรียกว่า "ยุคจัดตั้ง" เป็นช่วงเวลาซึ่งรัฐบาลดำเนินการต่อเนื่องจากยุคเริ่มต้น
 และพยายามแก้ปัญหาลงสู่รายละเอียด โดยจัดแบ่งแยกเป็นระบบบริหารงานภายในของกรมตำรวจ ระบบ
 โครงสร้างของกรมตำรวจ และระบบความสัมพันธ์อันดีระหว่างประชาชนกับตำรวจ และในที่สุดมีการ
 พิจารณาการสั้ดย้ายงานภายในและการขึ้นสังกัดของกรมตำรวจ

ยุคจัดตั้ง เป็นยุคเริ่มต้นแห่งการแสวงหาข้อมูลและเป็นบรรทัดฐานในการกำหนดนโยบาย
 ปฏิรูปกรมตำรวจในยุคที่ 3

ยุคที่ 3 หรือเรียกว่า "ยุคพิจารณาทบทวน" เป็นช่วงเวลาซึ่งทำการศึกษาในงานวิจัยนี้ ยุคที่ 3
 นี้ได้บรรทัดฐานในยุคที่ 2 เป็นแนวทางในการกำหนดปัญหาและเสนอแนวทางในการกำหนดเป็นนโยบาย
 ปฏิรูปกรมตำรวจ มีลักษณะเป็นขั้นตอนและมีระบบมากยิ่งขึ้น ภายใต้ความพยายามของคณะกรรมการ
 ปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ปรร.) ที่จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ
 เพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ (อฉก.ใหญ่) และคณะกรรมการเฉพาะกิจพิจารณา
 ข้อเสนอ การปรับปรุงกรมตำรวจ (อฉก.เล็ก) เพื่อศึกษาและมีข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิรูป
 กรมตำรวจ

ยุคที่ 3 นี้หมายถึง ในช่วงสมัยรัฐบาลเปรม-4 (30 เมษายน 2526 - 27 กรกฎาคม 2529)
 จากการกล่าวสรุปข้างต้น ผู้วิจัยคงกล่าวในรายละเอียดได้ดังนี้

ช่วงเวลาที 1 : "ช่วงภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง"

ภายหลังที่คณะราษฎรยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.
 2475 ภายใต้การนำของคณะทหารที่นำโดย พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา ในขณะนั้น บทบาทของตำรวจ
 ยังเห็นได้ไม่เด่นชัดนัก ดังจะเห็นจากประกาศคณะราษฎรฉบับแรกมีใจความตอนหนึ่งว่า "คณะราษฎรซึ่ง
 ประกอบด้วย ทหารบก ทหารเรือ และพลเรือน ทำการยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบบ
 สมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย" (กนก วงศ์ตระหง่าน 2526:2)

อย่างไรก็ตาม พล.ต.ท.พระยาอริกรณีประกาศ อธิบดีกรมตำรวจฉฐ ในสมัยสมบูรณาญา
 สิทธิราชย์ ก็ถูกสับถมโดยคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร (เกียรติชัย พงษ์ฟ้าฉาย 2524:58) และมี
 หนังสือถึง พล.ต.ท.พระยาอริกรณีประกาศ ผู้ฝ่าฝืนใจว่า "ผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเห็นเป็นความ
 จำเป็นที่จะต้อง นายพันตำรวจเอก พระยาบุเรศตุงกิจ เป็นผู้รักษาตำแหน่งกรมตำรวจฉฐเหตุนี้ขอ

ให้ทำนอมอบหมายงานของท่านให้ พระยาบุเรศผดุงกิจท่านต่อไป" (อนันต์ เลื่อนาชนันท์และคณะ 2517:2)

บทบาทของตำรวจในสมัยนั้นที่สำคัญได้แก่ การได้รับแต่งตั้งของ พ.ต.อ.พระยาบุเรศผดุงกิจ และ พ.ต.ท.หลวงแสงนิติศาสตร์ ให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนชุดแรก จากจำนวน 72 คนในวันที่ 29 มิถุนายน 2475 (ชด หัสบัวเรอและปรีชย สามีคศิริธรรม 2511:5) กิจการตำรวจได้ถูกรวมอำนาจ เป็น "กรมตำรวจ" แห่งเดียว และมีพระราชบัญญัติจัดวางระเบียบกรมในกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2475 โดยมีการจัดแบ่งส่วนราชการภายในของกรมตำรวจ (ราชกิจจานุเบกษา 2475:478-473 และ พระราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 49:197) ตามประกาศเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เรื่องการจัดแบ่งย่อยในกรมตำรวจ และเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2475 เปลี่ยนชื่อกรมตำรวจจากร เป็นกรมตำรวจ แบ่งกิจการออกเป็น 4 ส่วนคือ หน่วยงานส่วนกลาง ตำรวจนครบาล ตำรวจภูธรและตำรวจสันติบาล พร้อมกับให้อำนาจเสนาบดี กระทรวงมหาดไทย จัดแบ่งแผนกรายย่อยออกไปตามสมควรแก่รูปการ (ราชกิจจานุเบกษา 2475:472-473) และได้มีการแต่งตั้งและโยกย้ายนายตำรวจซึ่งยังผลให้นายตำรวจที่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงได้รับการแต่งตั้งในตำแหน่งสำคัญของกรมตำรวจ (สิริวุฒิ หงษ์พานิช 2519:68) บทบาทในระยะแรกของการปฏิวัติซึ่งคณะราษฎรมีอำนาจมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกำลังจากฝ่ายทหาร ทำให้คณะราษฎรยังมองไม่เห็นความสำคัญต่อบทบาทของกรมตำรวจในขณะนั้นเท่าไรนัก นอกจากจะเป็นเครื่องมือของรัฐในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ตามหน้าที่โดยตรงของตำรวจเท่านั้น (อนันต์ เลื่อนาชนันท์ และคณะ 2517: 20-21) จนกระทั่งภายหลังที่เกิดการขัดแย้งภายในหมู่คณะราษฎร จนกระทั่งมีการรัฐประหาร เมื่อ 20 มิถุนายน 2476 (ชด หัสบัวเรอ และปรีชา สามีคศิริธรรม 2511: 30) พ.ต.อ.พระยาบุเรศผดุงกิจก็ถูกปลดออกจากตำแหน่งเช่นเดียวกับรัฐบาล พระยามโนปกรณนิติธาดา ซึ่งค่อนข้างจะอนุรักษนิยม

รัฐบาลใหม่ภายใต้การนำโดย พระยาพหลพลพยุหเสนา ได้แต่งตั้ง พ.ต.อ.พระยาอนุสรณ์รัฐการ (จ่าง วัจนะพุกกะ) (อนันต์ เลื่อนาชนันท์ และคณะ 2517:21) เป็นอธิบดีกรมตำรวจ ในช่วงสมัยต่อมา บทบาทของตำรวจ ก็ได้มีเพิ่มมากขึ้นจากการพิจารณา ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า "ทั้งนี้ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ นครบาลรักษาความสงบเรียบร้อยทั่วไป" (ไทยน้อย 2509:44) ยังได้เพิ่มหน้าที่ในการสอดแนมจับกุม บุคคลที่วิจารณ์ในเรื่องเกี่ยวกับการเมือง โดยเฉพาะถ้ามีท่าทางจะเป็นภัยแก่คณะปฏิวัติจะถูกจดชื่อส่งศาล เตี้ยทันที (ไทยน้อย 2509:29) สถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้น ได้สร้างเครือข่ายโยงใยฐานะและ บทบาทของตำรวจในการรักษาฐานอำนาจทางการเมืองให้แก่รัฐบาลในสมัยอำนาจนิยมมากยิ่งขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นจุดเบี่ยงเบนที่ตำรวจได้เข้าไปเกี่ยวก้อยกับการเมือง การขจัดความขัดแย้งที่ยังไม่ก่อตัว เป็นกบฏ

หรือการจลาจล จะถูกสกัดกั้นด้วยวิธีการตำรวจในสมัยเริ่มต้นนี้ เพราะว่าองค์กรตำรวจได้ถูกแปรเปลี่ยนเป็นเครื่องมือที่ขอบรรณในการพิทักษ์ผลประโยชน์ทางการเมืองของรัฐไปแล้ว

ภาวะการณ์ขณะนั้นที่ส่งผลให้เกิดกบฏบวรเดช ทำให้รัฐบาลมีการตราพระราชบัญญัติป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ใดขัดขืนรัฐบาล (ราชกิจจานุเบกษา 2476:635-638) หน้าที่ของตำรวจในยุคนี้จึงเริ่มเด่นชัดขึ้น พ.ต.หลวงอดุลย์เดชจรลี ซึ่งเป็นนายทหารสำคัญในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และการปราบปรามกบฏบวรเดชได้อินย้ายจากกองทัพบก มาดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมตำรวจ ซึ่งยังผลให้ความสัมพันธ์ทางการเมืองกับรัฐบาลและความสำคัญของตำรวจในภารกิจข้างต้น ได้เห็นชัดเจนมากยิ่งขึ้น ช่วงสมัยนี้เองที่นายทหารถูกโอนย้ายเป็นนายตำรวจเป็นจำนวนมากโดยอ้างว่าเพื่อความรวดเร็ว และแน่นอนในการหาหลักฐานในการจับกุมพวกกบฏ (อนันต์ เล่นาชนร์และคณะ 2517:23) ซึ่งนับได้ว่าเป็นกระแสทางการเมืองที่ใหญ่หึกมา โหมกระหน่ำภาวะการณ์บ้านเมืองในขณะนั้น กรณีการจับกุม นายฟุ่ม หับสายทอง และบุคคลต้องสงสัยอื่น ๆ ในกรณีพยายามลอบสังหารหลวงพิบูลย์สงครามซึ่งสูญหายไปภายหลังการจับกุม (วิเทศกรณี 2503:27) การจับกุมนายทหารชั้นประทวนจากกรม กองต่าง ๆ ในพระนคร ในข้อหาว่ามีแผนการสังหารโหดบุคคลสำคัญในวงการบริหาร (อนันต์ เล่นาชนร์ และคณะ 2517:40-47) ซึ่งมีการตราพระราชบัญญัติศาลพิเศษ พ.ศ. 2476 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2478 เพื่อลงโทษบุคคลเหล่านี้ (อนันต์ เล่นาชนร์ และคณะ 2517:37) ล้วนแสดงให้เห็นถึงกระบวนการกำสัถศัตรูทางการเมืองของรัฐบาลภายใต้การแสวงหาความชอบธรรมโดยใช้อำนาจตำรวจในฐานะกลไกของรัฐเพื่อยังประโยชน์ในหมู่ชนชั้นนำทางการเมืองแทบทั้งสิ้น การจับตามองตำรวจในยุคสมัยนี้ จะพบว่าบทบาทของตำรวจสันติบาลจะก้าวหน้าขึ้นอย่างเด่นชัด ดังจะเห็นจาก พ.ต.ต.ชโล ศรียากร ผู้บังคับการตำรวจสันติบาลขณะนั้น (2486-2488) ได้กล่าวถึงงานของตำรวจสันติบาลว่า "...ตำรวจสันติบาลในสมัยนั้น (จอมพล ป.พิบูลย์สงคราม, ผู้วิเศษ) จึงเหนียวมาก ต้องดำเนินการสืบสวนหาความจริงเพื่อให้ทราบสาเหตุแห่งการถูกปองร้ายเหล่านี้ เนื่องจากต้นเหตุอย่างไรบ้าง" (ชโล ศรียากร 2489:6) หลักฐานเชิงประจักษ์ ได้แก่ เหตุการณ์การปฏิบัติการผู้ต้องสงสัยร่วมมือเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาล (ครุที่ปรึกษา 2518:17; ประณต นันทียะกุล 2519:409-410) และการสังหารศัตรูทางการเมือง อาทิ พ.ต.หลวงราษฎรณกิจ จนกระทั่งให้พระยาทรงสุรเดชฯ ไปลี้ภัยยังต่างแดน (ไทยน้อย 2509:163-178) รวมตลอดถึง เหตุการณ์การจับกุมครั้งใหญ่ มีจำนวนทั้งสิ้นถึง 51 คน ซึ่งล้วนแต่เป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ และเป็นเชื้อพระวงศ์ โดยขอกล่าวหาว่าเป็นกบฏต่อรัฐบาล (พายุพ โรจนวิภาค 2515:35-37) ข้อที่น่าสังเกตรวมถึงในข่วงสมัยที่ หลวงอดุลย์ฯ ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจปรากฏว่ามีผู้ให้ทัศนะว่า แม้แต่จอมพล ป.พิบูลย์สงคราม นายกรัฐมนตรี ยังให้ความเกรงใจและกลัวหลวงอดุลย์ฯ ด้วย (สว่าง

ลานเหนือ 2514:63) ด้วยผลงานและบทบาทของตำรวจอย่างเด่นชัด พ.ต.อ.หลวงอดุลย์เดชจรลี
จึงได้รับแต่งตั้งด้วยวิธีทางการ เมืองให้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการมหาดไทยอีกตำแหน่งหนึ่ง ในสมัยนี้อำนาจ
สลับส่วนได้ถูกโอนให้ตำรวจอีกครั้งหนึ่ง ดังคำแถลงนโยบายรัฐบาล (วิเทศกรรม 2503:246)
จนต่อมาอธิบดีกรมตำรวจคนนี้ได้ก้าวถึงที่สุดตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี (เล่นี้ ศัสมิงค 2517:
304-305) ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม ก็แสดงให้เห็นว่า "ศูนย์อำนาจที่สำคัญในสังคมคือกลไกของรัฐ
ซึ่งสามารถโยกย้ายบังคับได้โดยมีกฎหมายให้อำนาจรองรับการใช้ความรุนแรง และกลไกของรัฐได้แก่
ระบบราชการ ทหารและตำรวจ ดังนั้น การที่ผู้นำของประเทศจะประสบผลสำเร็จในการปกครองประเทศ
เพียงโดยขึ้นอยู่กับความสามารที่จะควบคุมและใช้ประโยชน์กลไกของรัฐ ความสามารดังกล่าวย่อม
เกิดขึ้นได้ง่าย ในกรณีที่ผู้นำเป็นส่วนหนึ่งของกลไกของรัฐมาก่อนที่จะขึ้นมารับบริหารประเทศ" (ชยอนันต์
สมุทรวิชัย 2525:85) ด้วยเหตุนี้เอง ตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นขึ้นสำหรับอธิบดีตำรวจคนนี้ และ
ภายหลังจากนั้น กรมตำรวจ เหมือนกับกระทรวง ทบวง กรมอื่น ทั่ว ๆ ไป ที่ทำหน้าที่
ของตนตามกฎหมาย ช่วงสมัยนั้น ภายหลังจาก จอมพล ป.พิบูลย์สงคราม แพ้คดีในสภาและออกจากตำแหน่ง
นายกรัฐมนตรี ภาวการณ์ทางการเมืองก็บงกชี่สถานการณ์ในกรมตำรวจ ซึ่งต้องถ้อยทีถ้อยอาศัยกับการเมือง
ช่วงสมัยนี้ อำนาจทางการเมืองมีเสถียรภาพมากขึ้น จนกระทั่งเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 ที่ทหารได้รับความ
เลิบบ้าน้ำใจและถูกบีบคั้น รัฐประหาร 2490 ก็เกิดขึ้น พ.อ.เผ่า ศรียานนท์ นายทหารนอก
ประจำการ ร่วมกับ นายทหารชั้นผู้ใหญ่หลายนาย ก่อรัฐประหาร (สุชิน ต้นตฤกุล 2517:19)

พ.อ.เผ่า ศรียานนท์ ได้รับแต่งตั้งจากคณะรัฐบาลของคณะรัฐประหาร ที่นำโดย นายควง
อภัยวงศ์ ให้มาดำรงตำแหน่ง รองอธิบดีกรมตำรวจ โดยมี พล.ต.อ.หลวงชาติตระการโกศล
เป็นอธิบดีกรมตำรวจ โดยอ้างว่า เพื่อความสะดวกในการสืบกรมผู้คิดร้ายต่อคณะรัฐบาล (สว่าง ลานเหนือ
2514:234) ถึงกระนั้นก็ตาม พลโท ฮิต มั่นศิลป์ สหนาตโยธารักษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
มหาดไทย ได้คัดค้านอย่างรุนแรงว่า "บุคคลที่มีคุณสมบัติอย่าง พ.อ.เผ่า ไม่สามารถจะเป็นได้แม้แต่
พลตำรวจ นับประสาอะไรกับการจะเป็นรองอธิบดีตำรวจ" (เกียรติ (นามแฝง) 2513:335) กระนั้น
ก็ตาม พ.อ.เผ่าฯ ได้รับการแต่งตั้งและ นายควงฯ ได้เข้ารั้งตำแหน่งรัฐมนตรีมหาดไทยเสียเอง
เพื่อป้องกันความขัดแย้งกับคณะรัฐประหาร (พรณี ศัตตพรรักษ์ และ ม.ร.ว.ประกายทอง สิริสุย,
ผู้แปล 2526:51) ส่วนหลวง สหนาตโยธารักษ์ ก็ถูกสืบกรมในระยะเวลาดังกล่าว (สว่าง ลานเหนือ
2514:235)

พล.ต.ต.เผ่า ศรียานนท์ ในรัฐบาล นายควง อภัยวงศ์ เป็นช่วงเวลาที่ใช้กำลัง
ตำรวจในการสืบกรมผู้เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาล และการเสริมสร้างฐานะทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นภารกิจของรัฐบาล

ในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนข้าว (พระณี ฉัตรพลรักษ์และ ม.ร.ว.ประกายทอง สิริสุข, ผู้แปล 2526:53) อันเป็นการแผ้วถางทางนำไปสู่การสีเขียว (ใช้กำลังขู่บังคับ โดยยังมีถึงกับใช้กำลังก่อการปฏิวัติ.. ผู้วิสัย) จนนายควงพันจากตำแหน่ง ภายหลังจาก จอมพล ป.พิบูลย์สงครามได้หวนกลับมาใช้อำนาจอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งนับว่าเป็นวิธีอันชาญฉลาดของคณะรัฐประหารในการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจก่อนเข้ามาบริหารประเทศ เป็นที่แน่นอนว่า รัฐบาล จอมพล ป.พิบูลย์สงคราม มีชนกติดหลังมากมาย ทั้งเรื่องส่วนบุคคลและส่วนรวมของคณะทหาร ทำให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงกับกลุ่มเสรีไทย ภายใต้อำนาจของ นายปรีดี พนมยงค์ เกิดความพยายามในการก่อกบฏอยู่หลายครั้ง ด้วยเหตุนี้ บทบาทของตำรวจในช่วงนี้ จึงเริ่มแสดงออกอย่างชัดเจน จนกลายเป็นประเด็น (issue) ทางการเมือง นายปรีดี พนมยงค์ และนายดิเรก ชัยนาม (ล່วง ลานเหลือ 2514: 242) ถูกจับกุมรวมทั้ง พล.อ. เนตร เขมะโยธินก็ถูกตามจับ (ล่ง ลานเหลือ 2514:245) จนกระทั่งมีการสังหารอดีต รัฐมนตรี 4 คน อาทิ ดร.ทองเปลว ชลภูมิ เป็นต้น (ไทยน้อย 2509:285) ซึ่งก่อให้เกิดเป็นมลทินต่อรัฐบาลและกรมตำรวจ กบฏแมนฮัตตัน เป็นเหตุผลสำคัญทำให้พลตำรวจเผ่า ศรียานนท์ ได้เข้ามาควบคุมกรมตำรวจอย่างเต็มที่ ในตำแหน่งบริหารที่สำคัญ คืออธิบดีกรมตำรวจ (ราชกิจจานุเบกษา 2494:1)

ด้วยความวุ่นวายทางการเมืองและการทหารโดยกบฏแมนฮัตตัน ทำให้ จอมพล ป.พิบูลย์สงครามก่อรัฐประหารตนเองอีกครั้งหนึ่ง เมื่อ 29 พฤศจิกายน 2494 (วิชัย สุวรรณรัตน์ 2514:11-115) บทเรียนสำคัญของจอมพล ป. สำหรับกรณีกบฏแมนฮัตตัน ทำให้เห็นความจำเป็นในการถ่วงดุลยภาพระหว่าง พลโท สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และพลตำรวจโท เผ่า ศรียานนท์ โดยให้พลโทสฤษดิ์ ดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม และพลตำรวจโทเผ่า ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการมหาดไทย (เล่นท์ ศรีมงคล 2517:470-472)

สมัยพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ (2494-2500) นับได้ว่าเป็นสมัยรุ่งเรืองที่สุดของกรมตำรวจไทย ดังจะเห็นจากการปราศรัยหาเสียงเลือกตั้ง เมื่อปี 2500 อธิบดีกรมตำรวจคนนี้ได้กล่าวหาเสียงว่า "...ไม่มีอะไรภายใต้ดวงอาทิตย์ ที่ตำรวจไทยทำไม่ได้..." (ล่ง ลานเหลือ 2514:328; อนันต์ เลนาซัน และคณะ 2517:37)

ภายหลังจากเกิดรัฐประหารตนเองของจอมพล ป.พิบูลย์สงคราม เมื่อ 29 พฤศจิกายน 2494 และเมื่อ 11 ธันวาคม 2494 ก็ได้แต่งตั้งให้พลตำรวจโท เผ่า ศรียานนท์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยและพลโทสฤษดิ์ ธนะรัชต์เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ซึ่งเป็นการเข้ามาดำรงตำแหน่ง เป็นรัฐมนตรีร่วมคณะรัฐบาลเป็นครั้งแรกของทั้งสองท่าน และหลังจากกำจัดพลโทหลวง กาจสงครามและคณะ ทำให้เกิดภาวะตั้งเครียดและการเผชิญหน้าอย่างแท้จริงระหว่าง พลโท สฤษดิ์

และพลตำรวจโทเผ่า คานอำนาจจึงเริ่มปรากฏขึ้น ในยุคนี้ปรากฏว่า มีการใช้วิธีแบบตำรวจมากยิ่งขึ้น เช่น การกักขังภรรยาผู้ต้องหา เพื่อป้องกันภัยอันตราย การตายอย่างลึกลับของนักโทษการเมือง ภายใต้อารักขาของตำรวจ (พรณี ฉัตรพลรักษ์และประกายทอง สิริลัฐ, ผู้แปล 2526: 53-54) ส่วนในวิถีทางการเมือง บทบาทของพลตำรวจเอกเผ่า ชัดมากยิ่งขึ้น ในฐานะโฆษกรัฐบาล และการควบคุมเสียงภายในรัฐสภา (Darling 1965:115) สาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้เกิดเผชิญหน้ากัน เช่นนี้พิจารณาได้ว่า ภายหลังจากกองทัพเรือ ถูกตรอนอำนาจ เนื่องจากเกิดกบฏแมนฮัตตัน การกำสัด กลุ่มเสรีไทยของนายปรีดี พนมยงค์ พลโทหลวงกาจสงครามและคณะ ทำให้อำนาจทางกำลังพลและกำลังอาวุธรวมตัวอยู่ที่ทหารบก และตำรวจ ยุคนี้เรียกว่า Police State หรือกองทัพแห่งชาติ 4 (อนันต์ เล่นาพันธ์ และคณะ 2517:111)

มิติทางการเมืองของขณะนั้น เน้นความสัมพันธ์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนตัว ดังที่ กนก วงศ์ตระหง่าน (2527: บทคัดย่อ) กล่าวไว้ว่า การเมืองไทยเป็นเรื่องผลประโยชน์และความมั่นคงของชนชั้นเก่า "นักการเมืองไทยก็เสมือนกับนกที่เกาะอยู่บนต้นไทร ต้นไทรก็เปรียบเสมือนพรรค ถ้าต้นไทรต้นไหนถูกตัด เงินทองอาภรณ์สินจ้าง อภิสถิรียาก สล. ก็แตกจากพรรคอันมารวมอยู่ด้วย" (สมุทร โมทรานปีพิมพ์ :506-507, พรณี ฉัตรพลรักษ์และประกายทอง สิริลัฐ, ผู้แปล 2526:81) ด้วยเหตุนี้ ฐานอำนาจทุกอย่างถึงรวมตัวอยู่ที่กองทัพบกและกรมตำรวจเท่านั้น

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและอเมริกา : การเติบโตของฐานอำนาจทางการเมืองของกรมตำรวจ

ภายหลังจากการสั้เจียบ นายควง อภัยวงศ์ ออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ภายใต้ คณะรัฐประหารและเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2492 ได้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่ ซึ่ง จอมพล ป. พิบูลย์สงคราม ได้เข้ามาควบคุมตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ต่างประเทศ

ในครั้งกระนั้น ภายหลังจากกบฏแมนฮัตตัน ที่ทำให้ จอมพล ป. ตระหนักถึงฐานอำนาจที่แท้จริงของตน ตลอดจนกลยุทธ์ในการสร้างคานแห่งอำนาจเพื่อรองรับตนในตำแหน่งผู้นำทางการเมืองต่อไป ประจวบกับ ภาวการณบ้านเมืองที่ลือเค้า ภัยอันตรายจากภัยคอมมิวนิสต์ที่กำลังเริ่มต้นในสงครามเวียดนาม ฝรั่งเศส และประเทศจีนคอมมิวนิสต์ กำลังเริ่มแผ่อิทธิพลและกำลังอาวุธลงสู่เอเชียอาคเนย์ ตลอดจนทั้งภัยจากรัสเซียในฐานะผู้นำของค่ายคอมมิวนิสต์ที่กำลังสนับสนุนในสงครามเกาหลี และขยายแนวคิดอินโดจีนภายใต้การสนับสนุนอย่างมาก ก็นำรูปของพรรคคอมมิวนิสต์

ประเทศสหรัฐอเมริกา ในฐานะผู้นำของประเทศโลกเสรีนิยมประชาธิปไตย ได้ประกาศจุดยืนว่า "จะสร้างประเทศไทยให้เป็นแหล่งฐานอำนาจที่จะใช้ป้องกันอาณาเขต ความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา ได้เริ่มต้นขึ้นจากผู้เชี่ยวชาญจาก 300 คน เป็น 400 คน นายทหารแห่งกองทัพถูกส่งไปฝึกในสหรัฐ ความช่วยเหลือทางทหารเหล่านี้ ถูกเพิ่มขึ้นเป็น 28,200,000 เหรียญสหรัฐ และมีรายงานว่า ได้เพิ่มงบประมาณรายจ่าย 50,000,000 เหรียญสหรัฐ เป็นสองเท่าเพื่อใช้ในกองทัพไทย มีการฝึกนายทหารรุ่นใหม่ นายทหารสืบราชการลับ และผู้เชี่ยวชาญในประเทศเพิ่มจำนวนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังให้ความสนับสนุนอาวุธยุทโธปกรณ์ เช่น รถถัง ปืนใหญ่ ปืนขนาดเล็ก และเครื่องบินรบแบบไอพ่นแก่กองทัพไทย เป็นต้น เริ่มต้นสร้างถนนขนาดความยาว 297 ไมล์จากกรุงเทพฯ ไปยังตะวันออกเฉียงเหนือ การขยายเส้นทางรถไฟ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจากอุดรธานีไปหนองคาย และสนามบินที่นั่นสมัยเพื่อรองรับเครื่องบินรบแบบไอพ่น ทั้งนี้เพราะสหรัฐตัดสินใจว่า การขยายตัวเช่นนี้ เพื่อจะป้องกันการข่มขู่จากจีนคอมมิวนิสต์ด้วย นโยบายที่นิยมตะวันตกของรัฐบาลไทย ซึ่งในบทบรรณาธิการของ a New York Times ได้กล่าวอย่างหนักแน่นว่า "เป็นรัฐบาลที่แข็งขันในการต่อต้านคอมมิวนิสต์" (Darling 1965: 102) หลักฐานเชิงประจักษ์ อีกประการหนึ่งได้แก่ เมื่อ ปี พ.ศ. 2491 เมื่อ Phillips C. Jusump มากรุงเทพฯ เพื่อเปิดการประชุม 3 วัน กับทูตสหรัฐในภูมิภาคตะวันออกไกล และเปิดเผยว่า "เรามองเห็นว่าคอมมิวนิสต์จะเข้ามาควบคุมเอเชียอาคเนย์" และคำพูดหนึ่งที่กล่าวกับ จอมพล ป. ก็คือ "เราจะร่วมกันต่อสู้" (Darling 1965:70)

นอกจากนี้ เพื่อการขยายตัวของกองทัพอย่างรวดเร็ว รัฐบาลสหรัฐ ได้ให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศไทยเพิ่มขึ้นอีกด้วย สำหรับค่าใช้จ่ายของสหรัฐฯ ในประเทศไทย ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2495-2498 ปรากฏในตารางที่ 2.1 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1 รายการงบประมาณประจำปีสำหรับสหรัฐอเมริกาให้แก่ประเทศไทย

ในสมัยจอมพล ป.พิบูลย์สงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี

| ปีงบประมาณของสหรัฐฯ | ความร่วมมือทางเทคนิค (คิดเป็นเหรียญสหรัฐฯ) | ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ (ความช่วยเหลือด้านป้องกัน) |
|---------------------|---|--|
| 2495 | 7,200,000 | - |
| 2496 | 6,500,000 | - |
| 2497 | 8,800,000 | - |
| 2498 | 4,600,000 | 29,700,000 |

แหล่งข้อมูล : Thailand and the United States (Darling 1965:103)

แหล่งข้อมูลอื่น เปิดเผยว่า ความช่วยเหลือทางด้านการทหารที่ให้แก่ประเทศไทยมีดังนี้

| ปีงบประมาณของสหรัฐฯ | ความช่วยเหลือให้ทางทหาร (คิดเป็นจำนวนล้านเหรียญสหรัฐฯ) |
|---------------------|---|
| 2489-97 | 111.2 |
| 2498 | 40.8 |
| 2500 | 26.2 |

แหล่งข้อมูล : The Politics of foreign Aid (Montgomery 1963:283)

ในส่วนของกรมตำรวจ ภายใต้คณะกรรมการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย ที่นำโดย จอมพลผิน ชุณหะวัณ และพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ได้ทำให้งบประมาณส่วนหนึ่งจากสหรัฐอเมริกา ที่ป้อนให้แก่ประเทศไทย โดยผ่านทางผู้ว่าราชการ คือ จอมพล ป. พิบูลย์สงคราม ทำให้กิจการของตำรวจ ภายใต้การนำของ พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์เติบโตมากยิ่งขึ้น ซึ่งไม่ปรากฏบุคคลใดจะยิ่งใหญ่เท่านี้ จนขนาดเรียกว่ากองทัพ แห่งที่ 4 หรือรัฐตำรวจ ดังที่ผู้เชี่ยวชาญชาวอเมริกันได้อธิบายไว้ว่า

"พลตำรวจเอก เผ่า คือ บุคคลที่สืบอำนาจต่อจากจอมพล ป. พิบูลย์สงคราม เป็นนักบริหาร ที่สามารถ ท้าคนคิดในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ปรากฏชัดเจน และกรมตำรวจคือองค์การที่ พล.ต.อ. เผ่า มีอำนาจควบคุมโดยเด็ดขาด รวมทั้งเป็นองค์การที่ปฏิบัติงานตามบริเวณชายแดนที่เป็นจุดยุทธศาสตร์ใน ลักษณะของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ พลตำรวจเอก เผ่า เข้าใจอย่างดีถึงการได้รับประโยชน์และ อำนาจจากข้อตกลงความช่วยเหลือจากอเมริกันจะนำมากลืออำนาจของตน" ((Lobe 1977: 20)

ในปี พ.ศ. 2495 โครงการ Sea Supply ได้เพิ่มการสนับสนุนและสายสัมพันธ์ทั้งรูปนัย และอุปนัย ระหว่างประเทศสหรัฐฯ และประเทศไทย ให้กระชับมากยิ่งขึ้น โดยขณะนั้น พลเอกวิลเลียม โดนาแวน ((William Donovan) ได้เข้ามารับตำแหน่งเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ประจำประเทศไทย และสนับสนุนอย่างหนักแน่นในการติดต่อหาให้ตำรวจและเพิ่มอำนาจทางการเมืองแก่ พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ (Lobe 1977: 23)

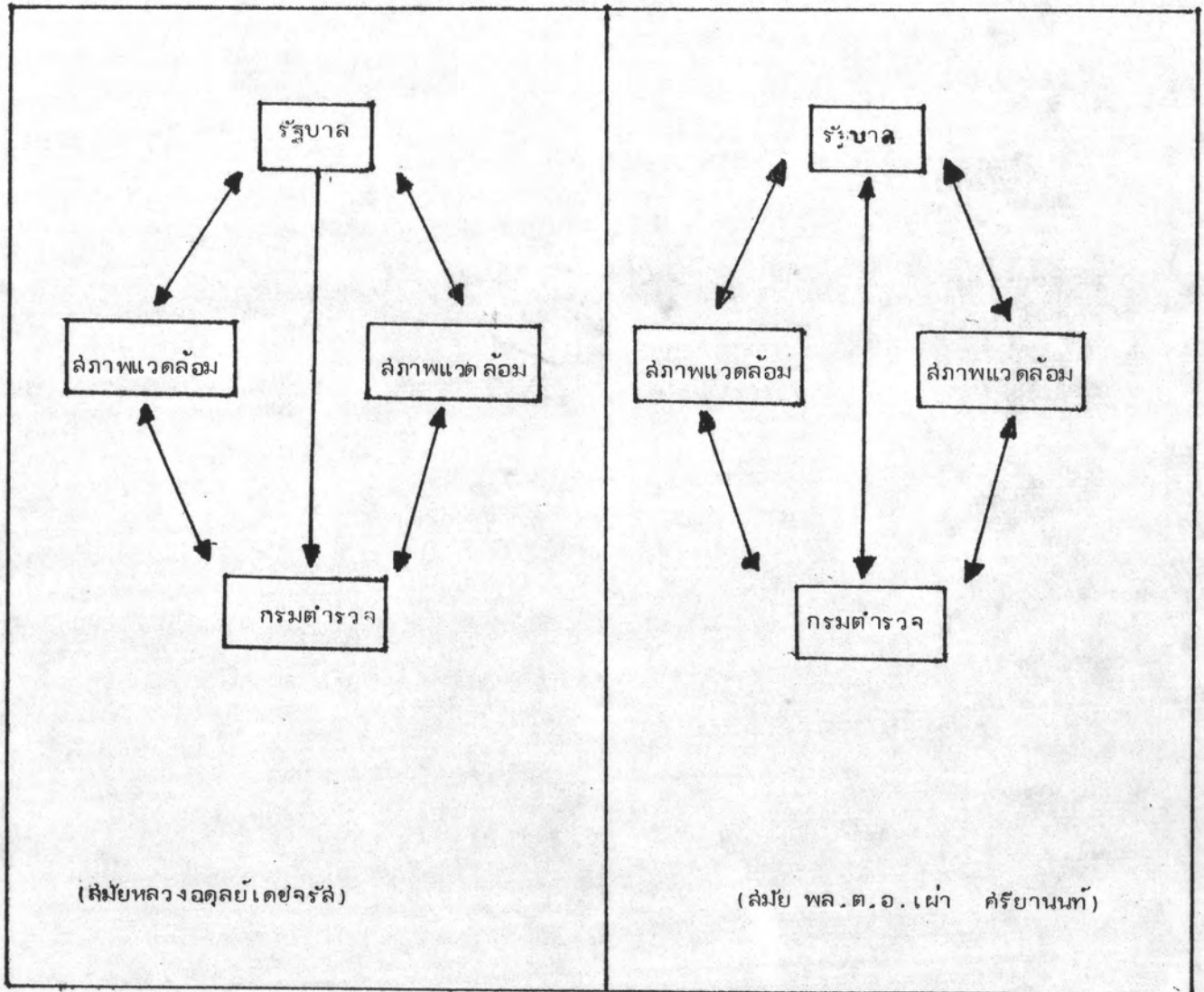
ในขณะนั้น พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ได้ใช้อำนาจทางการเมืองดึงงบประมาณแผ่นดิน (เล่มที่ ศัสมังค 2517:533) และของบประมาณช่วยเหลือจากสหรัฐฯ โดยอ้างว่า เพื่อใช้กำลังต่อต้าน เมมาเจอตุง (ลตุรัส 2518:35) ด้วยเหตุนี้เอง กิจการตำรวจจึงได้มีการขยายองค์การและกิจการอย่าง กว้างขวาง คือ การก่อตั้งโรงเรียนนายร้อยตำรวจ (ลำพูน) ตำรวจยานเกราะ ตำรวจอากาศยาน ตำรวจน้ำ ตำรวจรถไฟ ตำรวจม้า ตำรวจลุ่มขี ตำรวจดับเพลิง โดยเฉพาะตำรวจตระเวนชายแดน และตำรวจพลร่มหรือเรียกว่า กองพันเสือดำ ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างบารมีให้แก่อธิบดี กรมตำรวจคนนี้ อาวุธและอุปกรณ์ที่ทันสมัยถูกบรรจุ ไว้ในกรมตำรวจแห่งนี้ (อนันต์ เล่มาชันธิ 2519:36)

ตามพระราชกฤษฎีกา สัตวาทะระเบียบราชการกรมตำรวจ ในกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2498 ได้แบ่งส่วนราชการ ในกรมตำรวจให้ขยายใหญ่มากยิ่งขึ้น และในมาตรา 5 วรรคสองได้กำหนดให้อธิบดี กรมตำรวจจัดตั้งหน่วยผสมเป็นกอง ขึ้นกองบัญชาการหรือกองบังคับการ หรือหน่วยย่อยหน่วยเดียว หรือหลายหน่วยเป็นการชั่วคราวได้ ภายใต้เงื่อนไขจำเป็นเกี่ยวกับสถานการณ์หรือความมั่นคงและปลอดภัย แห่งราชอาณาจักร

ภายหลังจากการเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ. 2500 โดยพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ ในฐานะ เลขาธิการพรรคเสรีมนังคศิลา ได้ใช้ความพยายามทุกวิถีทางเพื่อให้ชนะการเลือกตั้ง จนกระทั่งเกิดความไม่พอใจและนำไปสู่การประท้วงครั้งใหญ่ของประชาชน จน พลเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อาศัยสายสัมพันธ์ที่ดีต่อประชาชน ยื่นข้อเสนอมต่อรัฐบาล โดยข้อหนึ่งระบุว่าให้พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ลาออกจากตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ (เฉลิม มลิกา 2518 : 172) และในเวลาต่อมา เกิดการปฏิวัติ ปี พ.ศ. 2500 คณะทหารนำโดยพลเอกสฤษดิ์ ได้มอบหมายให้นายพจน์ สารสิน เป็นนายกรัฐมนตรี ในส่วนของกรมตำรวจ ได้มอบหมายให้ พล.ต.อ. ไสว ไสวแสนยากร ตำรวจตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ แต่อยู่ได้ไม่นาน ก็ถูกย้ายให้ไปเป็นผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย และจอมพลสฤษดิ์ ได้เข้ามารั้งตำแหน่งแทน เมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2502 นับแต่เห็นเป็นต้นมา กรมตำรวจก็ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลอย่างเข้มงวดกวดขัน ในฐานะฐานอำนาจทางการเมือง และในฐานะเครื่องมือในการกวาดล้างศัตรูทางการเมือง ในยุคนี้กรมตำรวจได้เพิ่มการกวาดล้างอันธพาลและคอมมิวนิสต์อย่างกว้างขวางมากขึ้น จนปราศจากขอบเขตโดยอาศัย อำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญปกครองประเทศ ปี พ.ศ. 2502 เป็นสำคัญ (ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ 2525:195-196)

จึงสรุปได้ว่า ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา ตำรวจตกอยู่ภายใต้อำนาจทางการเมืองโดยตรง โดยจะเห็นว่า ทหารได้เข้ามาดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ ดังเช่น หลวงอดุลย์เดชจรัส พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ พล.ต.อ. ประเสริฐ รุจิรวงศ์ เป็นต้น และแม้ว่าจะมีอธิบดีกรมตำรวจ ที่มาจากตำรวจโดยตรง ก็ตาม แต่ก็ถูกแทรกแซงด้วยอำนาจทางการเมืองทั้งสิ้น (สิริวดี หงษ์พานิช 2519 :149) จะมีแต่เฉพาะสมัย พล.ต.อ. เผ่า เท่านั้น ที่ตำรวจมีศักดิ์ศรีและอำนาจเท่าเทียมกับทหาร นอกจากนั้นตำรวจตกอยู่เป็นเบี้ยล่างของทหารและการเมืองโดยตลอด ดังจะเห็นจากแผนภาพที่ 2.1 แสดงเปรียบเทียบสถานภาพของกรมตำรวจระหว่างสมัยหลวงอดุลย์เดชจรัส และสมัยพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์

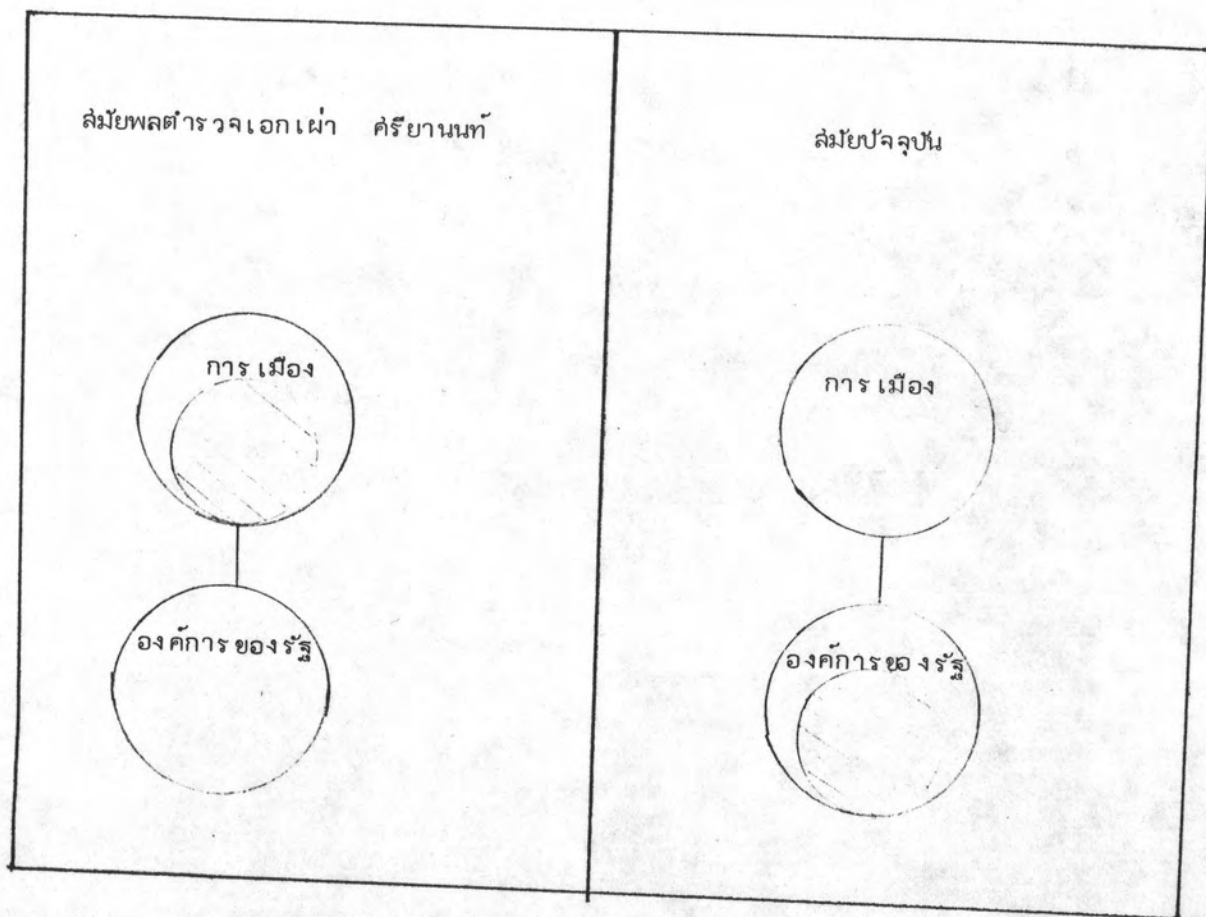
แผนภาพที่ 2.1 การเปรียบเทียบสถานการณ์ภาพของกรมตำรวจระหว่างสมัยพลตำรวจเอก หลวงอดุลยเดชจรัสและสมัยพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์



สมัยพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ กรมตำรวจจัดได้ว่าเป็นกองทัพแห่งที่ ๔ หรือรัฐตำรวจ กิจการของตำรวจขยทวยศ้อย่างมากตามบารมีและอำนาจของผู้นำตำรวจคนนี้ กำสั่งพลมีจำนวน ๔๓,๐๐๐ คน ซึ่งเทียบเท่ากับกำลังทหาร (Darling 1965: 114) และสาเหตุที่ทำให้ให้อำนาจของกรมตำรวจใหญ่โตมากยิ่งขึ้น อีกประการหนึ่งก็คือ หัวหน้ารัฐบาล เป็นแต่เพียงนายทหารนอกประจำการ โดยมีผู้คุมอำนาจที่แท้จริงคือ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้นำของกองทัพ ดังนั้นเพื่อถนอมอำนาจและสร้างความขัดแย้งภายในกรมตำรวจจึงเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญ ด้วยเหตุนี้ กบฏแมนฮัตตันทำให้กองทัพเรือถูกรีดอำนาจและกองทัพอากาศเพิ่งเริ่มจัดตั้ง พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ซึ่งเป็นผู้มีผลงานดีเยี่ยมในการกำสัดเปลี่ยนหนามทางการเมืองให้แก่รัฐบาล จึงได้รับงบประมาณสูงสุดเท่าเทียมกับกระทรวงกลาโหม และได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลเพื่อต่อต้านกับคอมมิวนิสต์

ดังนั้น สภาพเติบโตของตำรวจในสมัยนี้ จึงไม่มีใครเทียบเทียม และเป็นอิสระในการบังคับบัญชา ซึ่งเปรียบเสมือนคณะทหารหน่วยหนึ่ง ลักษณะเช่นนี้เอง จึงเป็นกระแสแนวคิดเบื้องต้น ที่ทำให้ทุก ๆ ฝ่ายตระหนักถึงความสำคัญของกรมตำรวจ และพยายามจะเข้าครอบงำการบริหารงานกรมตำรวจให้ได้ ดังคติพจน์ของจอมพล ป.พิบูลย์สงครามที่ว่า การเมืองคืออำนาจและที่มาของอำนาจก็คือกำลังทหาร และตำรวจ (สุพจน์ คำนวณตระกูล ๒๕๑๖:๒๔) เพราะนั่นหมายถึง การใช้อำนาจอย่างชอบธรรม ในการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองแก่พรรคพวกของตน อย่างไรก็ตาม อำนาจของตำรวจใน ระยะหลัง ได้ลดน้อยลงไปมาก ดังที่ พล.ต.ท.ศรีสุข มหิทธิเทพ อธิบดีกรมตำรวจ กล่าวไว้ว่า (เมื่อ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๑๔) ".....ที่ว่าอธิบดีกรมตำรวจมีอำนาจล้นฟ้า นั้น คงจะเป็นเพราะในอดีตที่ผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมกัน แต่เดี๋ยวนี้ไม่มีแล้ว อธิบดีกรมตำรวจตัวนิดเดียว....." (ประชาธิปไตย 2519:4) ดังแสดงให้เห็นในแผนภาพ 2.2

แผนภาพที่ 2.2 การเปรียบเทียบสถานการณ์ของกรมตำรวจสมัย
พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์



= กรมตำรวจ

จากรายละเอียดทั้งหมดอาจกล่าวสรุปได้ว่า

นับตั้งแต่ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา กิจการตำรวจได้ขยายใหญ่โตมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงที่สุดในสมัยพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ เป็นอธิบดีกรมตำรวจ จนได้รับสมญานามว่า "รัฐตำรวจ หรือกองทัพแห่งที่ ๔" ครั้นเมื่อเกิดการปฏิวัติ ปี พ.ศ. ๒๕๐๐ และนับแต่นั้น กิจการตำรวจก็ตกอยู่ภายใต้การกวัดข้อนอย่างเข้มงวดของรัฐบาล เป็นต้นมา การเติบโตเป็นกองทัพตำรวจอีกวาระหนึ่งก็ได้บังเกิดขึ้น นอกจากนี้ อธิบดีกรมตำรวจหลายท่าน ได้อพยพย้ายมาจากนายทหารแห่งกองทัพไทย จนกระทั่งในช่วงสมัย พลตำรวจเอก ประเสริฐ รุจิรวงศ์ ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ (พ.ศ. ๒๕๐๗-๒๕๑๕) มีผู้ให้ความเห็นไว้ว่า

"บทบาทของพลตำรวจเอกประเสริฐ รุจิรวงศ์ ในการบริหารงานกรมตำรวจ นับได้ว่าได้นำตำรวจ เข้าสู่ความเสื่อมโทรมอย่างยากที่จะอภัยได้ ทั้งนี้เพราะเต็มไปด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน

.....งบประมาณต่าง ๆ เพื่อการตำรวจสามารถกล่าวได้ว่า นำมาใช้ประโยชน์แก่ชาติเพียง ๖๐ เปอร์เซ็นต์ เท่านั้น จนกล่าวอย่างไม่กล่าวอย่างไม่ง้อว่า สาเหตุที่เพราะพิสูจน์ได้ว่า กระสุนปืน อาวุธ เอลิคอปเตอร์ หรือรถยนต์ยี่ห้อเดียวกัน กองทัพต่าง ๆ ซื้อได้ถูกกว่ากรมตำรวจเกือบครึ่ง" (อนันต์ เสนาพันธ์และคณะ ๒๕๑๗:๕๐-๕๑)

และภายหลังจากนั้น ได้มีอธิบดีกรมตำรวจอีกหลายท่าน ภายใต้การกวัดข้อนอย่างเข้มงวดจากรัฐบาล จนกระทั่งถึงก่อนสมัยคณะรัฐบาลภายใต้การนำของพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ หน้าที่สำคัญที่สุดของกรมตำรวจก็คือ การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม บทบาทและสถานภาพของกรมตำรวจได้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมือง และถูกใช้เป็นเครื่องมือที่กักผลประโยชน์ของผู้นำทางการเมืองและผู้นำของกรมตำรวจตั้งที่นักวิชาการท่านหนึ่งกล่าวไว้

"การตำรวจในช่วงเวลานี้ ได้ถูกแปรเปลี่ยนแนวโน้มและทิศทางจากการคุ้มครองป้องกันสังคม โดยส่วนรวมหันเห เข้าสู่การพิทักษ์ปกป้องกลุ่มการเมืองและผลประโยชน์ กล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์การตำรวจได้มีสภาพที่พร้อมจะเป็นตำรวจการเมืองมากกว่าที่จะเป็นตำรวจประชาชน โดยพิจารณาจากผู้บังคับบัญชาตำรวจในระดับบริหาร ยิ่งมีระดับสูงขึ้นเพียงใด ก็ยิ่งผูกพันลึกกับกลุ่มการเมืองและผลประโยชน์มากขึ้นเพียงนั้น ตลอดระยะเวลาดังกล่าว กรมตำรวจได้เสื่อมโทรมลงทั้งด้านการบริหาร วิชาการและการปฏิบัติการ จนกล่าวได้ว่าเป็นยุคมืดของการตำรวจไทย" (ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ ๒๕๒๕:๒๐๐)

ช่วงเวลา ๒ : "ช่วงเวลาที่ทำการศึกษา"

ในช่วงสมัยรัฐบาล ภายใต้การนำของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ บทบาทและสถานภาพของกรมตำรวจได้ตกต่ำเป็นอย่างมาก มีการปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่เป็นธรรม เกิดการคอร์ปชั่นและวิ่งเต้นโยกย้ายกันมากมาย จนเป็นข่าวที่อึกทึกครึกโครม และเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ของสื่อมวลชน และประชาชนอย่างกว้างขวาง (คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ ๒๕๒๖ : คำนำ, ๗)

ด้วยเหตุนี้ ภายใต้คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี จึงได้มีการหยิบยกประเด็นขึ้นมาพิจารณาเพื่อการปรับปรุงและผ่าตัดกรมตำรวจขึ้น ซึ่งในการศึกษาวิจัยนี้ เพื่อความสะดวกและเข้าใจโดยง่าย ผู้วิจัยได้แบ่งช่วงเวลานี้ออกเป็น ๓ ยุค โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ยุคที่ 1 หรือยุคเริ่มต้นปฏิรูป

ในต้นกิจการตำรวจ นับได้ว่าประวัติความเป็นมาอันเป็นจุดเริ่มต้นอย่างแท้จริง และเป็นที่ยอมรับของทุก ๆ ฝ่ายได้เริ่มเกิดขึ้นในยุคสมัยของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ดังจะเห็นจากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 41 (20 ตุลาคม 2520-24 พฤษภาคม 2522) (สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย 2521 : 181-182)

"ในด้านความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ

7. จะปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารราชการของกรมตำรวจ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้เหมาะสมกับสถานการณ์และภาวะของสังคมปัจจุบันอย่างรอบคอบ และมีเหตุผลเพื่อให้ตำรวจและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความสำนึก มีความรับผิดชอบและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น"

อาศัย คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 140/2522 ลงวันที่ 6 สิงหาคม 2522 (ภาคผนวก ก) จึงได้แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาตรวจสอบการบริหารและโครงสร้างของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อเสนอความคิดเห็นในการรวมกิจการต่าง ๆ เข้าด้วยกัน จัดตั้งขึ้นใหม่ แยกหรือย้ายสังกัดหรือแปลงรูปหรือยุบเลิกส่วนราชการบางส่วนเพื่อเหตุผลทางประสิทธิภาพและประหยัด

คำสั่งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีที่ 5/2522 ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2522 (ภาคผนวก ก) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการ เพื่อพิจารณาตรวจสอบการบริหารราชการและโครงสร้างของส่วนราชการต่าง ๆ ของรัฐบาล และสืบเนื่องจากการปฏิบัติงาน

ของตำรวจภูธรวิภาควิจารณ์จากประชาชนและสื่อมวลชนอย่างมาก คณะอนุกรรมการฯ ดังกล่าว จึงมอบหมายให้พลเรือเอก เกตุ สันติเวชกุล ที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ ซึ่งเป็นอนุกรรมการฯ เป็นประธานคณะทำงานศึกษา เรื่องการปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารงานของกรมตำรวจ โดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 140/2522 ลงวันที่ 6 สิงหาคม 2522 เป็นหลัก

ผลงานและข้อเสนอแนะ (คณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจ เพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารกรมตำรวจ (คณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจฯ) 2526 : 7-8) ; คณะทำงานฯ ชุดดังกล่าว ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาใหญ่ของกรมตำรวจ คือ การกำหนดหน้าที่ของกรมตำรวจยังไม่ชัดเจนและมีลักษณะกว้างเกินไป หากจะพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจให้เหมาะสม ควรจะได้พิจารณากำหนดหน้าที่การทำงานของกรมตำรวจก่อนเป็นเบื้องต้น โดยตั้งเป้าหมายว่าการพิจารณาหน้าที่ของกรมตำรวจควรจะได้พิจารณาให้กรมตำรวจมีหน้าที่ชัดเจนในลักษณะที่ไม่กว้างขวางครอบคลุมศักราชหรือแคบจนละเลยกิจกรรมที่ควรปฏิบัติ และมีความเห็นสรุปได้ว่า

หน้าที่ของกรมตำรวจโดยส่วนรวม ควรจะมีดังต่อไปนี้

1. การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเป็นหน้าที่หลักและสำคัญของตำรวจในการพิทักษ์รักษาความปลอดภัยแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนมิให้ถูกล่วงละเมิด การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในการป้องกันอาชญากรรม เป็นการปฏิบัติภารกิจก่อนมีการกระทำผิดเกิดขึ้น โดยมุ่งผลในการตัดทอนช่วงโอกาสมิให้การกระทำผิดเกิดขึ้นเป็นสำคัญ สำหรับการปราบปรามอาชญากรรม เป็นการปฏิบัติการในขณะที่เกิดการกระทำผิดหรือหลังจากการกระทำผิดเกิดขึ้นแล้ว โดยมุ่งต่อผลในการขัดขวาง ยับยั้ง การกระทำผิด จับกุมผู้กระทำผิดมาสอบสวนลงโทษตามควรแก่ความผิด ทั้งนี้ รวมตลอดทั้งการติดตามค้นหาทรัพย์สิน

2. การรักษากฎหมายที่เกี่ยวกับการกระทำผิดทางอาญา และกฎหมายที่บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของตำรวจ โดยหลักทั่วไป เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ได้รับมอบหมายจากรัฐให้เป็นผู้รับผิดชอบหน้าที่เป็นผู้รักษากฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องแก่การกระทำผิดทางอาญา ยกเว้น บางฉบับที่เป็นหน้าที่ของส่วนราชการอื่น เช่น พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ตำรวจลงบ้าง ควรได้ยึดหลักที่ว่า หากมีกฎหมายข้อใดได้กำหนดให้ส่วนราชการใดมีหน้าที่รับผิดชอบในการรักษากฎหมายนั้น ก็ให้ส่วนราชการนั้น รับผิดชอบเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการรักษากฎหมายนั้นโดยเฉพาะด้วย

3. คุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชน การให้ความคุ้มครองสวัสดิภาพแก่ประชาชนเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อชีวิตประจำวันในการประกอบสัมมาชีพ ด้วยความมั่นคงและสงบสุข ซึ่งเป็นหน้าที่ของตำรวจที่ต้อง เอาใจใส่ดูแลสวัสดิภาพของประชาชน นับตั้งแต่การ จัดการและควบคุมการจราจร การสั่ง เฝ้าระวังประชาชนให้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะพลเมืองดี การให้ความรู้แก่ประชาชนในการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของตน การขจัดสิ่งล่อแหลมอันเป็นเหตุให้เกิดภัยอันตรายแก่ประชาชนทั่วไป ตลอดจนการรักษาความสงบเรียบร้อย ในภาวะกรณีฉุกเฉิน จากภัยพิบัติต่าง ๆ

4. รับผิดชอบความมั่นคงของชาติที่ได้รับมอบหมาย โดยมีหน้าที่ในการสืบสวน สอบสวน การกระทำความผิดต่อความมั่นคงของรัฐ ปราบปรามการก่อการร้าย และบ่อนทำลายประเทศชาติ ตลอดจนรักษาความสงบเรียบร้อยตามบริเวณชายแดน และเส้นเขตแดนของประเทศ

หน้าที่ของตำรวจในลุ่มย่อย คณะทำงานมีความเห็นว่า การพิจารณาหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ในกรมตำรวจ ภายหลังจากพิจารณาหน้าที่หลักของกรมตำรวจแล้ว การพิจารณาหน้าที่ของหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่หลัก (line function) ของกรมตำรวจก่อน อาทิ กองบัญชาการตำรวจภูธร 1-4 กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง กองบัญชาการตำรวจนครบาล และการบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน เป็นต้น ส่วนหน่วยงานอื่นซึ่งมีหน้าที่บริหารและสนับสนุนนั้น จะพิจารณาในอันดับต่อไป คณะทำงานได้เสนอความเห็นในเรื่อง กองบัญชาการตำรวจภูธรภาค กองบังคับการตำรวจภูธรเขตไว้ 3 แนวทางคือ

1. ยึดถือแผนปฏิบัติงานเป็นหลัก โดยกำหนดแผนปฏิบัติงานของตำรวจภูธร แต่ละจังหวัดขึ้นมา การร่วมกันนั้นก็ให้มีการปรับปรุงแก้ไขหน้าที่ของกองบัญชาการตำรวจภูธรภาคและกองบังคับการตำรวจภูธรเขต ให้สอดคล้องกับสิ่งที่อยู่ในปัจจุบัน โดยไม่จำเป็นต้องไปยกเลิกคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย

2. ให้ยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย และให้กองบัญชาการตำรวจภูธรภาคและกองบังคับการตำรวจภูธรเขต กลับมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเหมือนเดิม

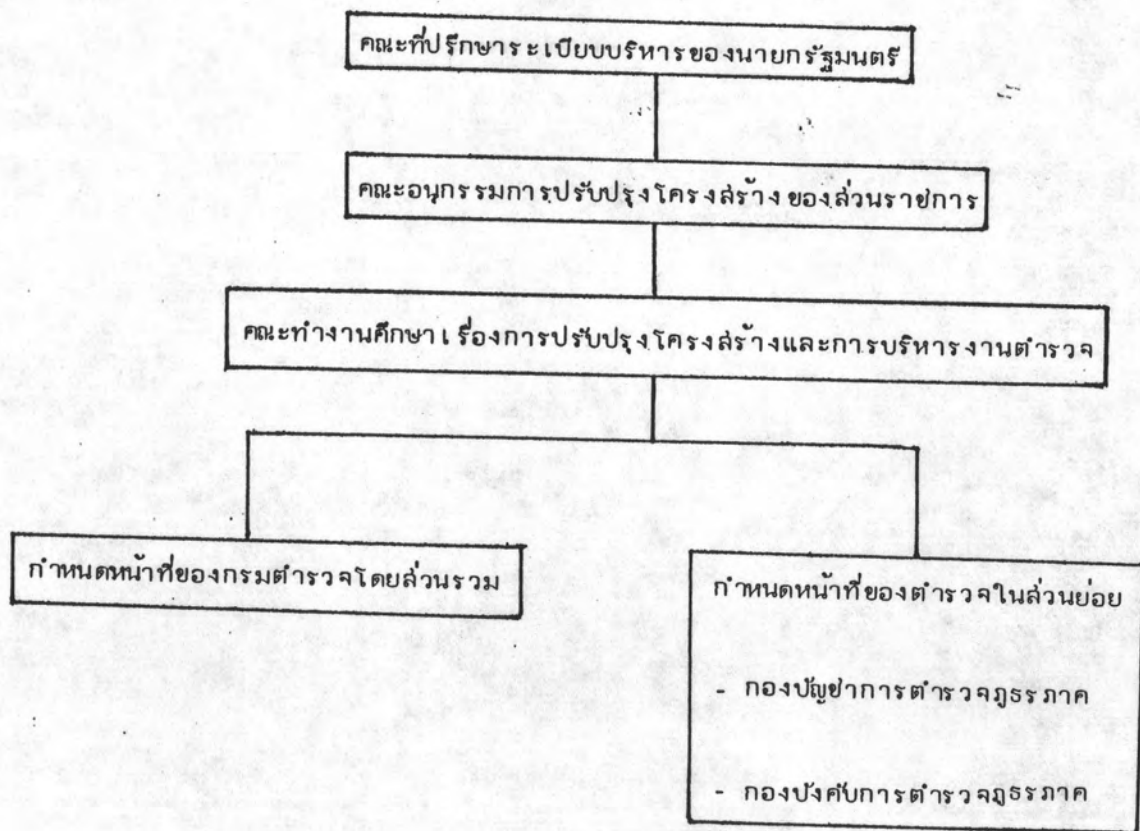
3. ให้ยึดหลักการบริหารงานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ซึ่งถือว่า กองบัญชาการตำรวจภูธรภาคและกองบังคับการตำรวจภูธรเขต เป็นกรมกรบริหารส่วนกลาง หากได้รับมอบอำนาจจากกรมตำรวจจะสามารถปฏิบัติงาน โดยให้นโยบายแก่ผู้ว่าราชการปฏิบัติตามได้ไม่จำเป็นต้องยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย

อย่างไรก็ตาม คณะทำงานฯ ยังพิจารณาเรื่องนี้ไม่แล้วเสร็จ รัฐบาลคณะที่ 42 ชุดพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ลาออก การปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารงานของกรมตำรวจ จึงหยุดชะงักไป

ยุคที่ 1 "ยุคเริ่มต้นปฏิรูป" ปรากฏในแผนภาพที่ 2.3 ดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 2.3 ลำดับชั้นการทำงานในยุคเริ่มต้นปฏิรูป

รัฐบาลชุดพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์



ยุคที่ 2 หรือ "ยุคศตตั้ง"

หลังจากที่ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ต่อจากพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา (เปรม-1) เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2523 ต่อรัฐสภา ได้ให้ความสำคัญต่อการปฏิรูประบบราชการและกรมตำรวจไว้พอสรุปได้ดังนี้ (สยามจดหมายเหตุบันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 2523 : 366)

"นโยบายการเมืองและการบริหาร

จะปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพในการรับใช้ประชาชน และให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ข้างต้น รัฐบาลจะดำเนินนโยบายทางการเมืองและการบริหารดังนี้

1. ดำเนินการรักษาความสงบภายในสังคม เพื่อความปลอดภัยแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ทั้งจะปรับปรุงหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

6. ปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพ ในการรับใช้ประชาชนโดยติดตามและควบคุมให้หน่วยงานปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล และความต้องการของประชาชน"

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 หมวด 5 มาตรา 21 กำหนดไว้ว่า "รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพอย่างจริงจัง....."

ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องต่อนโยบายและกฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 80/2523 ลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2523 แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ประระ) (ภาคผนวก ก) ดำเนินงานต่อจากคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี ระหว่างนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติได้ให้ความสนใจในการปรับปรุงกรมตำรวจเป็นอย่างมาก การประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญครั้งที่ 16/2523 (วันที่ 10 มกราคม 2523) ได้มีมติมอบหมายให้คณะกรรมการปกครองมีอำนาจในการศึกษาเรื่องใดๆ เกี่ยวกับงานด้านปกครองตามนัยแห่งมาตรา 139 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 โดยพิจารณาเห็นว่า กรมตำรวจเป็นกรมที่มีภารกิจกว้างขวางอย่างยิ่ง ดังนั้นการปฏิบัติงานของกรมตำรวจจึงเกิดปัญหาและถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนเป็นอย่างมากเกี่ยวกับระบบบริหารงาน ตลอดจนโครงสร้างของกรมตำรวจ คณะกรรมการได้พิจารณาศึกษาแล้ว เสนอแนวทางแก้ปัญหาเพื่อให้ภารกิจในอำนาจหน้าที่ของกรมตำรวจประสบผลสำเร็จ สัมประโยชน์ของประชาชนไว้ 5 ประการ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี (รัฐบาล) คือ (คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ 2526 : 9)

1) สร้างระบบควบคุมตรวจสอบอำนาจของกรมตำรวจ โดยจัดให้ระบบการ สุ่มส่วนกลาง เป็น ส่วนราชการระดับกรม ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี

2) กำหนดอำนาจให้ผู้รับผิดชอบ โดยให้หน่วยตำรวจท้องที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ องค์การรัฐบาล ฝ่ายปกครองทุกระดับตั้งแต่กรุงเทพมหานครบังคับบัญชาตำรวจนครบาล จังหวัด บังคับบัญชากองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัดจนถึงระดับเขตและอำเภอตามลำดับ เพื่อให้ผู้รับผิดชอบ ความผลู่ของประชาชนได้ใช้มาตรการปราบปรามเป็น เครื่องมือในการปกครอง

3) กำหนดให้องค์การรัฐบาลที่รับผิดชอบการบริหารกิจการใดโดยเฉพาะกฎหมายเป็นผู้ปราบปรามผู้กระทำผิดด้วยตนเองตามหลักความรับผิดชอบ เช่น กรมป่าไม้ กรมการขนส่งทางบก การรถไฟฯ ตำรวจดับเพลิง ฯลฯ เป็นต้น อำนาจหน้าที่อื่นใดที่มีลักษณะเป็นภารกิจพิเศษทางนี้ และเกี่ยวข้องกับ องค์การอื่นใดที่รับผิดชอบตามกฎหมายก็ให้ตัดโอนไปอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้น

4) ใช้ระบบการเลื่อนขั้นไปตามสายงาน เช่น เจ้าหน้าที่การแพทย์ หรือฝ่ายปราบปรามธุรกิจ และฝ่ายสนับสนุน ฯลฯ ก็ให้อยู่ในสายงานของตนเท่านั้น

5) ให้ยกเลิกระบบค่าเหมือนทางทหาร แต่ให้คงมีเครื่องแบบแสดงตำแหน่งการบังคับบัญชา ไว้เพื่อความปลอดภัยในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นขวัญของพนักงาน

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาหารือเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2524 แล้ว มีมติมอบให้กระทรวงมหาดไทยและคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินร่วมกันพิจารณา ใน ส่วนของกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยถึง เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ มท.0201/10728 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2524 มีรายละเอียดดังนี้ (คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ 2526 : 9-11)

1. ไม่เห็นด้วยกับการสร้างระบบควบคุมตรวจสอบอำนาจ โดยจัดระบบการ สุ่มส่วนกลาง เป็นส่วนราชการระดับกรม ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี

เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน ส่วนสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานกลางรับผิดชอบงานอำนวยการบริหารราชการของประเทศ จึงไม่ควรปฏิบัติงานที่เป็นหน้าที่รับผิดชอบโดยเฉพาะของกระทรวงมหาดไทย และตามหลักสากลในการ สร้างระบบการควบคุมตรวจสอบอำนาจตำรวจ จะเป็นการวัดระบบควบคุมตรวจสอบในระหว่างองค์กร ที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรมอันได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ แต่สำหรับประเทศไทยที่มี วิวัฒนาการในด้านการปกครองและการตำรวจควบคู่กันมานาน ในด้านการควบคุมตรวจสอบอำนาจตำรวจ บางส่วน จึงอยู่ในอำนาจของ พนักงานฝ่ายปกครองขั้นผู้ใหญ่ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ซึ่งเหมาะสมอยู่แล้ว ปัญหาอยู่ที่การคัดสรรระบบความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและตำรวจ กับพนักงานอัยการมากกว่า ดังนั้น การเสนอจัดตั้งหน่วยงานใหม่ จึงเป็นการเพิ่มปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานและงบประมาณ ตลอดทั้งไม่มีหลักประกันยืนยันความสำเร็จถึงประสิทธิภาพของกรมสอบสวน

2) กระทรวงมหาดไทย เห็นด้วยในหลักการที่กำหนดอำนาจให้ผู้รับผิดชอบโดยให้หน่วยตำรวจท้องที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขององค์การรัฐบาลฝ่ายปกครองทุกระดับ เพราะเป็นหลักการที่ถูกต้องทั้งในด้านการปกครองและการบริหารงานสมัยใหม่ที่ให้ผู้รับผิดชอบมีอำนาจเหมาะสม และเป็นผู้บังคับบัญชาผู้อยู่ในองค์การหรือจังหวัด อันทำให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชา

เกี่ยวกับกรณีนี้ กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการในระดับภูมิภาค กล่าวคือให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดโยกย้ายแต่งตั้งตำรวจได้ตั้งแต่ระดับสารวัตรลงมา ซึ่งถ้ารัฐบาลมีความมุ่งหมายจะให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการให้เสรีคล่อง ก็ควรกำหนดเป็นนโยบาย ส่วนในกรุงเทพมหานคร กระทรวงมหาดไทยเห็นว่ายังจำเป็นให้ตำรวจนครบาลขึ้นตรงต่อกรมตำรวจ แต่เห็นด้วยในการมอบความรับผิดชอบในการปฏิบัติและบังคับตามกฎหมายบางฉบับอันเป็นเรื่องท้องถิ่น ตลอดจนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครซึ่งกรมตำรวจรับผิดชอบอยู่ในปัจจุบัน มอบให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

3) กระทรวงมหาดไทย เห็นด้วยในหลักการที่จะปรับปรุงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรมตำรวจใหม่ โดยให้กรมตำรวจกำหนดหน้าที่หลักของตน คือการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม โดยโอนหน่วยงานที่ไม่เกี่ยวกับภารกิจหลักของกรมตำรวจโดยตรงไปยังหน่วยราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้กรมตำรวจได้มีความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องคือ

3.1) กองทะเบียน เฉพาะงานในด้านที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมและการทะเบียนสถิติของตำรวจ (police records) เช่น การจดทะเบียนรถยนต์ อาวุธปืน โรงแรม โรงรับจำนำ ค้าของเก่า เป็นต้น เป็นเรื่องที่กรมตำรวจยังมีความจำเป็นต้องควบคุมต่อไป เพื่อประโยชน์การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ส่วนงานด้านภาษีอากร เช่น การเก็บค่าธรรมเนียมภาษีรถยนต์ ตลอดจนงานเกี่ยวกับพระราชบัญญัติเรียไรและภาพยนตร์นั้น หากจะให้หน่วยเกี่ยวข้องรับผิดชอบโดยตรงเป็นผู้ดำเนินการ กรมตำรวจก็ไม่ขัดข้อง

3.2) กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง งานตรวจคนเข้าเมืองที่กรมตำรวจดำเนินการอยู่แล้ว เน้นความมั่นคงของชาติเป็นหลัก ซึ่งขณะนี้การเปลี่ยนแปลงปรับปรุงระเบียบวิธีปฏิบัติให้รัดกุมและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและผู้มาติดต่อ ทำให้งานดำเนินไปได้ด้วยความเรียบร้อย และแก้ไขกฎหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง มิได้อยู่ในอำนาจของ

กรมตำรวจแล้ว อย่างไรก็ตามก็ตีหากเห็นว่ากองตรวจคนเข้าเมืองไม่เหมาะสมที่จะอยู่ในความรับผิดชอบของกรมตำรวจ จะจัดหน่วยราชการอื่นรับผิดชอบแทนกรมตำรวจก็ไม่ขัดข้อง และขอเสนอตั้งหน่วยงานระดับกรมโดยรวมกิจการตรวจคนเข้าเมือง กองทะเบียนคนต่างด้าว การเนรเทศและการแปลงชาติอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานเดียวกันนี้

3.3) กองทะเบียนคนต่างด้าวและภาชีอากร เฉพาะงานด้านภาชีอากร หากจะมอบให้กรมสรรพากร กรมศุลกากร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรง รับผิดชอบดำเนินการแทนกรมตำรวจ ก็ไม่ขัดข้อง แต่เฉพาะงานด้านการทะเบียนคนต่างด้าว มีความสัมพันธ์กับงานตรวจคนเข้าเมือง การเนรเทศ การแปลงชาติ หากจะมีการจัดหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบทั้งหมด ตามข้อ 3.2) กรมตำรวจก็ไม่ขัดข้อง

3.4) กองบังคับการตำรวจดับเพลิง กรมตำรวจเห็นว่า ควรจะยังคงไว้ในบังคับบัญชาของกรมตำรวจ ด้วยเหตุผลที่ว่า หน่วยงานนี้จำเป็นต้องใช้เทคนิคพิเศษ และระเบียบวินัย ซึ่งกรมตำรวจได้ให้การฝึกอย่างดีมาแล้ว และเป็นหน่วยงานที่บรรเทาสาธารณภัย นอกเหนือไปจากดับเพลิงและมีการดำเนิการอยู่ทั่วประเทศ

อนึ่ง การโอนตำรวจดับเพลิงไปขึ้นอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยราชการอื่นได้เคยทำมาก่อนแล้ว แต่ผลที่สุด ก็มีความจำเป็นต้องคืนมาให้กรมตำรวจดำเนินการต่อไป

3.5) กองบังคับการตำรวจป่าไม้ การดำเนิงานของตำรวจป่าไม้ เป็นการป้องกันป่าไม้ ซึ่งเป็นทรัพยากรของชาติไม่ให้ถูกทำลายและยับยั้งการทำลายป่าไม้ได้โดยมีผลงานปรากฏตลอดมาทางคณะกรรมการฯ เห็นว่า กรมป่าไม้ควรจะเป็นผู้ดำเนินการเอง กรมตำรวจก็ไม่ขัดข้อง แต่ใคร่ขอสงวนให้กรมตำรวจมีสิทธิในการปราบปรามผู้กระทำความผิด เรื่องนี้ด้วย และเสนอว่ากรมป่าไม้ควรจัดเป็นหน่วย Ranzer ตามระบบสหรัฐอเมริกา

3.6) กองบังคับการตำรวจทางหลวง ตำรวจทางหลวงมีความจำเป็นต้องปฏิบัติงานอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ โดยมีลักษณะเช่นเดียวกับ State Police เพื่อความปลอดภัยและบริการประชาชน ตำรวจทางหลวง จึงควรอยู่ในความรับผิดชอบของกรมตำรวจตามระบบสากล (เป็นกรณีศึกษาในบทที่ 4 ถึง 7)

3.7) กองบังคับการตำรวจรถไฟ กรมตำรวจไม่ขัดข้องที่จะมอบให้ตำรวจรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเอง (เป็นกรณีศึกษาในบทที่ 4 ถึง 7)

3.7) ตำรวจจราจร งานจราจรย่อมอยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจตามระบบสากลทั้งสิ้น

สำหรับการดำเนินการ เพื่อให้เป็นผล เห็นควรให้มอบคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกระทรวงมหาดไทยดำเนินการต่อไป

4) กระทรวงมหาดไทย เห็นด้วยกับข้อเสนอแนะให้ใช้ระบบการเลื่อนขั้นไปตามสายงาน และเจ้าหน้าที่การแพทย์หรือฝ่ายธุรกิจ ฝ่ายสนับสนุน ฯลฯ ก็ให้อยู่ในสายงานของตนเท่านั้น เรื่องนี้ กรมตำรวจกำลังดำเนินการอยู่อย่างเร่งรีบแล้ว

5) การยกเลิกระบบยศเหมือนทหาร แต่ยังคงเครื่องแบบแสดงตำแหน่งการบังคับบัญชาไว้ เพื่อความปลอดภัยในการปฏิบัติหน้าที่และขวัญของหน่วยงานนั้น กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าตำรวจยังมีความจำเป็นต่องมียศ เพราะปัจจุบันภารกิจของตำรวจบางหน่วย ต้องทำหน้าที่เป็นกำลังรบ ไม่ใช่เฉพาะลอบล้วงอย่างเดียว และในด้านขวัญ-กำลังใจ หากยกเลิกระบบยศ แล้วอาจก่อให้เกิดปัญหาติดตามมาหลายประการ

สำหรับคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ได้มีคำสั่ง ปรร.ที่ 23/2524 ลงวันที่ 27 เมษายน 2524 แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจขึ้น (ภาคผนวก ก) เพื่อพิจารณา และมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกรมตำรวจตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏบางตอนในรายงานของกรมการปกครอง เลื่อนต่อรัฐบาลว่า

"กรมตำรวจปัจจุบัน (พ.ศ. 2523) ตกอยู่ในฐานะที่ถูกดูหมิ่นเกลียดชังจากบุคคลภายนอกทั่วไป ความเสียหายของบ้านเมือง มีสาเหตุจากความบกพร่องของกรมตำรวจด้วยและเป็นเหตุสำคัญยิ่ง....."

คณะกรรมการเฉพาะกิจฯ พิจารณาเห็นว่า เป็นความจำเป็นต้องปรับปรุงให้ตำรวจมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติ มีขวัญ กำลังใจในการปฏิบัติงานในหน้าที่ด้วยความภาคภูมิใจและมีเกียรติ อันจะส่งผลให้บังเกิดความสงบสุข ปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นส่วนรวม จึงได้แยกพิจารณาศึกษาปรับปรุงกรมตำรวจออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านภาพพจน์ ด้านการบริหารภายในและด้านโครงสร้างกรมตำรวจ

1. ด้านภาพพจน์ ได้แต่งตั้ง "คณะกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อศึกษาปัญหาความร่วมมือระหว่างตำรวจกับประชาชน" ตามคำสั่ง ปรร. ที่ 31/2524 ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2524 (ภาคผนวก ก) เพื่อปรับปรุงภาพพจน์ของกรมตำรวจ และความเข้าใจอันดีระหว่างตำรวจกับประชาชนมีคำสั่งตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ เป็นประธาน

ผลงานและข้อเสนอแนะ : เน้นภาพพจน์ของตำรวจระดับสถานีตำรวจ และเสนองวิธี เสนองวิธีสร้างภาพพจน์ที่ดีของกรมตำรวจ และความเข้าใจอันดีระหว่างตำรวจกับประชาชน สรุปสาเหตุ

และเล่นข้อแก้ไขได้ดังต่อไปนี้คือ

1.1 สาเหตุจากพฤติกรรมของตำรวจเอง คือประชาชนต้องเสียเวลามากในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ต้องเสียเงินแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจโดยมิชอบ เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอย่างไม่เป็นธรรม ฯลฯ และได้วางมาตรการแก้ไขไว้ (รายละเอียดโปรดดูจาก คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ 2526 : 14)

1.2 สาเหตุจากประชาชนผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจและการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า โดยเห็นว่า ตำรวจกับประชาชนมักมีสาเหตุความขัดแย้งกันบ่อย ๆ เนื่องจากสาเหตุหลายประการ และได้เสนอมาตรการแก้ไขไว้ (รายละเอียดโปรดดูจาก คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ 2526 : 14)

1.3 สาเหตุจากความอ่อนแอของระบบบริหารงานและบุคลากรชั้นสูงของกรมตำรวจ ทำให้กรมตำรวจไม่อาจต้านกระแสการเมืองได้ และได้เสนอแนวทางแก้ไขไว้ (รายละเอียดโปรดดูจาก คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ 2526 : 14)

1.4 สาเหตุจากภาวะเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในระบบสังคมไทยและระบบค่านิยมไทย และเสนอมาตรการแก้ไขไว้ (รายละเอียดโปรดดูจาก คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ 2526 : 15)

2. ด้านการบริหารภายใน ได้แต่งตั้ง "คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารงานภายในของกรมตำรวจ" ตามคำสั่ง ปรร. ที่ 32/2524 ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2524 (ภาคผนวก ก.) เพื่อจัดระบบบริหารงานตำรวจ ให้มีประสิทธิภาพสามารถรับใช้ประชาชนได้ดียิ่งขึ้น มี พล.ต.ท.แสวง หงษ์นคร เป็นประธาน

ผลงานและข้อเสนอนี้ : เห็นว่า การบริหารงานตำรวจ ควรจะได้เปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสมัยปัจจุบัน ทั้งทางด้านระบบและเทคนิคการบริหาร เสนอให้มีการปรับปรุง 2 ส่วนคือ การปรับปรุงด้านการบริหารงานบุคคลและการปรับปรุงระหว่างข้าราชการตำรวจ ปัญหาที่น่าเล่นมีดังต่อไปนี้

2.1 ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล พิจารณาเห็นว่า ตำรวจทั้งหมดถูกจัดรวมเป็นประเภทเดียวกัน ไม่มีการแยกประเภทออกไปตามลักษณะการปฏิบัติงาน ทำให้เกิดปัญหาการบริหารงานบุคคลทุกชั้นตอน และเสนอแนวทางการแก้ไขไว้ (รายละเอียดโปรดดูจาก คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ 2526 : 15-16)

2.2 ปัญหาด้านการจัดระบบข้าราชการตำรวจ ควรจัดระบบข้าราชการตำรวจใหม่ โดยกำหนดระบบข้าราชการตำรวจให้มีระบบย่อย 3 ระบบ คือ ระบบข้าราชการอาชญากรรม ระบบข้าราชการความมั่นคง และระบบข้าราชการบริหารงานตำรวจ

3. ด้านโครงสร้างกรมตำรวจ ได้แต่งตั้ง "คณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจ ตามคำสั่ง ปรร. ที่ 30/2524 ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2524 (ภาคผนวก ก) เพื่อให้หน่วยงานตำรวจมีโครงสร้างที่เหมาะสมกับสภาวะการณ์ในปัจจุบัน และความต้องการได้รับการบริการจากประชาชน มีคำสั่งตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์ เป็นประธาน

ผลงานและข้อเสนอแนะ : พิจารณาปรับปรุงโครงสร้างตั้งแต่ระดับสถานีตำรวจขึ้นไป เพื่อทำหน้าที่บริการประชาชนได้อย่างแท้จริง และปรับปรุงหน่วยงานที่ไม่ได้เป็นภารกิจของตำรวจให้ส่วนราชการอื่นที่มีหน้าที่รับไปปฏิบัติ การพิจารณาครั้งนี้ คำนึงถึง การบริหารราชการแผ่นดิน โดยเน้นประสิทธิภาพในการบังคับบัญชาและสั่งการ

การดำเนินงานของคณะกรรมการเฉพาะกิจฯ 3 คณะ ใช้เวลาศึกษาและพิจารณา ประมาณ 3 เดือน และเสนอรายงานผลการพิจารณา ให้คณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจที่มี พล.ต.ประมาณ อติเรกสาร รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน คณะกรรมการเฉพาะกิจฯ หลังจากนั้นได้รวบรวมข้อมูลและข้อเสนอแนะทั้ง 3 แนวทางและประสานเป็นข้อเสนอของคณะกรรมการเฉพาะกิจฯ

ข้อเสนอแนะของ 3 คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ พบว่า ปัญหาทั้งหมดเป็นปัญหามาจากระบบงานตำรวจ ซึ่งมีปัญหาใหญ่ ๆ 7 ประการคือ (คณะกรรมการเฉพาะกิจฯ 2526 : 22-37)

1. หน้าที่ของตำรวจในปัจจุบัน ไม่ได้กำหนดไว้ให้ชัดเจน ทำให้ตำรวจถูกใช้ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่มิใช่การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ทำให้ต้องเสียกำลังพลไปปฏิบัติงานด้านอื่นเป็นจำนวนมาก

2. การบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจยังไม่ได้มีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับขนาดและปริมาณงาน ควรจะได้สัดส่วนงานและแยกตำรวจออกเป็น 2 พวกคือ ข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติงานตำรวจแท้ ๆ ประเภทมียศและไม่มียศ กับข้าราชการที่ปฏิบัติงานธุรการและสนับสนุนอื่น ๆ ที่ไม่ถือว่าเป็นงานตำรวจโดยตรง

3. ระบบข้อมูลข่าวสารงานตำรวจยังสับสนและไม่เป็นระบบ

4. ปัญหาในการให้บริการประชาชน

5. ปัญหาความร่วมมือจากประชาชน

6. ปัญหาเอกภาพในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

7. ปัญหาค่าตอบแทนและสวัสดิการตำรวจ ซึ่งปัจจุบันอยู่ในระดับต่ำเกินไปและไม่เป็นธรรม

ตามระบบคุณธรรม

ด้วยสภาพปัญหาดังกล่าวจึงเป็นเหตุให้คณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจฯ เลื่อนจัดรูปแบบการบริหาร และหน่วยงานตำรวจชั้นใหม่ ซึ่งมีแนวทางในการพิจารณาจัดหน่วยงานที่เห็นว่าเหมาะสมกับงานตำรวจอยู่

2 รูปแบบคือ

รูปแบบแรก ปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจในลักษณะที่กรมตำรวจยังคงเป็นกรมในสังกัด กระทรวงมหาดไทย

การปรับปรุงกรมตำรวจโดยใช้โครงสร้างหน่วยงานตำรวจในลักษณะกรม เป็นการพัฒนา แก้ไขปัญหาทางตำรวจในโครงสร้างเดิม โดยแก้ไขได้ภายในอำนาจบริหาร และจะลดความกระทบ กระทั่งระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคลงได้ ขณะเดียวกัน ประชาชน จะได้รับบริการจากตำรวจระดับสถานีตำรวจได้ดีกว่า การจัดแบบสถานีตำรวจในปัจจุบัน รูปแบบและ แนวคิดโครงสร้างส่วนราชการภายในกรมตำรวจ แสดงไว้ในแผนภาพที่ 2.4 ดังต่อไปนี้

รูปแบบที่ล่อง การคัดรูปแบบการบริหารงานตำรวจอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการ
ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี (จัดโครงสร้างทางการบริหารแบบประเทศญี่ปุ่น)

การคัดให้มีการบริหารงานตำรวจในรูปคณะกรรมการ คือในลุ่มกลางมีคณะกรรมการรักษา
ความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และในส่วนภูมิภาคให้มีคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยประจำจังหวัด
ทุกจังหวัด รูปแบบองค์การตำรวจที่คัดขึ้นใหม่ มีลักษณะดังนี้

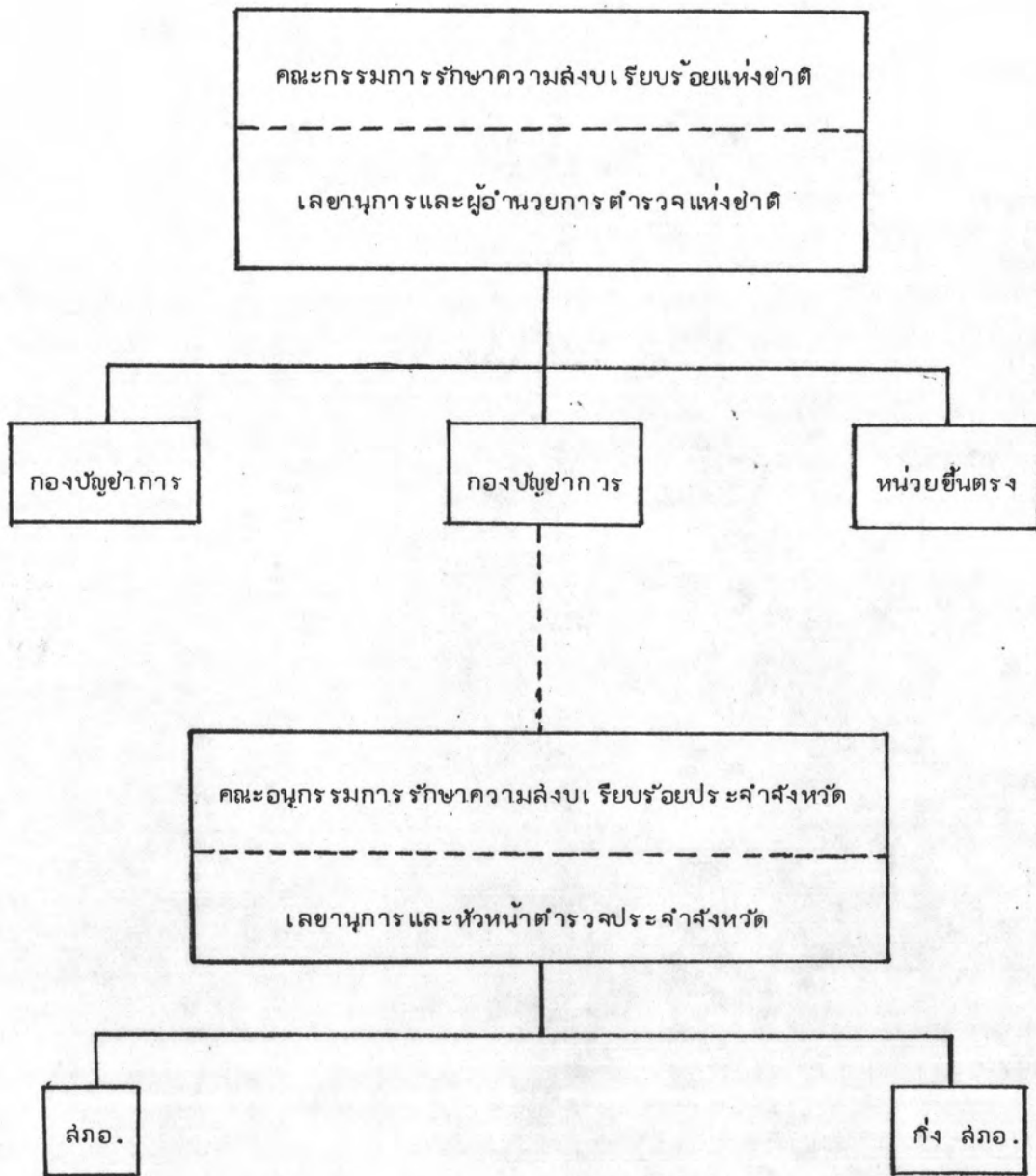
ก. สำนักงานคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ มีผู้อำนวยการตำรวจแห่งชาติ
เป็นเลขานุการของคณะกรรมการฯ ในตำแหน่ง ในฐานะหัวหน้าข้าราชการประจำขององค์การตำรวจ
เทียบตำแหน่ง เท่ากับปลัดกระทรวง

ข. การคัดส่วนราชการภายในองค์การตำรวจแห่งชาติ เป็นกองบัญชาการ กองบังคับการ
แผนก หรือส่วนราชการอื่นเทียบเท่า ยกเอาสำนักงานผู้ช่วยอธิบดีตามรูปแบบแรก เป็นกองบัญชาการ
มีฐานะเทียบเท่ากรม และผู้บัญชาการที่คัดตั้งใหม่เทียบเท่าตำแหน่งอธิบดีเดิม ส่วนสายงานคัดตาม
รูปแบบแรกทุกประการ

ค. ส่วนภูมิภาค คัดตั้งคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยประจำจังหวัดขึ้น มีหัวหน้า
ตำรวจประจำจังหวัดเป็นเลขานุการ คณะอนุกรรมการฯ รับผิดชอบเป็นหัวหน้าส่วนราชการตำรวจระดับ
จังหวัด และตัดความสัมพันธ์โดยตรงหรือสายการบังคับบัญชา ระหว่างกองบัญชาการตำรวจกับตำรวจ
จังหวัด ส่วนการแบ่งส่วนราชการภายในระดับสถานีตำรวจเป็นไปตามข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการ
เฉพาะกิจ เพื่อศึกษาปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจ

ง. คัดสายงานภายในองค์การตำรวจเป็นไปตามการคัดที่คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ เพื่อ
ศึกษาปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจเสนอ รูปแบบและการคัดองค์การตำรวจและการเทียบตำแหน่ง
หลังจากการปรับปรุงแล้ว ซึ่งแสดงไว้ในแผนภาพที่ 2.5 , 2.6 และ 2.7 ดังต่อไปนี้

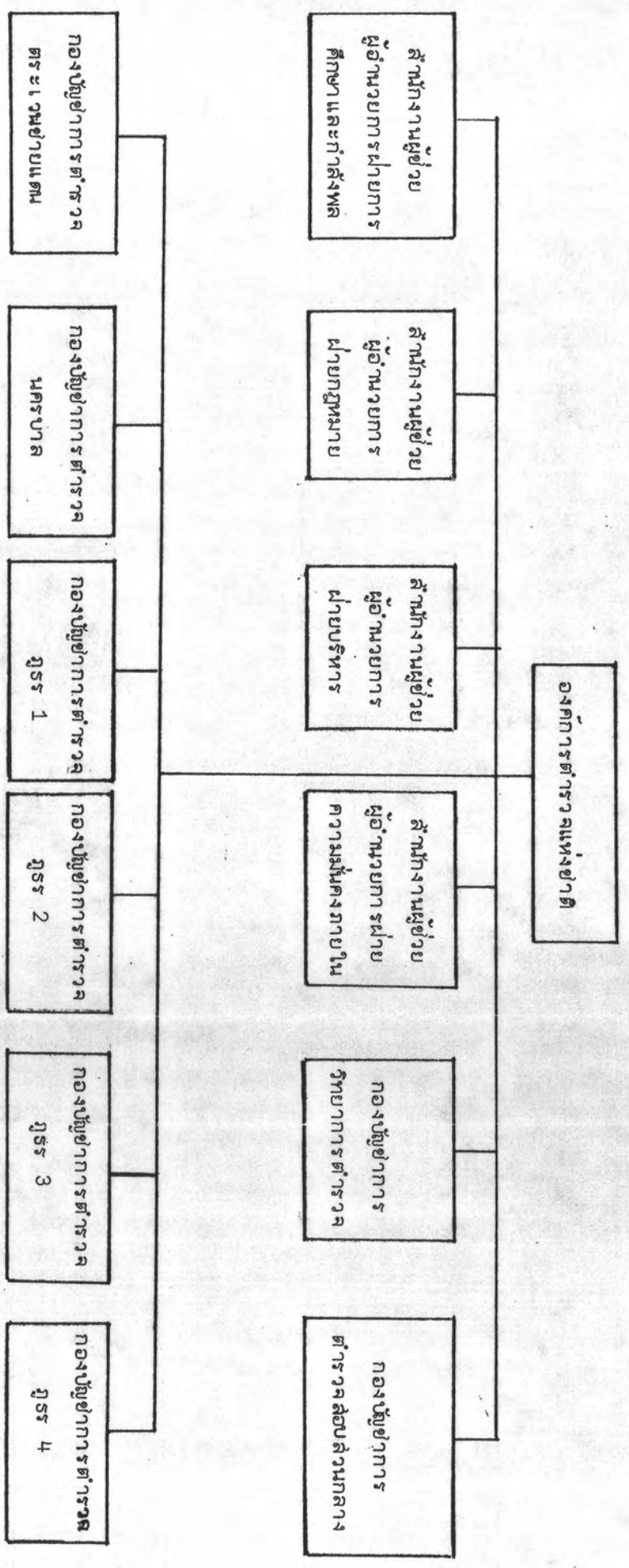
แผนภาพที่ 2.5 การสอดส่องการตำรวจในรูปแบบที่ล่อง



แหล่งที่มา : การปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารงานของกรมตำรวจ

(คณะกรรมการ เฉพาะกิจ เพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ 2526:33)

แผนภาพที่ 2.6 รูปแบบราชการบริหารส่วนกลางตามกฎระบอบองค์การตำรวจในรูปแบบที่สี่



แหล่งที่มา : การปรับปรุงโครงสร้างและกระบวนกรงานของกรมตำรวจ (คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ 2526:34)

แผนภาพที่ 2.7 การเทียบตำแหน่งของข้าราชการตำรวจตามการคัดเลือกในรูปแบบที่ส่ง

| ตำแหน่งหลักในองค์การตำรวจ | เทียบกับตำแหน่งเดิม |
|------------------------------------|-----------------------------|
| 1. ผู้อำนวยการองค์การตำรวจแห่งชาติ | ปลัดกระทรวง |
| 2. รองผู้อำนวยการ | รองปลัดกระทรวง |
| 3. ผู้บัญชาการตำรวจ | อธิบดี |
| 4. รองผู้บัญชาการตำรวจ | รองอธิบดี |
| 5. ผู้บังคับการตำรวจ | ผู้บังคับการ |
| 6. ผู้ชำนาญการ ชั้น 1 | ผู้บังคับการ |
| 7. รองผู้บังคับการตำรวจ | รองผู้บังคับการ |
| 8. ผู้ชำนาญการ ชั้น 2 | รองผู้บังคับการ |
| 9. ผู้กำกับการตำรวจ | ผู้กำกับการ |
| 10. ผู้ชำนาญการ ชั้น 3 | สารวัตรใหญ่-ผู้กำกับ |
| 11. รองผู้กำกับการตำรวจ | รองผู้กำกับการ |
| 12. สารวัตรใหญ่ | สารวัตรใหญ่ |
| 13. ผู้ชำนาญการ ชั้น 4 | สารวัตร-สารวัตรใหญ่ |
| 14. สารวัตรตำรวจ | สารวัตรตำรวจ |
| 15. รองสารวัตรตำรวจ | รองสารวัตร |
| 16. ผู้ช่วยผู้ชำนาญการ | รองสารวัตร |
| 17. ผู้ช่วยพนักงานสอบสวน | เสมียนพนักงาน ผู้บังคับหมู่ |
| 18. เจ้าหน้าที่สืบสวนปราบปราม | ผู้บังคับหมู่-ลูกแถว |
| 19. นายยาม | ผู้บังคับหมู่-ลูกแถว |
| 20. เจ้าหน้าที่ธุรการ | ผู้บังคับหมู่-ลูกแถว |
| 21. เสมียนพนักงาน | ผู้บังคับหมู่-ลูกแถว |
| 22. ผู้บังคับหมู่ | ผู้บังคับหมู่ |
| 23. ลูกแถว | ลูกแถว |

แหล่งที่มา : การปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารของกรมตำรวจ

(คณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ 2526:37)

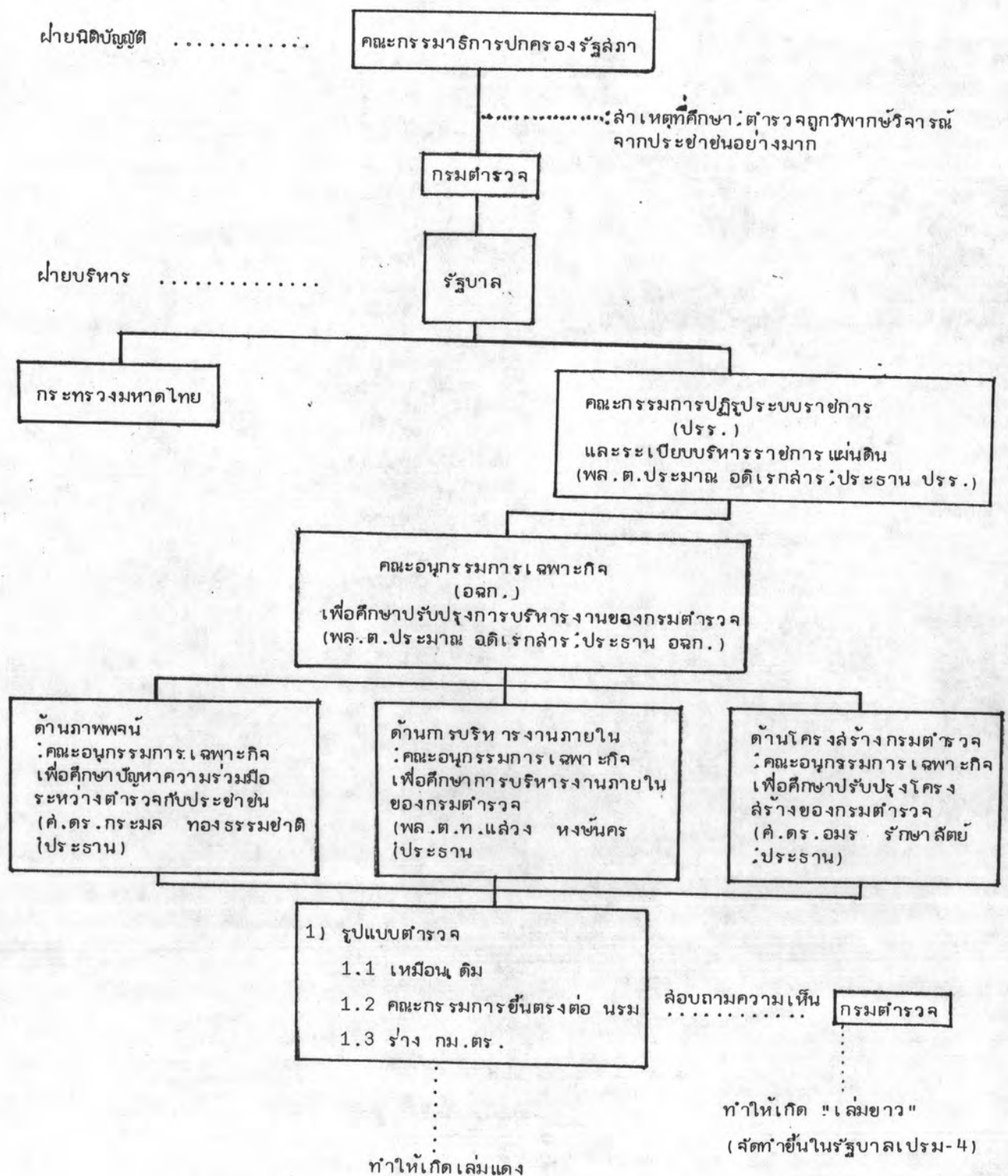
และเพื่อให้การพิจารณาและมีข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจฯ ได้เป็นที่เผยแพร่ ต่อผู้สนใจ เพื่อจะได้รับทราบความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง อันจะเป็นผลดีต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง กรมตำรวจต่อไป คณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจฯ จึงได้จัดทำเอกสารรายงานสรุปผลการดำเนินงาน เกี่ยวกับการปรับปรุง โครงสร้างและการบริหารงานของกรมตำรวจ ตั้งแต่สมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จนกระทั่ง ผลงานของคณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจฯ ในรัฐบาล สมัย เปรม-3 ซึ่งทุกฝ่าย ที่เกี่ยวข้องเรียกว่า "เล่มแดง" (คณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจ เพื่อศึกษาปรับปรุง การบริหารงานของกรม ตำรวจ, รายงาน การปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารงานตำรวจ, กรุงเทพฯ : ป.สัมพันธ์ พาณิชย์, 2526)

ระหว่างนี้ เพื่อให้การพิจารณาและมีข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจฯ ได้รับการ ยอมรับจากทุกฝ่าย พลตรี ประमाण อติเรกสาร รองนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานอนุกรรมการ เฉพาะกิจฯ จึงได้มีหนังสือด่วนที่สุด ขอทราบความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการปรับปรุง โครงสร้างและการ บริหารงานของกรมตำรวจ จากอธิบดีกรมตำรวจ ตามหนังสือที่ สร 0108(พิเศษ)/11 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2525 อธิบดีกรมตำรวจ จึงมีคำสั่งที่ 867/2525 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2525 แต่งตั้งคณะทำงาน เฉพาะกิจ ในการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างและระบบการบริหารงานของกรมตำรวจเพื่อศึกษา วิเคราะห์ พิจารณา ข้อเสนอตามที่คณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจฯ ขอทราบความเห็นมา แต่บังเอิญการพิจารณา มีความเห็นของ กรมตำรวจยังไม่แล้วเสร็จ รัฐบาลเปรม-3 ก็สิ้นสุดลง ตามวิถีทางการเมือง การปฏิรูปกรมตำรวจ ในยุคสดตั้งก็สิ้นสุดลง

รายละเอียดการทำงานในยุคสดตั้ง ปรากฏตามแผนภาพที่ 2.8 ดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 2.8 ลำดับชั้นการทำงานในยุคอดีต

รัฐบาลยุคพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ (8 มีนาคม 2523 - 29 เมษายน 2526 : เปรม 1-3)



ยุคที่ 3 หรือ "ยุคพิจารณาทบทวน"

รัฐบาลเปรม-4 (30 เมษายน 2526 - 27 กรกฎาคม 2529 : เป็นช่วงเวลาที่ผู้ศึกษา
ใช้เป็นที่ศึกษา) คำแถลงนโยบายคณะที่ 46 ต่อรัฐสภา เมื่อ 20 พฤษภาคม 2526 ได้แสดงให้เห็นถึง
เห็นถึงความสำคัญการปฏิรูประบบราชการและกรมตำรวจอย่างต่อเนื่อง ดังข้อความที่ว่า

"1. นโยบายการบริหาร

1.1 วัตถุประสงค์

จะปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพในการรับใช้ประชาชน เพื่อให้บังเกิดความ
พอใจในการบริการของรัฐ"

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 74/2526 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2526 แต่งตั้ง
คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ภาคผนวก ก) ดำเนินงาน
สืบต่อเจตนารมณ์ของรัฐบาลชุดที่แล้ว และมีคำสั่ง ปรร.ที่ 8/2526 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2526
แต่งตั้ง "คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ" (ภาคผนวก ก)
โดยมีพลเอกประจวบ ลุ่มทรางกูร เป็นประธาน มีหน้าที่ศึกษาสภาพปัญหาและพิจารณาจัดทำข้อเสนอ
แนะแนวทางปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและการบริหารราชการของกรมตำรวจ ในกรณีนี้ จึงมีคำสั่ง ปรร.
ที่ 18/2526 ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2526 แต่งตั้ง "คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาข้อเสนอในการ
ปรับปรุงกรมตำรวจ" (ภาคผนวก ก) เพื่อให้การพิจารณาในรายละเอียดที่ฝ่ายต่าง ๆ ได้เสนอมาต่อ
คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ ได้เป็นไปอย่างรวดเร็ว

พลเอกประจวบ ลุ่มทรางกูร รองนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานอนุกรรมการ
เฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ ได้กำหนดนโยบายของรัฐบาลเพื่อใช้เป็น
แนวทางในการพิจารณาปรับปรุงไว้ 6 ประการ (คณะทำงานเฉพาะกิจในการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้าง
และระบบบริหารงานของกรมตำรวจ 2526 : 8-10) คือ

1. รัฐบาลนี้มีเจตนาอันแน่วแน่ที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม เพื่อให้เกิด
ความปลอดภัยแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ดังปรากฏอยู่ในนโยบายข้อที่ 1 ของนโยบายของ
การเมืองและการบริหาร คือ "จะดำเนินการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม" เพื่อให้เกิดความ
ปลอดภัยแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน" โดยจะพยายามป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมให้ลดลง
รักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม ดำเนินมาตรการป้องกันและขจัดเจ้าหน้าที่
ของรัฐที่ใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงประชาชน ปรับปรุงหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบ
ที่มีประสิทธิภาพในการบริการประชาชนยิ่งขึ้น และเพิ่มสวัสดิการเจ้าหน้าที่ให้ดียิ่งขึ้น

2. รัฐบาลให้ความสำคัญแก่คณะอนุกรรมการชุดนี้มาก จึงได้มอบหมายให้ปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ ตลอดจนศึกษาสภาพปัญหา และพิจารณาจัดทำข้อเสนอแนะ แนวทางในการแก้ปัญหา เกี่ยวกับโครงสร้างและระบบการบริหารราชการ ของกรมตำรวจ เพื่อให้กรมตำรวจเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาล

3. รัฐบาลนี้มีเจตจำนงอันแน่วแน่ที่จะปรับปรุงกิจการตำรวจให้สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมุ่งบำรุงขวัญและสวัสดิการของเจ้าหน้าที่ตำรวจให้สูงขึ้นพร้อม ๆ กันไป

4. หากจะมีการปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจแล้ว การปรับปรุงนั้น ๆ จึงยึดหลักเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการประชาชนมากกว่า เพื่อเพิ่มเติมตำแหน่งหรือค่าให้ตำรวจ

5. ขอให้คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ปรับปรุงในสิ่งที่เห็นว่า ปรับปรุงได้โดยไม่ก่อผลร้ายแก่ขวัญและกำลังใจตำรวจ หากจะกระทบบ้างก็ขอให้ให้น้อยที่สุดและต้องชี้แจงทำความเข้าใจแก่ตำรวจ

6. ข้อยุติใด ๆ ที่คณะอนุกรรมการชุดก่อนได้ทำไว้ และสามารถปฏิบัติได้ ก็ขอให้นำมาใช้งานในคณะอนุกรรมการชุดนี้

อาศัยความในข้อ 6 ของนโยบายรัฐบาล เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงกรมตำรวจ อธิบดีกรมตำรวจจึงมีคำสั่งที่ ณ.1/1487 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2526 ตั้งคณะเจ้าหน้าที่วิเคราะห์โครงสร้างและระบบการบริหารงานของกรมตำรวจโดยเร่งด่วนขึ้น โดยมีมอบหมายให้วิเคราะห์ ข้อดี ข้อเสีย และทางเลือกของรูปแบบโครงสร้างต่าง ๆ ตามข้อเสนอลของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ อีกทั้งให้เสนอทางเลือกในการปรับปรุงหน่วยงานในสังกัดกรมตำรวจ โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ ตอบสนองความต้องการของประชาชน และคำนึงถึงขวัญของข้าราชการตำรวจและแล้วเสร็จในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2526 โดยจัดทำเป็นหนังสือขึ้นทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เรียกว่า "เล่มขาว" (คณะทำงานเฉพาะกิจในการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างและระบบบริหารงานของกรมตำรวจ, (คณะทำงานเฉพาะกิจฯ) การปรับปรุงกรมตำรวจ วิเคราะห์ทางเลือกและข้อเสนอเบื้องต้น, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ยูนิเท็ดโปรดักชั่น, 2526)

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับความคิดเห็นของกรมตำรวจ อันปรากฏในรายงาน "เล่มขาว" มีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (รายละเอียดโปรดดูจากคณะทำงานเฉพาะกิจ, 2526)

1) ในด้านรูปแบบองค์การตำรวจภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ แม้ว่าจะมีผลดีอยู่บ้าง ในแง่การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร ทำให้การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และความประพฤติของข้าราชการตำรวจอยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม การตัดสินใจต่าง ๆ น่าจะรอบคอบและรัดกุมมากยิ่งขึ้น

กรมตำรวจเห็นว่า มีความไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ด้วยสาเหตุหลายประการ ทั้งในแง่ทางการเมืองและการบริหารสำหรับเหตุผลทางการเมือง คณะกรรมการฯ ระดับชาติ อาจได้แต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจและเหตุผลทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ตำรวจซึ่งเป็นองค์กรแรกของกระบวนการยุติธรรม ตกอยู่ภายใต้ผู้มีอิทธิพลที่มุ่งถึงผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม ระดับคณะกรรมการท้องถิ่น การตัดสินใจในการรักษากฎหมายย่อมหลีกเลี่ยง เรื่อง เกี่ยวกับผลประโยชน์ของบุคลากรและกลุ่มบุคคลในท้องถิ่นไปไม่พ้น การตัดสินใจย่อมออกมาในรูปการ ประนีประนอม ซึ่งจะทำให้เกิดผลเสียทางด้านการรักษากฎหมายและความยุติธรรมต่อส่วนรวม ส่วนนโยบายการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ระดับท้องถิ่นจะไม่เหมือนกันในแต่ละพื้นที่ ทำให้เกิดการขัดกันและไม่สอดคล้องต่อนโยบายของคณะกรรมการฯ ระดับชาติ เพราะคณะกรรมการฯ แต่ละท้องที่ย่อมรักษาและปกป้องผลประโยชน์ท้องถิ่นของตนเป็นสำคัญ ส่วนเหตุผลทางการบริหาร รูปแบบคณะกรรมการฯ ทำให้การตัดสินใจและสั่งการมีลักษณะล่าช้า ไม่รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์และการแก้ปัญหา การระดมสรรพกำลังตำรวจจังหวัดต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเร่งด่วน เป็นไปอย่างล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ เพราะขาดผู้บริหารระดับกลางในการสั่งการและประสานการปฏิบัติระหว่างจังหวัดต่าง ๆ ถ้าขาดความเข้าใจในปัญหาของท้องถิ่น จะทำให้ผู้บริหารระดับชาติ มีโอกาสสั่งการผิดพลาดได้ง่าย และยิ่งผิดพลาดมากขึ้นเมื่อมีปัญหายุ่งยากซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ส่วนระบบบริหารงานบุคคล เน้นคณะกรรมการฯ ระดับจังหวัด จะทำให้การแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง จำกััดเฉพาะท้องถิ่นหรือจังหวัดเท่านั้น ข้าราชการตำรวจที่มีความรู้ ความสามารถสูง ขาดโอกาสก้าวหน้าในชีวิตราชการทั้งในแนวสูงและแนวราบ ทั้งเกิดช่องว่างในการพิจารณาเลื่อนขั้นจากผู้บังคับบัญชาลำดับชั้น การวางมาตรฐานการวัด ประเมินผลบุคคลกระทำได้ยาก ขาดมาตรฐานและมีความแตกต่างในแต่ละท้องถิ่น กรมตำรวจจึงเห็นว่า การจัดโครงสร้างตำรวจในรูปคณะกรรมการฯ ยังไม่เหมาะสมกับสภาพทางการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนโครงสร้างทางวัฒนธรรมของประเทศไทย จนกว่าจะสามารถพัฒนาตนเองในทุก ๆ ด้าน รวมทั้งระเบียบวินัยของพลเมืองให้ก้าวหน้ากว่านี้อีกสักระยะหนึ่ง

2) ในด้านรูปแบบสำนักงานอธิบดีกรมตำรวจ 13 ฝ่าย แม้จะมีผลดีในด้านการลดขั้นตอนการบังคับบัญชา การเน้นการแบ่งหน่วยงานและสายงานตามความชำนาญเฉพาะด้าน การยกฐานะของหน่วยงาน การยกระดับสถานีตำรวจตามลักษณะและสภาพปัญหา

กรมตำรวจเห็นว่า จะทำให้ยากแก่การประสานงานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่มี
 มากเกินไป จะทำให้เกิดการขัดข้องและสับสนระหว่างฝ่ายปฏิบัติและฝ่ายบริหาร ทำให้ตำรวจใหญ่
 ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา ปัญหาข้อขัดแย้งไม่อาจแก้ไขได้ในระดับสถานีตำรวจ โดยเฉพาะ
 ในนครบาล ที่ตำรวจใหญ่ไม่มีอำนาจสั่งคดี จะทำให้ทำงานของรองผู้กำกับการสืบสวนสอบสวนที่รับผิดชอบ
 ชอบและสถานีตำรวจไม่สามารถพิจารณาสั่งคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมได้ นอกจากนี้
 งานจะมากระจุกตัวที่สำนักงานผู้ช่วยฯ มากเกินไป เพราะไม่มีระดับกองบังคับการและกองบัญชาการ
 ตลอดทั้งสายงานความก้าวหน้าของฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติการไม่เท่าเทียมกัน กรมตำรวจจึงเสนอ
 ว่า ยังไม่เหมาะสมกับกิจการตำรวจในสถานการณ์ปัจจุบัน เนื่องจากมีผลเสียมากกว่าผลดีและก่อให้เกิด
 ความสับสน ยุ่งยากในการปฏิบัติ

สำหรับสภาพปัญหาทั่ว ๆ ไป กรมตำรวจพิจารณาและกำหนดแนวทางปรับปรุง
 แก้ไขเฉพาะเท่าที่จำเป็นและเร่งด่วนก่อนดังต่อไปนี้

1. การขาดกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ ตำรวจไว้โดยเฉพาะ ทำให้เกิด
 ผลกระทบต่อการจัดโครงสร้างการวางระบบงาน การวางแผนโครงการอย่างมีประสิทธิภาพ
2. การจัดหน่วยงานบางหน่วยของกรมตำรวจในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับสภาพ
 ความเป็นจริงที่เปลี่ยนแปลงไป
3. งานฝ่ายอำนวยการ ของกรมตำรวจยังไม่ได้รับการจัดรูปแบบที่สมบูรณ์
 พอจะวางแผนกลั่นกรอง วิเคราะห์และเสนอแนะ และประเมินผลงานอย่างมีประสิทธิภาพ
4. พนักงานสอบสวนที่มีประสบการณ์ระยะเวลาปฏิบัติงานนี้น้อยเกินไป หลัง
 จากได้เลื่อนตำแหน่งส่วนใหญ่จะไปทำหน้าที่ด้านการบริหารและงานประจำอื่น ๆ ทำให้กรมตำรวจ
 ขาดบุคลากรที่มีคุณค่า เหล่านี้
5. การจัดโครงสร้างและระบบบริหารงานในสถานีตำรวจยังไม่เหมาะสม
 ทำให้ไม่อาจสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่
6. ระบบการศึกษาของกรมตำรวจในปัจจุบันขาดความสมบูรณ์ ขาดองค์การ
 สำหรับรองรับการให้การศึกษ และข้าราชการตำรวจในระบิต่าง ๆ
7. การกำหนดให้ข้าราชการตำรวจมีตัวอย่างเดียวกันทุกประเภท สายงาน
 ทำให้เกิดปัญหา การวางแผนการบริหารงานบุคคลและกระทบถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของ
 กรมตำรวจโดยส่วนรวม

เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายรัฐบาล และความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหา
กรมตำรวจ เลื่อนความคิดเห็นว่า

1. กำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ และภารกิจของกรมตำรวจให้เหมาะสมชัดเจน
2. พิจารณายุบโอนหน่วยงาน และตัดโอนตำแหน่ง ซึ่งปฏิบัติการที่ไม่เกี่ยวข้อง
เพื่อส่งผลโดยตรงต่องานด้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและการบริการประชาชน ไปใช้ให้
เหมาะสมยิ่งขึ้น ได้แก่หน่วยต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

2.1 กองตำรวจป่าไม้

2.2 กองตำรวจรถไฟ

2.3 กองทะเบียนคนต่างด้าวและภาษีอากร

2.4 กองทะเบียน

3. กำหนดภารกิจและตำแหน่งของงานอำนวยการระดับกรมตำรวจให้ครบถ้วน
สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

4. สัดให้มีสายงานและกำหนดตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามสายงานนั้น ๆ เพื่อ
ทำให้ผู้มีความรู้ความสามารถงานเฉพาะด้าน มีโอกาสปฏิบัติงานตามหน้าที่ได้เต็มที่

5. สัดแบ่งประเภทของข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติงานโดยตรงออกต่างหากจากงาน
ธุรการและงานเทคนิคบางประเภท โดยแยกประเภทข้าราชการออกเป็น มียศและไม่มียศ

6. ปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานของสำนักงานตำรวจ ทั้งนครบาลและภูธรให้
สามารถบริการและสนองต่อความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม

ภายหลังจากที่กรมตำรวจได้มีข้อ เสนอแนะถึงข้อดีและข้อเสียในการปรับปรุง โครง
สร้างและการบริหารงานของกรมตำรวจ ดังปรากฏในเอกสาร "เล่มขาว" แล้ว การดำ เนินงานปฏิรูป
กรมตำรวจในยุคที่สาม จึงสานต่ออย่างต่อเนื่อง ภายใต้ตัวจักร สำคัญคือ คณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจ
เพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ (อฉก.ใหญ่) และคณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจ
พิจารณาข้อ เสนอในการปรับปรุงกรมตำรวจ (อฉก. เล็ก) ซึ่งทำหน้าที่เสมือนคณะกรรมการของ อฉก.ใหญ่
โดยผู้วิสัยจะได้ นำเสนอการดำเนินงานปฏิรูปกรมตำรวจภายใต้ อฉก. เล็ก ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

การดำเนินงานปฏิรูปกรมตำรวจ ภายใต้ อฉก. เล็ก

ด้วยอาศัยคำสั่ง ปรร.ที่ 8/2526 ลงวันที่ (ลว.) 24 พฤษภาคม 2526 แต่งตั้ง
คณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ หรือ เรียกว่า "อฉก.ชุดใหญ่"
(อฉก.ใหญ่) และในการประชุมครั้งที่ 2/2526 เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2526 ณ ห้องประชุม

คณะรัฐมนตรี โดยมี พล.อ.ประจวบ ลุ่มทรงกร เป็นประธานอนุกรรมการฯ นายอมร รักษาสัตย์ ได้ชี้แจงกรณีที่ได้ให้หน้าดำหรือสถาบันปรีชาพิพัฒนบริหารศาสตร์และสภาวิจัยแห่งชาติ ร่วมกันทำการวิจัย ผลสรุปจากการทำงานของรัฐบาลชุดที่แล้ว ว่า จะทำเป็นโครงการวิจัย ต้องใช้เวลาประมาณ 2-3 ปี และใช้เงินในการวิจัยประมาณ 3-4 ล้านบาท ดังนั้นถ้าจะรอผลการวิจัยจะเข้าไป และมั่นใจว่า ผลการวิจัยก็คงไม่แตกต่างจากที่คณะอนุกรรมการชุดย่อย ทั้ง 3 ชุด ได้ทำไปแล้ว และในการประชุม ครั้งนี้ อธิบดีกรมตำรวจได้นำข้อ เสนอจากเลขาธิการ มาชี้แจงให้อนุกรรมการฯ ทุกท่านทราบ โดยกรม ตำรวจยินดีที่จะรับฟังข้อคิดเห็นต่าง ๆ โดยประธานอนุกรรมการฯ เห็นควรมอบหมายให้ นายอมรฯ เป็น ประธานอนุกรรมการฯ ชุดโครงสร้าง ทำการศึกษาพร้อม แต่เนื่องจาก พล.ต.ท. วชิษฐ เตชกุลชร์ อนุกรรมการฯ ชี้แจงว่า คณะอนุกรรมการฯ ชุดข้างต้น หมดสภาพไปกับรัฐบาลชุดที่แล้ว แต่ถ้าประธาน และที่ประชุมเห็นพ้องกันก็อาจตั้งคณะอนุกรรมการชุดใหม่ โดยมีนายอมรฯ เป็นประธาน เพื่อพิจารณา ข้อเสนอของกรมตำรวจได้ และนายอมรฯ ได้ชี้แจงว่า คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ประชุมกันเดือนละ ครั้งเท่านั้น ดังนั้นควรจะต้องตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ เพื่อพิจารณาข้อเสนอแนะทั้งของคณะ อนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ชุดก่อนและของกรมตำรวจเพื่อหาข้อยุติมา เสนอในที่ประชุมนี้ และ เสนอให้ แต่งตั้งจากคณะทำงานของกรมตำรวจครั้งหนึ่ง และจากชุดโครงสร้างอีกครั้งหนึ่ง มติที่ประชุมครั้งที่ 2/2526 จึงเห็นชอบให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ พิจารณาข้อเสนอ การปรับปรุงกรมตำรวจ โดย นายกระมล ทองธรรมชาติ รองประธานอนุกรรมการฯ เห็นว่า ควรจะให้พิจารณาเป็นเรื่อง ๆ มีลำดับกันไว้ เรื่องใดเสร็จสิ้นก็ เสนอมายังชุดนี้ต่อไป ดังเช่น กฎหมายตำรวจ เป็นต้น และประธาน อนุกรรมการฯ เห็นควรตาม พล.ต.ท.แล้ว หงษ์นคร ในส่วนเกี่ยวกับการบริหารงานที่สามารถจะทำ ได้ก่อนนั้นรวม เสนอเข้ามาพิจารณาในคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ พิจารณาข้อเสนอในการปรับปรุงกรมตำรวจ ได้ โดยสั่งให้มีการประชุมอาทิตย์ละ 1 ครั้ง

ด้วยเหตุนี้ ในฐานะประธานอนุกรรมการฯ เป็นประธานคณะ ประ. จึงได้มีคำสั่ง ประ. ที่ 18/2526 วันที่ 2 สิงหาคม 2526 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาข้อเสนอ ในการปรับปรุงกรมตำรวจ โดยมี นายอมร รักษาสัตย์ เป็นประธานอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ซึ่งเรียก คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ชุดนี้ว่า "ชุดเล็ก" (อฉก.เล็ก)

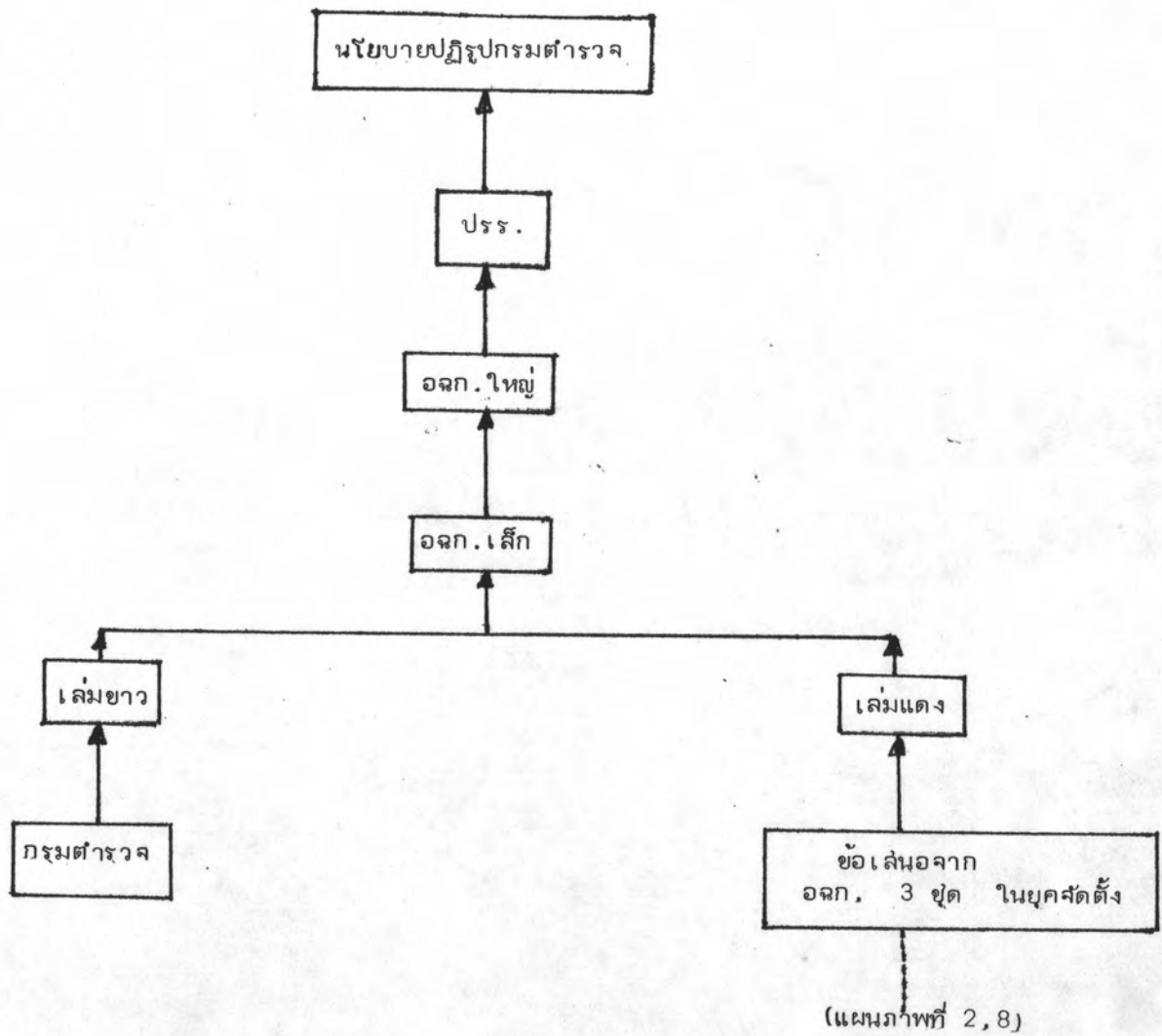
จากมติที่ประชุม อฉก.ใหญ่ ครั้งที่ 2/2526 อฉก. เล็ก มีหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์ ข้อเสนอรายละเอียดในการปรับปรุงกรมตำรวจ โดยให้พิจารณาจากข้อเสนอจากส่วนต่าง ๆ 4 ฝ่ายคือ

1. ข้อเสนอของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อศึกษาปัญหาความร่วมมือ ระหว่างตำรวจกับประชาชน

2. ข้อเสนอของคณะกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารงาน
ภายในกรมตำรวจ
3. ข้อเสนอของคณะกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อศึกษาปรับปรุงโครงสร้าง
ของกรมตำรวจ
4. ข้อเสนอของคณะทำงานเฉพาะกิจ ในการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างและระบบ
การบริหารงานของกรมตำรวจ

ข้อเสนอจากฝ่ายที่ 1-3 เรียกว่า "เล่มแดง" และข้อเสนอฝ่ายที่ 4 เรียกว่า
เรียกว่า "เล่มขาว" ดังนั้น อจก. เล็ก จึงตั้งขึ้นเพื่อรวมข้อเสนอจากเล่มแดงและเล่มขาว เพื่อ
วิเคราะห์และมีข้อเสนอแนะแก่ อจก.ใหญ่ แล้วนำเสนอต่อ ประ. ต่อไป
ดังปรากฏในแผนภาพที่ 2.9 นี้

แผนภาพที่ 2.9 ลำดับขั้นการทำงานในยุคพิจารณาทบทวน



ในการประชุมของ อจก. เล็ก ครั้งที่ 1/2526 เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2526 ณ ห้องประชุมที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี วาระที่ 2 กำหนดแนวทางการดำเนินงาน โดยประธานฯ แจ้งว่าในการพิจารณาข้อเสนอกการปรับปรุงกรมตำรวจจะแยกพิจารณา 2 ส่วนคือ

1. พิจารณาหลักของข้อเสนอกการปรับปรุงกรมตำรวจ
2. พิจารณารัฐในการดำเนินการปรับปรุงกรมตำรวจ

ในส่วนข้อ 1 จะรวมกันจากข้อเสนอกับทั้ง 4 ฝ่ายข้างต้น และการลงความเห็นเป็นมติที่ประชุมให้พิจารณาดังต่อไปนี้

1. หาข้อตกลงร่วมกัน สำหรับข้อแตกต่างที่ตกลงกันไม่ได้ อาจจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ตั้งเรื่องพิจารณาเป็นการเฉพาะราย

2. เรื่องที่เห็นพ้องกัน ก็ให้ส่งเรื่องผ่านมติไปได้

3. เรื่องที่โต้แย้งกัน ก็ให้พยายามตกลงกันให้ได้ โดยขอให้ทำใจให้เป็นกลาง ทั้งนี้ให้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนเป็นหลัก และขอให้ที่ประชุมเสนอความเห็นอย่างมีหลักการ

4. การลงมติ จะไม่ใช้วิธีลงคะแนน แต่จะใช้วิธีประนีประนอมกันตามเหตุผลและข้อตกลงร่วมกันในมติของที่ประชุม

5. การแถลงข่าว ให้เป็นหน้าที่ของประธานและเลขานุการ ของที่ประชุม

สำหรับการพิจารณา เปรียบเทียบข้อ เสนอเหล่านั้น การพิจารณาแยกกันเป็นกลุ่มตามหัวข้อกล่าวคือ

กลุ่มที่ 1 หัวข้อที่ 1 เรื่องอำนาจหน้าที่ตำรวจ

หัวข้อที่ 2 เรื่องกฎหมายตำรวจ

หัวข้อที่ 3 เรื่องการแบ่งข้าราชการตำรวจออกเป็นประเภทยศและไม่มียศ

กลุ่มที่ 2 หัวข้อที่ 4 เรื่องการขุดเล็กและตัดโอนหน่วยงาน

หัวข้อที่ 5 เรื่องการสัดหน่วยงานเพิ่มเติม

หัวข้อที่ 6 เรื่องฝ่ายอำนวยการ

หัวข้อที่ 7 เรื่องวิทยาลัยตำรวจ

กลุ่มที่ 3 หัวข้อที่ 8 เรื่องสถานีตำรวจ

หัวข้อที่ 9 เรื่องการแบ่งสายงาน

เนื่องจากแต่ละกลุ่มหัวข้อ มีขั้นตอนในการพิจารณาออกมาบังคับใช้ต่างกัน จึงต้องแยกกันพิจารณา เพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการดำเนินการ และที่ประชุมมีมติให้พิจารณากลุ่มที่ 1 ก่อน ในการประชุมครั้งที่ 2/2526 เป็นต้นไป เสร็จแล้ว จึงให้พิจารณาในกลุ่มหัวข้อที่ 3 ต่อไป

สำหรับการพิจารณาโครงสร้างของกรมตำรวจ จะได้แยกพิจารณาตามลำดับกันไปโดยแบ่ง
ออกเป็น 6 ระบบคือ

1. ระบบตำรวจภูธร
2. ระบบตำรวจนครบาล
3. ระบบลอบส่วนกลาง
4. ระบบการศึกษา
5. ระบบบริหารและอำนวยการ
6. ระบบตำรวจตระเวนชายแดน

ตามมติที่ประชุม อจก.ใหญ่ ครั้งที่ 2/2526 ได้มอบหมายให้จัดตั้ง อจก.เล็กขึ้นเพื่อทำหน้าที่
เสมือนคณะกรรมการของ อจก.ใหญ่ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาในรายละเอียดเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้าง
ที่ฝ่ายต่าง ๆ เสนอมาต่อ อจก.ใหญ่ เพื่อให้การดำเนินงานตามเสนอนั้นรวดเร็วยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยขอให้
มีการประชุมสัปดาห์ละ 1 ครั้ง ตามที่กำหนดวันเวลาและสถานที่ประชุม

ในการประชุมครั้งที่ 2/2526 จนถึงครั้งที่ 17/2526 ได้พิจารณาเกี่ยวกับร่างกฎหมาย
ตำรวจ หรือที่เรียกว่า ร่างพระราชบัญญัติตำรวจ (ร่าง พรบ.ตร.) โดยมีการรวมพิจารณาร่างกฎหมาย
ตำรวจที่เกี่ยวกับการบริหารงานตำรวจและเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตำรวจไว้ด้วยกัน โดยนำโครงสร้าง พรบ.
ตำรวจจากข้อเสนอของคณะกรรมการเฉพาะกิจ ในการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างและระบบการบริหารงาน
ของกรมตำรวจ ตามที่ พ.ต.อ.วิสุทธิ์ กิตติวัฒน์ เสนอมา เป็นแนวทางในการร่าง พรบ.ตร.ต่อไป
ตามมติที่ประชุม ครั้งที่ 3/2526 เมื่อ 30 สิงหาคม 2526 และให้มีการเสนอร่าง พรบ.ตร.ต่อ
อจก.ใหญ่ ซึ่งได้มอบหมายให้อนุกรรมการฯ ทุกท่านมีข้อเสนอแนะ และได้ส่งร่าง พรบ.ตร.แก้อจก.
เล็ก เพื่อพิจารณาตามความเห็นของอนุกรรมการฯ ชุดใหญ่ หลังจากได้แก้ไขแล้ว ร่าง พรบ.ตร.
ดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจาก อจก.ใหญ่และมีหนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีที่ นร.0108/
(พิเศษ)468/2527 ลว. 20มิถุนายน 2527 (ภาคผนวก ข) ถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
เรื่อง ร่าง พรบ.ตำรวจ พ.ศ. ให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการ
ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0207/1105:7 ลว.
9 กรกฎาคม 2528 ถึง ประธาน อจก.ใหญ่ (ภาคผนวก ข.) เรื่องร่างพรบ.ตร. พ.ศ.
โดยมีความเห็นพอสรุปว่า เห็นชอบด้วยในหลักการว่าควรจะมีร่าง พรบ.ตร.พ.ศ.แต่ควรบัญญัติ
เฉพาะการสักระบบงานของกรมตำรวจ หน้าที่โดยทั่วไปของตำรวจ และสวัสดิการของข้าราชการตำรวจ

ซึ่งยังไม่มีความหมายอันบัญญัติไว้ ส่วนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานยุติธรรมที่เกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ
ของประชาชน มีบัญญัติอยู่ชัดเจนแล้วในกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน จึงไม่ควรบัญญัติให้ซ้ำซ้อนกัน

เกี่ยวกับกรณีร่าง พรบ.ตร. พ.ศ. อฉก.ใหญ่ได้นำเสนอความเห็นนี้ พร้อมทั้ง
ร่าง พรบ.ตร. พ.ศ.ไว้แก่ ประ. และ อยู่ระหว่างการพิจารณาของ ประ. จากการประชุม
อฉก.ใหญ่ ครั้งที่ 3/2529 เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2529 ในวาระที่ 3 เลขานุการฯ แถลงว่า
ขณะนี้ยังไม่ได้เข้าระเบียบวาระของ ประ.

การประชุม อฉก. เล็ก ครั้งที่ 18/2526 เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2526 ได้มีมติเห็นชอบ
ในหลักการปรับปรุง โครงสร้างของกรมตำรวจ ดังต่อไปนี้

1. เน้นหนักการบริการด้านรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยตรงให้มากที่สุด
2. เน้นประสิทธิภาพ ลดขั้นตอนการบังคับบัญชาและความซ้ำซ้อนของงาน
3. เน้นการกระจายกำลังคนลงมาอยู่ในระดับล่าง ซึ่งเป็นระดับให้บริการแก่ประชาชน
ให้มากที่สุด
4. เน้นให้ผู้มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานสูง สามารถให้บริการโดยตรงต่อประชาชน
ได้นาน
5. เน้นการป้องกันอาชญากรรม
6. เน้นการตำรวจที่มีพื้นฐานทางวิชาชีพสาขาต่าง ๆ ของงานตำรวจ
7. เน้นการตำรวจเป็นอาชีพที่ก้าวหน้า
8. เน้นให้ตำรวจปฏิบัติงานเฉพาะภารกิจหลักของตำรวจอย่างแท้จริง
- และข้อ 9. เพิ่มเติมขึ้นใหม่ว่า เน้นให้บริการประชาชนสิ้นสุดลงในสถานีตำรวจและกองกำกับการ
เป็นระดับสูง

หลังจากการประชุม ครั้งที่ 18/2526 ได้มีการอภิปรายและหยิบยกปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้าง
ของกรมตำรวจมาพิจารณา โดยในการประชุมครั้งที่ 19/2526 ที่ประชุมโดยอนุกรรมการฯ ส่วนใหญ่
ยังไม่เห็นด้วยกับ นายอมรฯ ประธานอนุกรรมการฯ ในการแต่งตั้งสำนักผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ แทนที่
กองบัญชาการตำรวจต่าง ๆ อย่างไรก็ตามได้หยิบยกโครงสร้างของระบบตำรวจถูกรื้อขึ้นมาพิจารณา
ลึกลับไปกับร่าง พรบ.ตำรวจ พ.ศ.ซึ่งมีการแก้ไขบ่อยครั้งทั้งของ อฉก.ใหญ่และ อฉก. เล็ก

ในการพิจารณาระบบตำรวจอุดร ได้เริ่มต้นตั้งแต่การประชุมครั้งที่ 18/2526 เป็นต้นมา จนกระทั่งถึงครั้งที่ 30/2527 โดยมีการพิจารณาลายงานในระดับสถานีตำรวจ กองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัด กองบังคับการตำรวจภูธรเขตเปลี่ยนเป็นกองปราบปราม รับผิดชอบเฉพาะภายในเขตพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ที่รับผิดชอบ ทั้งนี้โดยอาศัยเค้าโครงจากคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจ ในสมัยรัฐบาลเปรม 1-3 เป็นหลัก สำหรับผลสรุปของระบบตำรวจภูธรนั้น ได้จัดทำในระดับสถานีตำรวจอุดร กองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัด และกองบังคับการตำรวจภูธรเขต วันแต่กองบัญชาการตำรวจภูธรภาคยังไม่ได้พิจารณา สรุปรวมเป็นผลการพิจารณาของ อฉก.เล็ก เล่นต่อ อฉก.ใหญ่ ในการประชุม อฉก.เล็ก ครั้งที่ 30/2524 เมื่อวันที่ 31 กันยายน 2527 ณ ห้องประชุมที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (รายละเอียดเป็นกรณีศึกษาในบทที่ 4 ถึง 7)

เกี่ยวกับโครงสร้างระบบตำรวจ ด้วยการประชุม อฉก.ใหญ่ ครั้งที่ 3/2527 เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2527 มีมติให้กรมตำรวจนำไปพิจารณาเพื่อให้อนุกรรมการฯ พิจารณาในการประชุมคราวต่อไป โดยมอบให้ พล.ต.ต.แสวง ธีระสวัสดิ์ อนุกรรมการฯ และ พ.ต.อ.สุวรรณ สุวรรณเวโช อนุกรรมการฯ และเลขานุการฯ ร่วมพิจารณาด้วย ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่ ปตร. 001/2527 ลว. 14 พฤศจิกายน 2527 (ภาคผนวก ข.) และจากการประชุม อฉก.ใหญ่ ครั้งที่ 1/2529 เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2529 ณ ห้องประชุมที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ในวาระที่ 2 ร.ต.อ.สีหนาท ประยูรรัตน์ อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการฯ ได้สรุปรายงานการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างตำรวจในส่วนภูมิภาค ว่า อยู่ระหว่างการพิจารณาของกรมตำรวจเพื่อนำเสนอต่อ อฉก.ใหญ่ ต่อไป และยังไม่ทันได้เสนอต่อ อฉก.ใหญ่ รัฐบาลเปรม-4 ก็สิ้นสุดลง

สำหรับการประชุม อฉก.เล็ก ครั้งที่ 20/2527 เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2527 พ.ต.อ. วิโรจน์ เปาอินทร์ อนุกรรมการฯ ได้นำเอกสารการปรับปรุงการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาในนครบาลมาเพื่อพิจารณา และในการประชุมครั้งที่ 30/2527 เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2527 พล.ต.ต.แสวง ธีระสวัสดิ์ ได้นำเสนอแนวคิดในการปรับปรุงระบบงานจราจรและวิทยาการในกองบัญชาการตำรวจนครบาลเพื่อพิจารณา จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้เริ่มต้น พิจารณาระบบตำรวจนครบาลและระบบจราจร ตลอดทั้งตำรวจทางหลวง ในโอกาสต่อมา ในการประชุม อฉก.เล็ก ครั้งที่ 20/2527 จนกระทั่งครั้งที่ 41/2527 ได้มีการสรุปผลโครงสร้างระบบนครบาลตั้งแต่ระดับสถานีตำรวจนครบาล เปลี่ยนกองกำกับการตำรวจนครบาลเป็นสำนักผู้ชำนาญการ

ลอบลส่วน ขยายกองบังคับการตำรวจนครบาลเป็น 5 กองบังคับการจากเดิมแค่ 3 กองบังคับการ และปรับปรุงระบบงานวิทยาการโดยจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะ ให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานทะเบียนประวัติ อาชญากร (ทว.) และตรวจสถานที่เกิดเหตุ (รายละเอียดเป็นกรณีศึกษาในบทที่ 4 ถึง 7)

เกี่ยวกับโครงสร้างระบบตำรวจนครบาล ได้มีมติที่ประชุม ออก.เล็ก ครั้งที่ 42/2524 เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2527 รับรองหลักการปรับปรุงโครงสร้างของตำรวจนครบาลและได้นำเสนอที่ประชุม ออก.ใหญ่ ในการประชุมเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2527 พิจารณาต่อไป และเกี่ยวกับการประชุม ออก.ใหญ่ ครั้งที่ 1/2528 เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2528 ได้มีมติที่ประชุมสั่งให้กรมตำรวจพิจารณาในหลักการต่อไป ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่ ปตร. 001/2528 ลว. 14 มีนาคม 2528 (ภาคผนวก ข.) และในการประชุม ออก.เล็ก ครั้งที่ 1/2529 เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2529 ในวาระที่ 2 ร.ต.อ. สิหนาท ประยูรรัตน์ อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการฯ ได้สรุปผลการพิจารณาโครงสร้างของกองบัญชาการตำรวจนครบาลว่า ขณะนี้ทางกรมตำรวจโดยคณะกรรมการปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานของกรมตำรวจ (คคร.) ได้พิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว เรื่องอยู่ในระหว่างการนำเสนอ ออก.ใหญ่ แต่จากสำนวนปัญหาของ คคร. ได้สรุปผลการดำเนินงานโครงสร้างตำรวจนครบาลว่า "คคร. ได้พิจารณาแล้วว่าเรื่องเสนอ อตร. (อธิบดีกรมตำรวจ) ส่งเรื่องไป ปตร. (หมายถึง ออก.ใหญ่) แต่ อตร. ส่งเรื่องกลับมาให้ คคร. พิจารณาทบทวนใหม่ และได้นำเข้าที่ประชุม คคร. ครั้งที่ 1/2530 เมื่อวันที่ 13 มกราคม 2530 ให้สั่งให้ อก.ตร. พิจารณา โดยให้ข้อสังเกตว่า ควรเพิ่มระดับต่ำ ซึ่งเป็นระดับการทำงานให้มากกว่าระดับสูง (ภาคผนวก ค.)"

ดังนั้น โครงสร้างตำรวจนครบาล ขณะนี้อยู่ระหว่างพิจารณาทบทวนของกรมตำรวจและพอดีกับรัฐบาล เปรม-4 ล้นสุดลง

ในการประชุม ออก.เล็ก ครั้งที่ 42/2527 เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2527 ได้มีหนังสือจากอธิบดีกรมตำรวจ ที่ มท. 0615/10393 ลว. 12 ธันวาคม 2527 (ภาคผนวก ข.) ให้ ออก.เล็ก พิจารณาการปรับภารกิจและเปลี่ยนชื่อโรงเรียนสืบสวนเป็นวิทยาลัยการตำรวจ หลังจากได้เสนอหลักการเบื้องต้นต่อ ออก.ใหญ่ ไว้แล้ว และที่ประชุม ออก.เล็ก มีมติเปลี่ยนชื่อ "วิทยาลัยตำรวจ" เป็น 2 แนวทางเลือกคือ

1. สถาบันพัฒนาการตำรวจหรือสถาบันพัฒนาข้าราชการตำรวจ (Institute of Police Development) หรือ

2. สถาบันพัฒนากิจการตำรวจ (Institute of Police affair)

และให้นำโครงการดังกล่าวเสนอต่อ อจก.ใหญ่ ในการประชุม วันที่ 26 ธันวาคม 2527 ต่อไป

เกี่ยวกับวิทยาลัยตำรวจ จากการประชุม อจก.ใหญ่ ครั้งที่ 1/2528 เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2528 ณ ห้องประชุมคณะรัฐมนตรี ที่ประชุมได้มีมติให้เปลี่ยนชื่อ วิทยาลัยตำรวจ เป็นสถาบันพัฒนาข้าราชการตำรวจ และได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ปัจจุบันตั้งอยู่ ณ ถนนวิภาวดีรังสิต ตรงข้ามกองบัญชาการตำรวจภูธร 1

นับได้ว่า เป็นผลงานที่ อจก.เล็ก และ อจก.ใหญ่ ได้ร่วมกับกรมตำรวจพิจารณาและจัดตั้ง เป็นสถาบันพัฒนาข้าราชการตำรวจได้สำเร็จ

การประชุม อจก.เล็ก ครั้งที่ 4/2527 เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2527 เลขานุการฯ ได้นำเรื่องการปรับปรุงตำรวจรถโหมมาพิจารณา เช่นเดียวกับการพิจารณาของส่วนราชการอื่น ๆ ที่ได้เชิญบุคคลที่เกี่ยวข้อง มาให้การปรึกษาหารือ ขณะเดียวกัน ได้มีการพิจารณาเรื่องงานอำนวยการกรมตำรวจ เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ โดยมีมติให้หัวหน้างานอำนวยการกรมตำรวจ นำข้อสังเกตในการประชุมพิจารณาครั้งนี้ไปจัดทำโครงการเพื่อนำเสนอต่อ อจก.ใหญ่ เพื่อพิจารณาต่อไป

เกี่ยวกับการปรับปรุงงานอำนวยการกรมตำรวจ ด้วยในการประชุม อจก.เล็กครั้งที่ 12/2528 เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2528 ที่ประชุมได้พิจารณาปรับปรุงงานอำนวยการกรมตำรวจ และที่ประชุม ได้มีมติให้หัวหน้างานอำนวยการกรมตำรวจ จัดทำโครงการเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุม อจก.ใหญ่ ต่อไป โดยกำหนดว่า สำหรับตำแหน่ง รอง และผู้ช่วยหัวหน้างานอำนวยการ กรมตำรวจ ให้กรมตำรวจพิจารณากำหนดตำแหน่งขึ้นเอง โดยตัดโอนตำแหน่งและหมายเลขประจำตัวตำแหน่งจากหน่วยอื่นในกรมตำรวจ โดยไม่ต้องตำแหน่งเพิ่มใหม่ตามหนังสือสำนักเลขาธิการรัฐมนตรีที่ นร 0108 (พิเศษ) 1448/2528 ลว. 29 มีนาคม 2528 เรื่องการปรับปรุงงานอำนวยการ กรมตำรวจ ถึง พลตำรวจโท รุสึเรก ลุนทรพิตานนท์ หัวหน้างานอำนวยการ กรมตำรวจ (ภาคผนวก ข.) ขณะนี้ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของกรมตำรวจ

ตั้งแต่การประชุม อจก.เล็ก ครั้งที่ 2/2528 เป็นต้นมา จนกระทั่งการประชุมครั้งที่ 28/2528 ได้มีการนำเสนอ - เรื่องการปรับปรุงรถไฟ (รฟ.)
- เรื่องการปรับปรุงตำรวจทางหลวง (ทล.)

- เรื่องการปรับปรุงตำรวปลาไม้ (ปม.)
- เรื่องการปรับปรุงกองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน (สัด.) กองบัญชาการตำรวจนครบาลและ
- เรื่องการปรับปรุงโครงสร้างของกองทะเบียนคนต่างด้าว และภาษีอากร (ตภ.)

เกี่ยวกับ ตภ. จากการประชุม อจก. เล็ก ครั้งที่ 13/2528 เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2528 ที่ประชุมได้มีมติลอบถามความคิดเห็นมายังกรมตำรวจคือ

1. หากจะมีการปรับปรุงกองบังคับการกองทะเบียนคนต่างด้าวและภาษีอากรนั้น โดยจะแยกงานทะเบียนคนต่างด้าวของกองกำกับการ 1 ของ ตภ. (ซึ่งรับผิดชอบงานทะเบียนคนต่างด้าว) ไปรวมกับงานตรวจคนเข้าเมือง (ซึ่งปัจจุบันกองบังคับการตรวจคนเข้าเมืองรับผิดชอบอยู่) และปรับภารกิจกองทะเบียนคนต่างด้าวและภาษีอากรโดยรวมงานของกองกำกับการ 2 เดิม (ซึ่งรับผิดชอบงานด้านภาษีอากร) กับงานด้านลอบส่วนคดีเกี่ยวกับธุรกิจอาชญากรรมทั้งหมด ซึ่งงานธุรกิจอาชญากรรมดังกล่าวปัจจุบันกองปราบปรามได้จัดตั้งหน่วยงานภายในขึ้นรับผิดชอบ) จัดตั้งเป็นกองธุรกิจอาชญากรรม เช่นนี้ ทางกรมตำรวจจะมีความเห็นประการใด

2. ถ้าหากในกรณีที่กรมตำรวจเห็นว่าควรรวมงานธุรกิจอาชญากรรม เข้าไปในงานของ ตภ. ดังประเด็นข้างต้น ขอให้ทางกรมตำรวจได้พิจารณาระบุขอบเขตของงานธุรกิจอาชญากรรมออกมาเป็น ประเภทงานเฉพาะอย่าง (specialization) ไว้ให้แน่ชัด เช่น งานสืบสวนลอบส่วนปราบปรามการระดมเงินทุนนอกระบบ เป็นต้น เพื่อเป็นการสร้างหลักการเบื้องต้นในการแบ่งภารกิจกับกองปราบปรามและสถานีตำรวจท้องที่

ทั้งหมดนี้ ปรากฏในหนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0108 (พิเศษ) 1495/2528 ลว. 12 เมษายน 2528 ถึง อตร. เรื่องการปรับกองทะเบียนคนต่างด้าวและภาษีอากร (ภาคผนวก ข.) และทางกรมตำรวจ โดย คคร. ได้พิจารณามีมติเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2529 แล้วสรุปเสนอ อตร. ตามบันทึก 0601 (คคร.)/131 ลว. 26 พฤษภาคม 2529 โดย อตร. ได้เสนอเรื่องต่อประธาน พร. ตามบันทึก กตร. ที่ มท. 0601 (คคร.)/3973 ลว. 11 มิถุนายน 2529 (ภาคผนวก ข.) และ อตร. ได้เสนอเรื่อง การพิจารณาจัดตั้งกองบังคับการธุรกิจอาชญากรรม ผ่านปลัดกระทรวงมหาดไทยทราบเพื่อนำเรียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทราบ ตามบันทึก ตร. ที่ 0601 (คคร.)/151 ลว. 8 กันยายน

2529 สำหรับมติ คคร. มีความเห็นตามแนวทางที่ อฉก. เล็ก เสนอและจัดตั้งกองบังคับการธุรกิจ อาชญากรรม โดยปรับภารกิจของ ตท. เป็นกองบังคับการธุรกิจอาชญากรรม และแยกงานบาง ประเภทไปรวมกับกองบังคับการตรวจคนเข้าเมืองต่อไป

การประชุม อฉก.ใหญ่ ครั้งที่ 3/2529 เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2529 ในวาระที่ 4.2 นายอมร รักษาสัตย์ อนุกรรมการฯ ได้นำผลสรุปของ อฉก. เล็ก เกี่ยวกับ ตท. มาให้พิจารณาว่า ควรปรับ ตท. เป็นกองบังคับการธุรกิจอาชญากรรม ตามหลักการข้างต้นและมีมติที่ประชุม รับทราบ และรับไปพิจารณา โดยให้กรมตำรวจรับไปพิจารณาในสิ่งที่ยังบกพร่อง พยายามแก้ไขให้ดียิ่งขึ้น

เกี่ยวกับตำรวจทางหลวง (ทล.) เนื่องจากการปรับปรุง ตำรวจทางหลวงมีผลกระทบต่อทั้งระบบตำรวจภูธร ระบบตำรวจนครบาล และระบบงานจราจรทั่วประเทศที่มีหน่วยงานรับผิดชอบ หลายหน่วยงานเกี่ยวกับ ทล. ตามรายงานเล่มแดง เห็นควรให้เป็นกองกำกับการตำรวจทางหลวง ขึ้นสังกัดต่อสำนักงานผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจฝ่ายภูธร 1-4 (คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษา ปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ 2526 : 97) ดังนั้นจากการประชุม อฉก. เล็ก ครั้งที่ 15/2528 เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2528 จึงมีมติที่ประชุมให้สอบถามความเห็นไปยังกรมตำรวจ โดยกำหนดทางเลือกไว้ 4 แนวทางดังต่อไปนี้

1. ให้ ตร.ทล. มีฐานะเป็นหน่วยงานระดับกองกำกับการ ขึ้นสังกัดต่อกองบัญชาการ ตำรวจภูธร 1-4 (ซึ่งแต่ละกองบัญชาการอาจจะมีมากกว่า 1 กองกำกับการได้ตามปริมาณงาน)
2. ให้ ตร.ทล. มีฐานะเป็นหน่วยงานระดับกองกำกับการ ขึ้นสังกัดต่อกองบังคับการ ตำรวจภูธร 1-12 (ซึ่งจะมี 12 กองกำกับการ)
3. ให้ ตร.ทล. มีฐานะเป็นหน่วยงานระดับกองกำกับการ ขึ้นสังกัดต่อกองบังคับการ ตำรวจภูธร 1-4 (ซึ่งจะมี 4 กองบังคับการ)
4. ให้ ตร.ทล. มีฐานะเป็นหน่วยงานระดับกองบังคับการ ขึ้นสังกัดต่อกองบัญชาการ ตำรวจสอบสวนกลางตามสภาพปัจจุบัน

ทั้งหมดนี้ปรากฏตามหนังสือ สำนักเลขาธิการ นายกรัฐมนตรีที่นร 0108 (พิ.คช.) 1591/2528 ลว. 13 พฤษภาคม 2528 ถึง อ.ตร. เรื่อง การปรับปรุงกองตำรวจทางหลวง (ภาคผนวก ข.)

จากการประชุม อฉก. เล็ก ครั้งที่ 1/2529 เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2529 ได้สรุปผลการพิจารณาปรับปรุง กองตำรวจทางหลวงว่า ทางกรมตำรวจ โดย คคร. ได้พิจารณา เสร็จเรียบร้อยแล้ว และอยู่ระหว่างการนำเสนอต่อ อฉก.ใหญ่ ปรากฏตามสารบัญญัตินี้ คคร. ว่า

"ที่ประชุม คคร. ได้ประชุม เมื่อ 17 มกราคม 2529 มีมติเสนอเรื่อง ต่อ อ.ตร. ตามบันทึก คคร. ที่ 0601 (คคร.)/114 ลว. 16 เมษายน 2529 และ อ.ตร. ได้เสนอเรื่องต่อ ประธาน อจก.ใหญ่ แล้ว ตามบันทึก ตร. ที่ มท.0601 (คคร.)/2542 ลว. 18 เมษายน 2529 โดยเลือกแนวทางที่ 4 คือเป็นกองบังคับการตำรวจทางหลวง สังกัดต่อกองบัญชาการ ตำรวจลอบล่าสัตว์กลาง ตามสภาพปัจจุบัน (ภาคผนวก ค.) (รายละเอียดเป็นกรณีศึกษาในบทที่ 4 ถึง 7)

เกี่ยวกับตำรวจรถไฟ (รฟ.) ได้มีมติที่ประชุม อจก.เล็ก ครั้งที่ 15/2528 เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2528 ให้คณะกรรมการจัดทำบันทึกการพิจารณาปรับปรุงกองบังคับการตำรวจรถไฟ เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุม อจก.ใหญ่ต่อไป

โดย อจก.เล็ก พิจารณาแล้ว เห็นควรยุบเลิกกองตำรวจรถไฟ โดยให้สำนักงานตำรวจรถไฟของการรถไฟแห่งประเทศไทย รับงานจากกองบังคับการตำรวจรถไฟต่อไป ทั้งนี้ได้เสนอ แนวทางดังกล่าวต่อ อจก.ใหญ่ และในการประชุม อจก.ใหญ่ ครั้งที่ 2/2528 เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2528 พิจารณาเห็นว่า การปรับปรุงโครงสร้างตำรวจรถไฟ จำเป็นต้องพิจารณาอย่าง รอบคอบถึงความเหมาะสมลุ่มในทุก ๆ ด้าน จึงมีหนังสือเลขาราชการนายกรัฐมนตรีนที่ นร. 0108 (พิเศษ) 1802/2528 ลว. 5 กรกฎาคม 2528 ถึง อ.ตร. เรื่อง ขอรวบความคิดเห็นและนโยบาย กรมตำรวจเป็นประการใด (ภาคผนวก ข.)

จากการประชุม อจก.เล็ก ครั้งที่ 1/2529 เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2529 ได้สรุปผลการพิจารณาปรับปรุงกองตำรวจรถไฟว่า อยู่ระหว่างการพิจารณาทบทวนของกรมตำรวจ ทางกรมตำรวจปรากฏตาม สำรบัญญัตินงานของ คคร. ว่า "คคร. มีมติไม่ยุบ บก.รฟ. โดยให้ บก.รฟ. หาข้อสรุปหักล้าง คณะอนุกรรมการฯ ตามบันทึก บก.รฟ. ที่ 0614.8/4627 ลว. 26 พฤษภาคม 2529 (ภาคผนวก ค. ; รายละเอียดเป็นกรณีศึกษาในบทที่ 4 ถึง 7)

เกี่ยวกับตำรวจป่าไม้ (ปม.) จากการประชุม อจก.เล็ก ครั้งที่ 26/2528 เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2528 ที่ประชุมมีมติให้แก้ไขรายงานการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างของกองตำรวจป่าไม้ ให้เรียบร้อยแล้ว นำเสนอต่อ อจก.ใหญ่ต่อไป แต่เนื่องจากยังไม่แล้วเสร็จ และในการประชุม อจก.เล็ก ครั้งที่ 1/2529 เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2529 ได้สรุปผลการพิจารณาปรับปรุงกองตำรวจป่าไม้ว่า เป็นผลการดำเนินงานของ อจก.เล็ก ที่ได้มีการประชุมพิจารณาไปแล้ว แต่ยังไม่มียุติคงเป็นแต่ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาเท่านั้น

เกี่ยวกับกองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน กองบัญชาการตำรวจนครบาล (กก.สด.) ได้เริ่มต้นจากการพิจารณาระบบตำรวจนครบาลของที่ประชุม อจก.ใหญ่ ครั้งที่ 1/2528 เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2528 โดย อ.ตร. ได้พูดพาดพิงถึง กก.สด. และต้องการให้มีการพิจารณา สด.ควบคู่กับนครบาลไปด้วย ดังนั้นจึงมีมติที่ประชุมให้ฝ่ายเลขานุการฯ นำเรื่อง กก.สด. เสนอ อจก.เล็ก พิจารณา ในรายละเอียดก่อน แล้วจึงนำเสนอม.ใหญ่ เพื่อดำเนินการ

ในการประชุม อจก.เล็ก ครั้งที่ 26/2528 วันที่ 28 มิถุนายน 2528 ที่ประชุมมีมติให้ส่งประเด็นสำคัญและข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับงานสวัสดิภาพเด็กและเยาวชนในส่วนเกี่ยวกับกรมตำรวจไปยังกรมตำรวจก่อนโดยเร็ว แล้วให้มีการพิจารณากำหนดแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างของ กก.สด. ส่งไปกรมตำรวจภายหลังปรากฏตามหนังสือ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0108 (พิเศษ) 1803/2528 ลว. 9 กรกฎาคม 2528 ถึง อ.ตร. เรื่องการปรับปรุงโครงสร้างของ กก.สด. (ภาคผนวก ข.) โดยมีมติที่ประชุม อจก.เล็ก ข้างต้น พิจารณาว่า งานสวัสดิภาพเด็กและเยาวชนในกรุงเทพมหานคร มีการดำเนินการโดยหน่วยงานหลายหน่วย ซึ่งตามความเห็นของกรมตำรวจ มีแนวนโยบายในการปรับปรุง กก.สด. บช.น. เป็นประการใด ทางกรมตำรวจ ปรากฏตามลสารบัญชาปฏิบัติงาน คคร. ว่า รอง อ.ตร. (บริหาร) ได้ นำเข้าวาระการประชุม คคร. ตามบันทึก ลจ. 18 มิถุนายน 2529 ท้ายบันทึกเลขานุการ คคร. ที่ 0601 (คคร.)/136 ลว. 17 มิถุนายน 2529 แต่ยังไม่มีการประชุม คคร. เป็นประการใด (ภาคผนวก ค.)

การประชุม อจก.ใหญ่ ครั้งที่ 3/2529 เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2529 วาระที่ 4.3 ร.ต.อ.สีหนาท ประยูรรัตน์ อนุกรรมการฯ และผู้ช่วยเลขานุการฯ ได้แถลงผลการประชุม อจก.เล็ก เกี่ยวกับงาน สด. ว่า น่าจะให้จัดให้มีพนักงานสอบสวนในคดีที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชน และตามความเห็นของนายอมร รักษาสัตย์ อนุกรรมการฯ ควรจะรวมงานอาสาสมัคร งานชุมชน และมวลชนสัมพันธ์ ด้วยและควรจัดให้มีหน่วยงาน 3 ระดับคือ

1. หน่วยงานในระดับกรมตำรวจ
2. หน่วยงานในระดับกองกำกับการ
3. หน่วยงานในระดับสถานีตำรวจ

ที่ประชุมมีมติรับทราบและเห็นชอบในหลักการ ขอให้ดำเนินการต่อในรัฐบาลใหม่ต่อไป

เกี่ยวกับการพิจารณาปรับปรุงระบบงานจราจร เนื่องมาจากประธาน อจก. เล็ก (นายอมร รักษาสัตย์) มีคำสั่งที่ 1/2527 ลว. 2 สิงหาคม 2527 แต่งตั้ง คณะทำงานเพื่อพิจารณาปรับปรุงระบบงานจราจรและวิทยาการในกองบัญชาการตำรวจนครบาลโดยมี พล.ต.ต. แลวง ธีระสวัสดิ์ อนุกรรมการฯ เป็นประธานคณะทำงานฯ ในส่วนระบบงานจราจรใน บชน. ทาง พรธ. ได้มีนโยบาย จะให้โอนงานจากสำนักงานคณะกรรมการจราจรทางบก กระทรวงมหาดไทย และงานของกองวิศวกรรมจราจรสำนักงานปัดฝุ่นกรุงเทพมหานคร มาอยู่ในความควบคุมดูแลของกรมตำรวจนั้น คณะทำงาน มีข้อเสนอแนะว่า กรมตำรวจ จะรับมอบเฉพาะงานวิศวกรรมจราจรในส่วนที่เกี่ยวกับสัญญาณไฟจราจรและเครื่องหมายจราจรเท่านั้น โดยโอนงานดังกล่าวมาขึ้นกับกองบังคับการตำรวจจราจร ส่วนการดำเนินงานนั้นในระยะแรก ตร. ควรจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์การเฉพาะกิจโดยไม่มีชื่อเป็นส่วนราชการตามกฎหมาย ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางเกี่ยวกับการจัดระบบการจราจรทั่วประเทศ และถ้าการปฏิบัติงานเกิดผลดีมีประสิทธิผลสูง จึงควรให้ดำเนินการจัดตั้งให้เป็นส่วนราชการตามกฎหมายในโอกาสต่อไป โดยมีอัตราค่าส่งของเจ้าหน้าที่และตำแหน่งที่แน่นอนขึ้นตรงต่อ ตร. เพื่อให้หน่วยงานถาวรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานจราจรให้เป็นไปในรูปแบบเดียวกันต่อไป ปรากฏตามบันทึกของ พล.ต.ต.แลวง ธีระสวัสดิ์ ถึง ประธาน อจก. เล็ก ลว. 21 มกราคม 2528 (ภาคผนวก ข.)

การประชุม อจก.ใหญ่ ครั้งที่ 3/2529 เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 10 กรกฎาคม 2529 ซึ่งเป็นการประชุมครั้งสุดท้ายในสมัยรัฐบาลเปรม-4 ในวาระที่ 4 ได้มีการพิจารณาระบบงานจราจรโดยนายอมร รักษาสัตย์ อนุกรรมการฯ ได้แถลงต่อที่ประชุม สรุปผลการพิจารณาของ อจก. เล็ก ว่า

1. ควรแก้ไขคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 465/2529 ให้อำนาจหน้าที่แก่ศูนย์คอมพิวเตอร์ กองวิศวกรรมจราจรกรุงเทพมหานคร ที่ได้รับโอนจากสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก
2. ควรจะได้ปรับปรุงโครงสร้างของกองกำกับการช่าง กองบังคับการตำรวจจราจร ที่มีอยู่เดิม ให้ทำหน้าที่เป็นกองกำกับการสนับสนุนและเพิ่มกองกำกับการอำนวยความสะดวก ในกองบังคับการตำรวจจราจรด้วย
3. ควรเพิ่มแผนกคดีเก็บข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการจราจรไว้โดยเฉพาะ ในกองวิจัยและวางแผนด้วย เนื่องจากไม่มีหน่วยงานใดรองรับงานประเภทนี้อยู่

4. ควรจัดเจ้าหน้าที่ตำรวจไปพร้อมกับกองวิศกรรมจราจรในล่วนเกี่ยวกับศูนย์คอมพิวเตอร์ เพื่อจัดให้ปรึกษาหารือในการจัดทำโปรแกรมแก่ศูนย์คอมพิวเตอร์ควบคุมการจราจรต่อไป

5. ให้ตำรวจนครบาลหรือตำรวจท้องที่เป็นผู้รับผิดชอบงานจราจรเป็นหลัก ส่วนกองบังคับการตำรวจจราจรเป็นหน่วยงานสนับสนุนหรือแก้ปัญหาตามรอยตะเข็บ หรือเก็บข้อมูลจราจรและเฉลี่ยจัดสรรตำรวจจราจรไปให้กับตำรวจท้องที่

6. เห็นควรให้เจ้าหน้าที่ตำรวจกองบังคับการตำรวจจราจร จัดซ่อมย่อยเพื่อแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของการจราจรให้ อาทิเช่น สัญญาณไฟชำรุด แตก เสียหาย เป็นต้น โดยให้กองวิศกรรมจราจรเป็นฝ่ายจัดหาเหมือนอย่างเดิมในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะกองบังคับการตำรวจจราจรผู้มีความรู้ความชำนาญและเคยปฏิบัติมาก่อนแล้ว

ที่ประชุม อจก.ใหญ่ มีมติรับทราบและหากมีข้อสนับสนุน หรือคัดค้านประการใด ขอให้ส่งให้พลตำรวจโท แสง วีระสวัสดิ์

เกี่ยวกับระบบตำรวจตระเวนชายแดน (บช.ตชด.) เริ่มมีการดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 ตั้งแต่ บช.ตชด. เริ่มไปขึ้นทางยุทธการกับทหาร เต็ม บช.ตชด. แบ่งมอบความรับผิดชอบให้แต่ละกอง กำกับการตำรวจตระเวนชายแดนเขต ซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบตามแนวพรมแดนมีความกว้างขวางใหญ่โตมาก บางกองกำกับการต้องรับผิดชอบพื้นที่ 7-9 จังหวัด ดังนั้นการจัด บช.ตชด. ในปัจจุบันยังไม่เอื้ออำนวย ต่อการปฏิบัติงานกับทหาร บก.ทหารสูงสุดสั่งให้ ตชด. ทำข้อพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างตั้งแต่ปี 2522 ก็ปรากฏว่า เรื่องผ่านการพิจารณามาครั้งหนึ่งแล้ว ก็หายไปจนกระทั่งปี 2525 ได้เริ่มดำเนินการใหม่อีกครั้งหนึ่ง ก็ได้รับความเห็นชอบจาก บก.ทหารสูงสุด จากการประมวลเรื่องครั้งสุดท้าย ได้ผ่านการพิจารณาของกรมตำรวจ และผ่านการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทย และคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อศึกษาปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจ ได้พิจารณาไปครั้งหนึ่งแล้ว ปรากฏตามรายงานการประชุม อจก.ใหญ่ครั้งที่ 1/2529 เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2529 โดย พล.ต.ต.พรศักดิ์ ดุรงค์วิบูลย์ ผู้ช่วยหัวหน้าอำนาจการกรมตำรวจ เป็นผู้แถลงในวาระที่ 3.2 การพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างของ บช.ตชด.

จากการประชุม อจก.ใหญ่ ครั้งที่ 2/2528 เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2528 ในวาระที่ 4.1 เลขานุการฯ ได้แถลงการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้าง บช.ตชด. ซึ่ง พร.ร. ส่งเรื่องให้อจก.ใหญ่ พิจารณา และต่อมาได้มีมติที่ประชุม มอบหมายให้ บช.ตชด. ร่วมกับ อจก.เล็ก ร่วมพิจารณาแล้วนำเสนอต่อ อจก.ใหญ่ อีกครั้งหนึ่ง โดยเริ่มการประชุม อจก.เล็ก ครั้งที่ 29/2528

เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2528 จนกระทั่งการประชุม อลก.เล็ก ครั้งที่ 33/2528 เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2528 ได้มีมติที่ประชุมร่วมกับ บช.ตชด. จัดทำเอกสารการปรับปรุง บช.ตชด. เลื่อนต่อ อลก.ใหญ่ต่อไป

ในการประชุม อลก.ใหญ่ ครั้งที่ 2/2529 เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2529 ในวาระที่ 3 ได้มีมติที่ประชุม เห็นชอบด้วยในการปรับปรุงโครงสร้างของ บช.ตชด. ตามเสนอของ กระทรวงมหาดไทย และให้ฝ่ายเลขานุการริบดำเนินการจัดส่งเรื่องไปยัง พรร. เพื่อพิจารณาต่อไป

จากการประชุม อลก.ใหญ่ ครั้งที่ 3/2529 เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2529 (ครั้งสุดท้ายก่อนสิ้นรัฐบาลเปรม-4) ในวาระที่ 3 เลขานุการฯ ได้แถลงว่า การปรับปรุงโครงสร้าง บช.ตชด. กำลังอยู่ระหว่างนำเสนอ เข้า พรร. ในระเบียบวาระวันที่ 17 กรกฎาคม 2529 นี้ ซึ่งต่อมาทราบว่า เรื่องนี้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและกำลังออกเป็นพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการต่อไป (รายละเอียดเป็นกรณีศึกษาในบทที่ 4 ถึง 7)

สรุปผลการประชุม

การดำเนินงานของ อลก.เล็ก ได้จัดให้มีการประชุมในปี 2526 จำนวน 23 ครั้ง พ.ศ. 2527 จำนวน 43 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2528 จำนวน 38 ครั้ง และในปี พ.ศ. 2529 จำนวน 6 ครั้ง (ครั้งสุดท้าย เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2529)

การดำเนินงานของ อลก.ใหญ่ ในปี พ.ศ. 2526-2528 ไม่ปรากฏหลักฐานที่แน่นอน ส่วนในปี พ.ศ. 2529 มีจำนวน 3 ครั้ง (ครั้งสุดท้าย เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2529) โดยมีบันทึกของนายกระมล ทองธรรมชาติ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะรองประธาน พรร. ถึง พลเอกประจวบ สุนทรางกูร รองนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธาน พรร. เรื่องขอส่งผลการประชุมของ อลก.ใหญ่ ครั้งที่ 3/2529 เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2529 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2529 ซึ่ง พล.อ.ประจวบฯ ได้ลงนาม แจ้งให้ พรร. ทราบต่อไป และเป็นแนวทางให้รัฐบาลใหม่ดำเนินการต่อไป (ภาคผนวก ข.)

จากรายละเอียดข้างต้น ทั้งหมดที่กล่าวถึงในบทนี้ ผู้วิจัยสรุปได้ว่า มีการแบ่งช่วงระยะเวลา เป็น 2 ช่วง คือ ช่วงภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ที่แสดงให้เห็นถึงสถานการณ์และบทบาทของกรมตำรวจในสมัยพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ ที่กิจการตำรวจมีอิสระในการดำเนินงานมากที่สุด และอีกช่วงระยะเวลาหนึ่งก็คือ ช่วงเวลาที่ทำการศึกษา ซึ่งสืบความตั้งแต่สมัยรัฐบาล

ชุด พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ โดยผู้วิจัยได้แบ่งการศึกษาในช่วงเวลานี้ออกเป็น 3 ยุค ได้แก่ ยุคเริ่มต้นปฏิรูป ยุคจัดตั้ง และยุคพิจารณาบททวน ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ยุวิจัยทำการศึกษาวิจัย (สมัยรัฐบาลเปรม-4) โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดตั้ง อจก.ใหญ่ และ อจก.เล็ก ว่าแต่ละ อจก. มีการดำเนินงานโดยสรุปได้ตามตารางที่ 2.2 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.2 สรุปผลการดำเนินงานของ อจก.ใหญ่ และ อจก.เล็ก ในยุค
พิจารณาบททวน (รัฐบาลเปรม-4)

| หัวข้อพิจารณา | อจก. เล็ก | อจก. ใหญ่ | กรม ตำรวจ | ปรร. | กรม. | อื่น ๆ |
|--|--------------|--------------|--------------|------|------|----------------------|
| หัวข้อที่ 1 เรื่องอำนาจหน้าที่ ตำรวจ | | | | | | |
| *หัวข้อที่ 2 เรื่องกฎหมาย ตำรวจ *ได้มีการพิจารณาใน หัวข้อทั้ง 1 และ 2 คือ *1. ร่าง พรบ. ตำรวจ พ.ศ.. | | | | ✓ | | |
| หัวข้อที่ 3 เรื่องการแบ่งข้าราชการ ตำรวจออกเป็นประเภท มียศและไม่มียศ | | | | | | ยังไม่ได้ พิจารณา |
| หัวข้อที่ 4 เรื่องการยุบเลิกและ ตัดโอนหน่วยงาน | | | | | | |

| หัวข้อพิจารณา | อจก. เล็ก | อจก. ใหญ่ | กรม ตำรวจ | ปรร. | กรม. | อื่น ๆ |
|---|-------------------|-------------------|--------------|------|------|---|
| <p>หัวข้อที่ 5 เรื่องการสัดหน่วยงาน เพิ่มเติม</p> <p>- ให้มีการพิจารณาใน หัวข้อที่ 4 และ 5 คือ หน่วยงานต่าง ๆ ดังต่อไปนี้</p> <p>*1. กองตำรวจทาง หลวง</p> <p>*2. กองตำรวจรถไฟ</p> <p>3. กองตำรวจป่าไม้</p> <p>4. กองทะเบียนคน ต่างด้าวและภาษี อากร</p> <p>5. งานสวัสดิภาพเด็ก และเยาวชนใน ส่วนเกี่ยวกับตำรวจ</p> <p>6. การปรับปรุงระบบ งานจราจร</p> | <p>✓</p> <p>✓</p> | <p>✓</p> <p>✓</p> | <p>✓</p> | | | |
| <p>หัวข้อที่ 6 เรื่องฝ่ายอำนวยการ</p> <p>- ได้มีการพิจารณางาน อำนวยการกรมตำรวจ</p> | | | <p>✓</p> | | | |
| <p>หัวข้อที่ 7 เรื่องวิทยาลัยตำรวจ</p> | | | | | | <p>✓ ได้รับ ความเห็น ชอบจาก กรม.แล้ว)</p> |

