หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

กระบวนการปฏิรูปกรมตำรวจ

ในสังคมด้อยพัฒนา การกำหนดนโยบายจะมีลักษณะเป็นเรื่องส่วนตัว และขึ้นอยู่กับคุณลักษณะพิเศษ ส่วนบุคคลของผู้นำ อันจะมีผลทำให้บุคคลฝ่ายนี้สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อบัญญัติ หรือนโยบายต่าง ๆ ของสังคมไว้ตามใจชอบ (ทินพันธ์ นาคะตะ 2525 : 137) อาทิ เช่น ในสมัยพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ เป็นอธิบดีกรมตำรวจ ที่กิจการของตำรวจขยายใหญ่โตมากยิ่งขึ้น โดยไม่ปรากฏมาก่อนในสมัยใดเลย เป็นต้น สำหรับสังคมที่พัฒนาแล้ว จะมีวิธีการและสถาบันต่าง ๆ ร่วมรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และจะต้องมีกระบวนการต่าง ๆ ที่จะช่วยให้นโยบายนั้น มีลักษณะอันชอบธรรม มีผู้ปฏิบัติตาม กระบวนการเหล่านี้นับว่าช่วยทำให้สังคมต่าง ๆ มีระบบการปกครองที่แตกต่างกันไปด้วย (ทินพันธ์ นาคะตะ 2525 : 137) ในสภาพการณ์ปัจจุบันที่ประเทศไทยเริ่มเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น การกำหนดนโยบายสาธารณะจึงมีวิธีการและสถาบันต่าง ๆ ร่วมกันในการกำหนดนโยบาย ดังจะเห็นข้อสรุปว่า ฝ่ายนิติบัญญัติ มีบทบาทเด่นที่สุดในแง่ของการเป็นสถาบันทางการเมือง ที่ให้ข้อมูลข่าวสาร และความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนมากกว่า การมีบทบาทและอำนาจในการกำหนดนโยบาย หรือควบคุมรัฐบาล (Crick 1965 : ไม่ทราบเลขหน้า ; อัยอนันต์ สมุทวณิช 2529 : (1-25)

นอกจากนี้การกำหนดนโยบาย (Policy-making) ในส่วนใหญ่ จึงเป็นเรื่องของการกำหนดข้อบัญญัติ (rule-making) หรือกระบวนการนิติบัญญัติ (legislation) (Almond and Powell 1966 : 128-142; ทินพันธ์ นาคะตะ 2525 : 135) จึงมีลักษณะเป็นการกระทำในรูปสถาบัน (Institutionalized) มากกว่าเป็นเรื่องส่วนตัว และส่วนมากจะออกมาในรูปของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง ฯลฯ (ทินพันธ์ นาคะตะ 2525 : 135) ซึ่งการออกกฎหมายส่วนใหญ่นั้น แม้ว่าจะต้องผ่านการอนุมัติของฝ่ายนิติบัญญัติก็ตาม แต่การจัดทำร่างกฎหมายส่วนใหญ่จะกระทำโดยเครื่องมือของฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่ออนุมัติใช้ (อัยอนันต์ สมุทวณิช 2529 : (1-25) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า กฎหมายที่สถาบันรัฐสภา หรือฝ่ายบริหารบัญญัติออกมาใช้บังคับนั้นเป็นการกำหนดนโยบายสาธารณะในการปกครองประเทศ ซึ่งเป็นการกระทำที่เกี่ยวพันของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และ

ฝ่ายตุลาการ (โกศล โรจนพันธ์ และคณะ 2528 : 25)

โดยหลักการแล้ว รัฐสภาจะต้องเป็นสถาบันรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายสาธารณะ เช่น ในสหรัฐ นโยบายที่สำคัญ ๆ จะต้องผ่านรัฐสภา เว้นแต่จะเป็นนโยบายที่ได้มอบหมายให้ข้าราชการฝ่ายบริหารในสาขาต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดทำ หรือเป็นนโยบายที่ฝ่ายตุลาการเป็นผู้กำหนดขึ้น ด้วยการตัดสินว่า กฎหมายเดิมขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นต้น (Neustadt 1955 : 980 ; Lindblom 1968 : 71-74, 78-79, 86-87) อย่างไรก็ตาม นโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน มีระดับของการบังคับที่แตกต่างกัน นโยบายบางอย่างอาจเป็นเพียงคำแนะนำ ขอร้อง นโยบายบางอย่างเพียงเพื่อช่วยเหลือให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเลือกการทำงานได้ถูก และนโยบายบางอย่างมีเจตนาในการดำเนินการอย่างจริงจัง เช่นนโยบายปราบปรามคอรัปชั่น เป็นต้น (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ 2520 : 28) ดังนั้นการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินก็เพื่อให้การบริหารราชการได้ดำเนินไปโดยมีเสถียรภาพ (stability) เกิดความสอดคล้อง (consistency) งานได้มาตรฐาน (uniformity) เดียวกัน และมีความสืบเนื่องในการปฏิบัติงาน (continuty) (Pfiffner 1960: ไม่ทราบเลยหน้า) ซึ่งถือได้ว่านโยบายในการบริหารราชการนั้นเป็นเครื่องวัดเจตนารมณ์ของรัฐบาลในการบริหารประเทศโดยส่วนรวม ในการจัดสรรทรัพยากรของรัฐให้เกิดประสิทธิภาพ และในการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ 2520 : 30) และในส่วนของนโยบายที่เกี่ยวกับการเมือง นโยบายเป็นเครื่องชี้เจตนารมณ์ของรัฐว่ามีความคิดอ่านทำอะไรให้แก่ประเทศ ซึ่งนโยบายระดับสูงจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของนักการเมือง จะเป็นผู้กำหนดหรือไม่กำหนดขึ้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหาร นักรัฐศาสตร์จำกัดวงให้ข้าราชการมีบทบาทแคบมากเป็นเสมือนผู้รับใช้อันซื่อสัตย์ของนักการเมือง ทฤษฎีการเมือง สมัยประธานาธิบดีวูดโรว์วิลสันนั้น ถือว่า ฝ่ายที่วางนโยบายและปฏิบัติตามนโยบายนั้นควรแยกกันอย่างเด็ดขาด นโยบายเป็นเรื่องของนักการเมือง และการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายนั้นเป็นเรื่องของข้าราชการ ต่อมาบทบาทของข้าราชการจึงมีมากขึ้นเพราะ ในด้านความเป็นจริง เป็นการยากที่จะแบ่งขอบเขตงานระหว่างการเมืองกับการบริหารและเป็นการไม่สะดวกแก่การทำงาน การที่อำนาจการตัดสินใจในเรื่องนโยบายเป็นเรื่องการเมืองนั้นเป็นการที่ยอมรับแต่นักการเมืองยังต้องพึ่งข้าราชการ 2 หนทางคือ (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ 2520 : 32)

1. ข้าราชการเป็นผู้ศึกษาและเสนอแนะทางเลือกต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบายให้ฝ่ายการเมืองเป็นผู้ตัดสินใจ

2. ข้าราชการเป็นผู้รับผิดชอบ รับนโยบายมาวิเคราะห์และจัดทำให้เรียบร้อย

ด้วยเหตุนี้ สำหรับนักบริหารในแต่ละระดับ นอกจากจะเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลแล้วยังต้องมีส่วนในการวางนโยบายอยู่ด้วยกันเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับสูง (Appleby 1967 : 7-10, 18)

นอกจากนี้ ในการบริหารราชการให้มีความเจริญรุ่งเรืองนั้น จึงมีองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องอยู่ 2 ส่วน คือ นโยบายที่ดี และผู้ปฏิบัติตามนโยบายที่ดี (ศักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ 2520 : 33) กระบวนการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ จึงเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อให้ได้นโยบายที่ดีในการปรับปรุงโครงสร้าง และการบริหารงานของกรมตำรวจ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ภายใต้ความพยายามในการแก้ไข ปรับปรุง การบริหารราชการ รวมทั้งเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของส่วนราชการและวิธีปฏิบัติงานต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รัฐบาลจึงได้มีการจัดตั้งองค์กรประเภทหนึ่งในรูปของคณะกรรมการ เพื่อศึกษาเป็นการชั่วคราวเฉพาะกรณี (ad hoc Committee) นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ดังนั้นการปฏิรูปกรมตำรวจ จึงต้องกระทำภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว ซึ่งในอดีตเรียกว่า "คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี" แต่ในปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น "คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน" หรือที่เรียกว่า ปรร. (อมร รักษาสัตย์ 2529 : 15)

สำหรับลำดับขั้นตอนการทำงานของกระบวนการปฏิรูปกรมตำรวจภายใต้ ปรร. แบ่งออกได้เป็น 2 ขั้นตอนคือ

1. ขั้นการพิจารณาร่างนโยบาย ได้แก่ ขั้นการดำเนินงานของ ปรร. ประกอบไปด้วยการดำเนินงานของ อฉก.เล็ก อฉก.ใหญ่ และ ปรร. ตามลำดับ

2. ขั้นการกำหนดเป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ มีลักษณะเป็นข้อบัญญัติ (rule-making) ในรูปของพระราชบัญญัติ, พระราชกฤษฎีกา และการกำหนดลายงานขึ้นเป็นการภายในกรมตำรวจ

1. ขั้นการพิจารณาร่างนโยบาย

แบ่งออกได้เป็น 3 ขั้นตอนดังต่อไปนี้คือ

1.1 ประวัติความเป็นมาของ ปรร.

1.2 อำนาจหน้าที่ของ ปรร. อฉก.ใหญ่ และ อฉก.เล็ก

1.3 ขั้นตอนการทำงานของ ปรร. อฉก.ใหญ่ และ อฉก.เล็ก

1.1 ประวัติความเป็นมาของ ปรร.

การใช้ระบบที่ปรึกษาเพื่อการบริหารของประเทศไทย มีมาช้านานแล้วนับแต่สมัยบ่านเจ้าประเทศไทยก็มีระบบที่ปรึกษามาตลอดจนถึงปัจจุบัน โครงสร้างและหน้าที่ของที่ปรึกษาในแต่ละยุคสมัยได้มีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างตามกาลเวลา แต่อิทธิพลของงานประเภทนี้ มิได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก กล่าวคือ ยังคงมีอิทธิพลต่อการบริหารงานมาโดยตลอด บางยุคบางสมัยตำแหน่งที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ได้แผ่อิทธิพล จนกระทั่งบดบังรัศมีของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีอำนาจในแผ่นดิน (ทองศรี กำภู ณ อยุธยา 2525 : 224)

ในทางปฏิบัติ ยังเป็นสิ่งจำเป็น และขาดไม่ได้ในการบริหารงาน ยิ่งในระบบการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ระบบการใช้ที่ปรึกษายิ่งมีความสำคัญ และเป็นความจำเป็นที่จะขาดเสียไม่ได้ กล่าวคือ ขอบเขตของงานบริหารนับวันจะยิ่งขยายมากขึ้นเรื่อย ๆ ไม่ว่าจะขยายในลักษณะของปริมาณและในลักษณะของคุณภาพ ตลอดจนในลักษณะของความสลับซับซ้อนของงานก็เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้อิทธิพลของเทคโนโลยีสมัยใหม่ก็ก่อให้เกิดความจำเป็นต้องใช้ผู้ช่วยและระบบที่ปรึกษามากยิ่งขึ้น เพราะงานบางอย่างจำเป็นต้องใช้ความรู้ ความสามารถเฉพาะอย่าง จึงจะปฏิบัติงานนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกประการหนึ่ง การใช้ผู้ช่วยและระบบที่ปรึกษา จะก่อให้เกิดแนวความคิดที่ดีได้ที่ว่า "หลายหัวดีกว่าหัวเดียว" และยังสามารถลดภาระของผู้บริหารลงได้บ้าง และที่สำคัญที่สุดก็คือ ช่วยให้ผู้บริหารสามารถทำการตัดสินใจได้อย่างถูกต้องรวดเร็วขึ้น รวมทั้งเป็นไปตามหลักวิชาในกรณีผู้บริหารมีผู้ช่วยเป็นนักวิชาการที่สามารถ

การใช้ผู้ช่วยหรือระบบที่ปรึกษา นัยหนึ่งก็คือ การประชุมปรึกษาหารือ (Conferences) โดยมีจุดประสงค์ที่จะรับฟังข่าวคราวตัดสินตกลงใจเรื่องต่าง ๆ แก้ปัญหาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น หาข้อมูล พิสูจน์ปัญหา วางแผนงาน หรือแนะนำเรื่องต่าง ๆ ถ้าจะเรียกอีกอย่างหนึ่ง ก็คือ การรวมประสพการณ์ และความคิดเห็นในระหว่าง กลุ่มคนที่มีคุณสมบัติพิเศษในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเข้าด้วยกัน (มงคล คัณฑทอง 2518 : 164)

คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี หมายถึง คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ เสนอแนะแก่นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องการแบ่งส่วนราชการ และการจัดอัตรากำลังข้าราชการ การกำหนดโครงสร้างและระบบวิธีปฏิบัติราชการ

ตลอดจนการปรับปรุงแก้ไขระบบบริหารราชการต่าง ๆ (รายงานสรุป เรื่องคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี (รายงานสรุป ฯ) ไม่ทราบปีพิมพ์ : 1)

คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ คณะที่หนึ่ง ได้จัดตั้งขึ้นภายหลัง จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการยึดอำนาจสำเร็จเมื่อ 20 ตุลาคม 2501 โดยมีแนวความคิดที่จะปรับปรุงส่วนราชการและกลไกการบริหารให้มีประสิทธิภาพ จึงได้จัดตั้งคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีขึ้นหลายคณะ ทั้งนี้เพื่อจะได้คอยให้คำแนะนำแก่รัฐบาลในด้านต่าง ๆ เพื่อการระดมแนวความคิดจากบุคคลในหลายวงการ พร้อมทั้งลดหรือแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ในการพิจารณาศึกษา วิเคราะห์ และทำการตัดสินใจ ในจำนวนคณะที่ปรึกษาเหล่านี้มีคณะที่ปรึกษาอยู่คณะหนึ่งเรียกว่า "คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารและองค์การของรัฐ" ซึ่งมีนายทวี แสงชัย เป็นประธาน และที่ปรึกษาอื่น ๆ อีก รวม 12 นาย โดยได้แบ่งคณะที่ปรึกษาออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนระเบียบบริหาร และส่วนองค์การของรัฐ

ภายหลังจากนั้น คณะที่ปรึกษาฯ ได้มีเรื่อยมาในทุกรัฐบาล และคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ คณะที่สอง ได้แต่งตั้งขึ้นภายหลัง จอมพลถนอม กิตติขจร ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีสืบต่อจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยมีนายทวี แสงชัย เป็นประธานฯ เช่นเดิม ได้ริเริ่มแต่งตั้งอนุกรรมการขึ้นพิจารณางานใดงานหนึ่งที่จำเป็น ในปี พ.ศ. 2507 จึงมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังขึ้น โดยมีนายสำคร กรุณานนท์ เป็นประธาน และอนุกรรมการอื่น ๆ อีก รวม 23 คน (รายงานสรุปฯ ไม่ทราบปีพิมพ์ : 2) คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ คณะที่หก ได้แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการต่าง ๆ ถึง 9 คณะ ทั้งนี้เนื่องจากคณะที่ปรึกษาระเบียบฯ ไม่อาจมีเวลาและเจ้าหน้าที่ศึกษาเรื่องต่าง ๆ ได้ละเอียด เว้นแต่ในรัฐบาลชุด ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช และรัฐบาลชุด ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช มิได้มีการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ ซึ่งเข้าใจว่าในสมัยรัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช มิได้ตั้งคณะที่ปรึกษาฯ เนื่องจาก เข้ามาบริหารในระยะเวลาอันสั้น ส่วนสมัยรัฐบาลของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ฯ ได้ฝากงานนี้ให้แก่ สำนักงาน ก.พ. คอยพิจารณาให้ความเห็นและศึกษางาน

คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ ได้มีทั้งสิ้น 11 คณะ และสิ้นสุดลงในสมัยรัฐบาลยุคพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ โดยมีนายสมภพ โหตระกิตย์ เป็นประธานฯ คนสุดท้าย ทั้งนี้ เนื่องจากในสมัยรัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ฯ ชุดที่สามกำลังทบทวนจะจัดตั้งขึ้นใหม่ ก็พอดีมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลยุคพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เรื่องการทบทวนเพื่อจัดตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ จึงหยุดลง

ผลงานของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ ที่เสนอต่อรัฐบาลส่วนใหญ่มีผลให้มีการตั้งสภาต่าง ๆ เช่น สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ เพิ่มขึ้นเป็นอันมาก

เช่น กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ และการไฟฟ้าทั้งหลาย (อมร รักษาสัตย์ 2529 : 14) ซึ่งในทรรศนะของนักศึกษา รปศ.ร้อยละ 65.86 เห็นด้วยเกี่ยวกับคณะที่ปรึกษาเป็นผู้ริเริ่มการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา (ชิตยา สุวรรณชฎ 2510 : 658) ครั้นในระยะหลังการทำงานของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ มีแนวโน้มที่จะควบคุมอัตราการขยายตัวของระบบราชการมากยิ่งขึ้นซึ่งในสมัยรัฐบาลจอมพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้เปลี่ยนชื่อคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ มาเป็นคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ปรร.) ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อ 21 พฤษภาคม 2523 โดยมีพลตรีประมาณ อดิเรกสาร รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานในสมัยแรกนั้นได้มีหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่สร. 0203/ว.245 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2523 กำหนดส่วนราชการ และอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน โดยมีมาตรการเร่งด่วน เพื่อชะลอการเพิ่มจำนวนข้าราชการและการขยายตัวส่วนราชการ

1.2 อำนาจและหน้าที่ของ ปรร.

ปรร. ตั้งขึ้นมาตามนโยบายทางการเมืองและการบริหารของรัฐบาล ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพ (อมร รักษาสัตย์ 2523 : 11) โดยมีเหตุผลและความจำเป็น ที่ต้องมีการปฏิรูปและปรับปรุงคล้าย ๆ กันคือ (อมร รักษาสัตย์ 2529 : 15-19)

1. เพื่อให้การบริหารราชการประเภทและส่วนราชการ มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2. เพื่อความประหยัดรวมทั้งการป้องกันการซ้ำซ้อน และคนล้นงาน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความประหยัด

3. เพื่อให้ปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ โดยเน้นเฉพาะหลักวิชาการแบ่งงานและการจัดองค์การ

นอกจากนี้ ยังมีเหตุผลอื่น ๆ อีกด้วยคือ

- โครงสร้างของระบบราชการเก่าแก่ ไม่สามารถรองรับภารกิจของรัฐบาลในสังคมใหม่ได้
- หน้าที่หลักตามความเป็นจริงของส่วนราชการต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไป
- การปรับปรุงพฤติกรรมและทัศนคติของราชการ
- การปรับปรุงระบบราชการให้สอดคล้องกับแนวความคิดจากการพัฒนาใหม่และ
- ปรับปรุงระบบราชการให้สอดคล้องกับหลักวิชาการบริหารและการจัดการสมัยใหม่

ลักษณะที่สำคัญขององค์กรประเภทนี้คือ มีหน้าที่ในการพัฒนาการบริหารด้านต่าง ๆ เป็นการชั่วคราวเฉพาะกรณี ซึ่งแตกต่างกับองค์กรอีกประการหนึ่ง ที่ตั้งขึ้นเพื่อพัฒนาการบริหารเป็นการถาวร เช่น สำนักงานปรับปรุงการบริหาร และงบประมาณของสหรัฐอเมริกา สำนักปรับปรุงการบริหารของประเทศเกาหลี เป็นต้น (คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 2525 : คำนำ)

อาศัยอำนาจแห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ข้อ 9(6) ที่ว่า "นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีอำนาจดังนี้

...(6) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา หรือคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ และกำหนดอัตราดอกเบี้ยประชุม หรือค่าตอบแทนให้แก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้ง ...."

นายกรัฐมนตรีจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายบริหารราชการแผ่นดินอย่างต้น ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 74/2526 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2526(ภาคผนวก ก.) ในสมัยรัฐบาลเปรม-4 โดยมีพลเอกประจวบ สุนทรางกูร เป็นประธานคณะกรรมการ มีคณะกรรมการทั้งสิ้น 24 นาย และให้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดังต่อไปนี้

1. พิจารณาตรวจสอบการบริหารราชการและโครงสร้างของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อเสนอความคิดเห็นในการรวมกิจการเข้าด้วยกันหรือจัดตั้งขึ้นใหม่ หรือแยกย้ายสังกัดหรือแปลงรูป หรือยุบเลิก ส่วนราชการมิให้เกิดความซ้ำซ้อน เพื่อเหตุผลทางประสิทธิภาพและประหยัด ตลอดจนปรับปรุง แก้ไข เปลี่ยนแปลงการแบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงาน เพื่อให้ถูกต้องตามหลักวิชาการและให้มีกรอบอัตราที่เหมาะสมกับปริมาณและคุณภาพของงานด้วย

2. พิจารณาจัดวางและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบการบริหารราชการในฝ่ายพลเรือน ตลอดจนระบบการบริหารราชการให้สอดคล้องและเกื้อหนุนกันอย่างมีประสิทธิภาพ

3. สำรวจและประเมินปัญหาการบริหารงานบุคคลของราชการ เพื่อหามาตรการในการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล และมาตรการในการพัฒนาทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเน้นถึงสมรรถภาพและคุณภาพตลอดจนสิทธิและประโยชน์เกื้อกูลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งสังกัดองค์การกลางบริหารงานบุคคล

4. พิจารณาและเสนอแนะในเรื่องการมอบอำนาจ การกระจายอำนาจ การมอบหมายงาน ตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อปฏิรูประบบการบริหารราชการ

ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

5. พิจารณาเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างและระบบงาน แผนการเงิน ระเบียบปฏิบัติของรัฐวิสาหกิจและประเมินผลประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

อนึ่ง โดยที่ภารกิจในหน้าที่ของคณะกรรมการนี้มีหลายสาขา และเพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ จึงให้ประธานคณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใดในอำนาจหน้าที่ตามความจำเป็นได้ และให้คณะกรรมการและอนุกรรมการมีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือเอกสารหลักฐานจากส่วนราชการหรือหน่วยงานเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของคณะกรรมการและอนุกรรมการ

และด้วยอาศัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ วรรคท้ายที่ว่า "และเพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ จึงให้ประธานคณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใดในอำนาจหน้าที่ตามความจำเป็นได้" ประธานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการจึงใช้อำนาจหน้าที่ตามคำสั่งข้างต้นแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นทั้งหมด 6 คณะ

นอกจากนี้ประธาน ปรร. ยังได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจขึ้นอีกประมาณ 15 คณะ เพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อให้ผลการพิจารณาเป็นไปได้ด้วยความถูกต้องละเอียดรอบคอบที่สุด (เอกสารประกอบเรื่องการดำเนินงานของคณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการฯ (ปรร.) ไม่ทราบปีพิมพ์ : 5) (เอกสารอัดสำเนา) ซึ่งมัลลิกา ผ่องพันธ์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนระดับ 5 หัวหน้างานระเบียบการ ฝ่ายระเบียบการและเลขานุการกองงานคณะที่ปรึกษาและกรรมการ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (มัลลิกา ผ่องพันธ์, สัมภาษณ์) อธิบายว่า คณะอนุกรรมการจัดตั้งขึ้นเนื่องจาก

1. ปัญหานั้นมีข้อมูลเป็นจำนวนมาก

2. ปัญหานั้น พิจารณาหลายด้านและมีผลกระทบต่อหลายฝ่าย

3. ถ้ากำหนดนโยบายปฏิรูป ที่เกี่ยวกับปัญหานั้นจะมีผลกระทบถึงนโยบายหลักเกี่ยวกับด้านนั้นและ

4. ปัญหานั้นเป็นเรื่องที่จะต้องศึกษาเป็นส่วนใหญ่

ที่สำคัญก็คือ การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ จะทำให้เกิดนโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูปใหม่ในด้านนั้น ๆ ด้วย

และสำหรับคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ นั้น จัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้มีการพิจารณาปัญหาให้เสร็จสิ้นโดยรวดเร็ว โดยเฉพาะ อฉก.ใหญ่ และ อฉก.เล็ก ที่ตั้งขึ้นด้วยคำสั่ง ปรร. ที่ 8/2526 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2526 และ 18/2526 ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2526 ตามลำดับ นั้น (ภาคผนวก ก) เนื่องมาจาก กรมตำรวจเป็นกรมใหญ่มาก และโดยเฉพาะอย่างยิ่งมีองค์กรบริหารงานบุคคลของตนเอง คือ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) จึงไม่สามารถดำเนินงานได้ด้วยคณะอนุกรรมการทั้ง 6 คณะ เพราะข้าราชการตำรวจ ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนสามัญ และขึ้นงานการบริหารบุคคลต่อสำนักงาน ก.พ. อย่างใด

อำนาจหน้าที่ของ อฉก.ใหญ่

อำนาจหน้าที่ของ อฉก.ใหญ่ หรือคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ ตามที่ประธาน ปรร. แต่งตั้งนั้น มีหน้าที่ศึกษาสภาพปัญหาและพิจารณาจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและการบริหารราชการของกรมตำรวจ และสำหรับการดำเนินงานนั้น ให้ อฉก.ใหญ่ เร่งพิจารณาดำเนินการให้แล้วเสร็จ และรายงานผลการปฏิบัติงานต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินต่อไป (รายละเอียดโปรดดูจากคำสั่งแต่งตั้ง อฉก.ใหญ่ทุกครั้ง ในภาคผนวก ก)

ด้วยเหตุนี้ แสดงให้เห็นว่า ในการศึกษาสภาพปัญหา และพิจารณาจัดทำข้อเสนอแนะนั้น ถือได้ว่า เป็นขั้นตอนของการชี้ปัญหา และเสนอทางเลือกในการแก้ปัญหา แก่ ปรร. ซึ่ง ปรร. โดยตนเองเป็นการดำเนินงานในขั้นของการชี้ปัญหาและเสนอทางเลือกในการตัดสินใจแก่คณะรัฐมนตรีต่อไปเช่นกัน ซึ่งนับได้ว่า อฉก.ใหญ่ เป็นการทำงานในขั้นตอนที่ 1 และหรือขั้นตอนที่ 2 ของการกำหนดนโยบายสาธารณะ (ของรัฐ) (รายละเอียดในบทที่ 1 เกี่ยวกับการชี้ปัญหาและการกำหนดหรือหาทางเลือก)

อำนาจหน้าที่ของ อฉก.เล็ก

อำนาจหน้าที่ของ อฉก.เล็ก หรือคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาข้อเสนอในการปรับปรุงกรมตำรวจ ตามที่ประธาน ปรร. แต่งตั้งนั้น มีหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์ข้อเสนอในรายละเอียดในการปรับปรุงกรมตำรวจซึ่งเป็นมติมาจากในการประชุม อฉก.ใหญ่ ครั้งที่ 2/2526 ที่ประชุมได้มีมติให้จัดตั้ง อฉก.เล็ก เพื่อพิจารณาในรายละเอียดเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างและ

การบริหารงานของกรมตำรวจ ที่ฝ่ายต่าง ๆ ได้เสนอมาต่อ อฉก.ใหญ่ เพื่อให้การดำเนินการตามเสนอนั้นรวดเร็วยิ่งขึ้น (รายละเอียดในบทที่ 2) ด้วยเหตุนี้ อฉก.เล็กจึงทำหน้าที่เสมือนคณะทำงานของ อฉก.ใหญ่นั่นเองและสำหรับการดำเนินงานนั้น ให้ อฉก.เล็ก เร่งพิจารณาข้อเสนอในการปรับปรุงกรมตำรวจให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แล้วรายงานผลให้ อฉก.ใหญ่เพื่อดำเนินการต่อไป (รายละเอียดโปรดดูจาก คำสั่งแต่งตั้ง อฉก.เล็ก ทุกครั้ง)

สรุปได้ว่า ปรร. มี อฉก.เล็ก ทำหน้าที่เป็นคณะทำงานเกี่ยวกับการปฏิรูปกรมตำรวจ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ

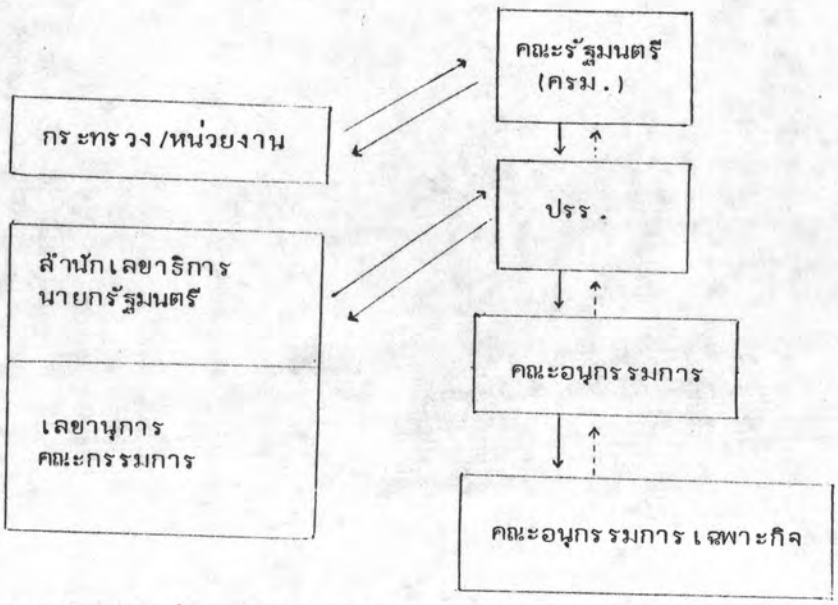
1. การพิจารณาและจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโครงสร้างของส่วนราชการกรมตำรวจ และ

2. การพิจารณาและจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารราชการของกรมตำรวจ

1.3 ขั้นตอนการทำงานของ ปรร. อฉก.ใหญ่ และ อฉก.เล็ก

จากอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของ ปรร. อฉก.ใหญ่และ อฉก.เล็ก ทำให้เห็นภาพการทำงานของ ปรร. อฉก.ใหญ่ และ อฉก.เล็ก ตามลำดับดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 3.1 : แสดงขั้นตอนการพิจารณาของ ปรร.



แหล่งที่มา : เอกสารประกอบเรื่องการดำเนินงานของ ปรร. (เอกสารประกอบเรื่องการดำเนินงานของ ปรร. ไม่ทราบปีที่พิมพ์ : 7)

อธิบายได้ว่า การดำเนินงานในส่วนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ ปรร. จะเริ่มต้นที่ ปรร. หรือคณะอนุกรรมการ หรือคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ แล้วแต่กรณี เสนอผ่านขึ้นมายัง ปรร. โดยเสนอ แสดงถึง คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ อาจจะเสนอผ่านคณะอนุกรรมการหรือ เสนอตรงไปยัง ปรร. ก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ อำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในคำสั่งแต่งตั้งในส่วนคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจนั้น ๆ

เกี่ยวกับกรณี อฉก.เล็ก ได้ระบุการดำเนินงาน เสนอต่อ อฉก.ใหญ่ และพิจารณาจัดทำข้อเสนอแนะต่อ ปรร. ต่อไป เกี่ยวกับ ปรร. เป็นเพียงคณะกรรมการฯ ลอยขึ้นมา ไม่ได้เป็นหน่วยงานถาวร เช่น ในสหรัฐอเมริกา หรือเกาหลี เป็นต้น ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคสมัยจะจัดตั้งขึ้น ด้วยเหตุนี้อาศัยอำนาจข้อ 9 และข้อ 10 ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ที่ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง ปรร. ขึ้น ตามวัตถุประสงค์ในนโยบายการบริหารและการเมืองของรัฐบาล โดยถือว่าเป็นงานทางการเมือง (มัลลิกา ผ่องพันธ์ แสดงทัศนะว่า งานทางการเมืองมีลักษณะที่กว้างขวางมาก) ซึ่งเป็นหน้าที่ของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ภายใต้การดำเนินการของ กองงานคณะที่ปรึกษาและกรรมการ

ในส่วนของ ปรร. จะมีการประชุมเป็นประจำทุกวันพุธที่ 1 และวันพุธที่ 3 ของทุกเดือน เพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ซึ่งเรื่องที่จะเข้าพิจารณาของ ปรร. แบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท (เอกสารประกอบเรื่องการดำเนินงานของ ปรร. ไม่ทราบปีที่พิมพ์: 5) คือ

1. เรื่องที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้ ปรร. พิจารณาให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

2. เรื่องที่ส่วนราชการต่าง ๆ เสนอให้พิจารณา

3. เรื่องที่ ปรร. ดำริให้มีการพิจารณาและ

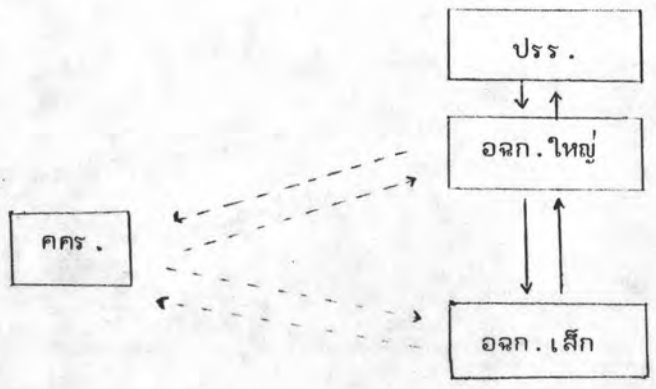
4. เรื่องอื่น ๆ อาทิ เรื่ององค์กรหรือเอกชน เสนอให้มีการพิจารณา

ด้วยอาศัยงานที่จะพิจารณาทำให้ ปรร. พิจารณาเรื่องจาก อฉก. ใหญ่ และ อฉก.เล็ก เสนอมาซึ่งเมื่อได้มีการพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว ปรร. จะเสนอแนะและหรือเสนอความคิดเห็นต่อการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไข โครงสร้างและระบบบริหารงานของกรมตำรวจ โดยคำนึงถึงหลักการของ ปรร. ตามระบุไว้ในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อกำหนดทางเลือกเป็นนโยบายปฏิรูปในส่วนของกรมตำรวจ (ปฏิรูป หมายถึง การเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม)

สำหรับกระทรวงหรือหน่วยงานตามแผนภาพเสนอให้คณะรัฐมนตรี พิจารณาในส่วนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของ ปรร. โดยที่ยังมิได้มีการพิจารณาจาก ปรร. นั้น คณะรัฐมนตรีก็จะส่งเรื่องจากกระทรวงหรือหน่วยงานให้ ปรร. พิจารณาก่อนทั้งนี้ ปรร. จะมอบหมายหรือส่งให้คณะอนุกรรมการ หรือจัดตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อให้พิจารณาเป็นการโดยเฉพาะและเร่งด่วนก็ได้ อย่างไรก็ตาม นายอมร รักษาสัตย์ ได้แสดงทัศนะ (2523 : 14) ว่า "หน้าที่ของ ปรร. ก็คือเสนอความคิดที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศ ส่วนรัฐบาลจะเอาหรือไม่เอาเป็นเรื่องของรัฐบาล ผมรู้สึกว่า ปรร. มีความอิสระเต็มที่ในการให้ความคิดเห็นต่าง ๆ "

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าภาพรวมในการดำเนินงานของ ปรร. มีลักษณะเป็นการเสนอแนะในเชิงข้อคิดเห็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา ต่อคณะรัฐมนตรีในฐานะผู้มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายของฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจและในส่วนของการดำเนินงานของ อฉก. เล็ก และ อฉก.ใหญ่ ถือได้ว่าเป็นระบบย่อยของ ปรร. ตามแผนภาพรวมที่ 3.1 ทั้งนี้ในส่วนของการดำเนินงานของ อฉก.เล็ก และ อฉก.ใหญ่มีระบบการทำงานตามลำดับขั้นดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 3.2 : ลำดับขั้นการทำงานของ อฉก.เล็ก และ อฉก.ใหญ่



อฉก.ใหญ่ หมายถึง คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ

อฉก.เล็ก หมายถึง คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาข้อเสนอในการปรับปรุงกรมตำรวจ

คคร. หมายถึง คณะกรรมการปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานของกรมตำรวจ

ปรร. หมายถึง คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

อธิบายได้ว่า ในการดำเนินงานของ อฉก.เล็ก จะดำเนินการศึกษาในรายละเอียดตามแนวทาง 4 ลักษณะ (แนวทางการดำเนินการ อฉก.ใหญ่ และ อฉก.เล็ก ไม่ทราบปีที่พิมพ์ : 1) คือ

1. ให้ฝ่ายเลขานุการ เป็นผู้ศึกษาในรายละเอียด

2. ให้จัดตั้งคณะทำงานเป็นผู้ศึกษาในรายละเอียด

3. ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นผู้ศึกษาในรายละเอียด แล้วทางฝ่ายเลขานุการเป็นผู้สรุปเสนอ

4. ให้ทำความเห็นหรือทำเรื่องหารือไปยังกรมตำรวจ โดยให้กรมตำรวจเป็นผู้ศึกษาในรายละเอียด

และเมื่อ อฉก.เล็ก พิจารณาเสร็จสิ้นตามแนวทางใดแนวทางหนึ่งแล้วก็จะเสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะในรูปของการชี้ปัญหาและการหาทางเลือกต่อ อฉก.ใหญ่ ในส่วนของ อฉก.ใหญ่ มีลักษณะการดำเนินงานเช่นเดียวกับ อฉก.เล็ก โดยนัยหนึ่งอาจจะขอทราบความคิดเห็นหรือนโยบายของกรมตำรวจเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ได้ และด้วยเหตุนี้ในการประชุม อฉก.ใหญ่ ครั้งที่ 4/2527 ได้มีมติที่ประชุมมอบหมายให้อธิบดีกรมตำรวจอนุกรรมการฯ จัดตั้งคณะกรรมการของกรมตำรวจขึ้นมารองรับงานจาก ปรร. และกรมตำรวจโดยคำสั่งที่ 456/2528 ลงวันที่ 17 เมษายน 2528 อธิบดีกรมตำรวจได้แต่งตั้ง "คณะกรรมการปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานของกรมตำรวจ" ใช้ชื่อว่า "คคร." โดยมีพลตำรวจโท เสน่ห์ สิทธิพันธุ์ รองอธิบดีกรมตำรวจ (ฝ่ายบริหาร) เป็นประธานและให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (ภาคผนวก ก.)

1. พิจารณาปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดกรมตำรวจที่เห็นว่ายังไม่เหมาะสมรัดกุมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2. พิจารณาปรับปรุงพัฒนาระบบงานด้านการบริหารงานบุคลากร การบริหารงานพัสดุ การบริหารงานการเงินและงบประมาณ การบริหารงานสวัสดิการ การบริหารงานการปฏิบัติระเบียบปฏิบัติและสถิติ ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานสาขาต่าง ๆ ของกรมตำรวจ ตลอดจนการบริหารงานระบบย่อยอื่น ๆ ที่เห็นว่ายังไม่เหมาะสมรัดกุมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3. พิจารณาข้อเสนอแนะของหน่วยงานต่าง ๆ หรือของข้าราชการตำรวจที่เสนอแนะให้กรมตำรวจพิจารณา ตามข้อ 1, 2

4. พิจารณาเรื่องที่อธิบดีกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย หรือคณะกรรมการ

ปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน สั่งการ เสนอแนะ หรือมอบหมายให้กรมตำรวจพิจารณา

การดำเนินงานของคณะกรรมการ

1. ให้ประธานกรรมการและรองประธานกรรมการ มีอำนาจเชิญหน่วยงานหรือข้าราชการตำรวจที่มีหน้าที่รับผิดชอบ หรือมีความรู้ความสามารถประสบการณ์มาร่วมประชุมหรือส่งเอกสารข้อมูลมาให้คณะกรรมการตามหัวข้อเรื่องหรือประเด็นที่กำหนดไปให้ และ/หรือเสนอรายชื่อข้าราชการตำรวจที่มีคุณลักษณะดังกล่าวข้างต้นเป็นกรรมการหรือเจ้าหน้าที่เพิ่มเติมได้

2. ให้ประธานกรรมการ มีอำนาจแต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อศึกษาจัดทำข้อมูลประกอบการพิจารณา เสนอต่อคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น

3. การประชุมของคณะกรรมการ จะต้องมีผู้เข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งและในการลงมติให้ถือเสียงข้างมาก หรือเกินกว่ากึ่งหนึ่งของที่ประชุมเป็นอย่างน้อย

4. ให้ประธานกรรมการเสนอผลการพิจารณาต่ออธิบดีกรมตำรวจ โดยให้เสนอผ่านรองอธิบดีกรมตำรวจ (ฝ่ายบริหาร) เพื่อให้เกิดการประสานงานและเกิดความสะดวกรวดเร็วในการติดตามและประเมินผลงาน

5. ให้คณะกรรมการมีการประชุมเดือนละไม่น้อยกว่า 1 ครั้ง ภายในวันที่ 1-10 ของทุก ๆ เดือน เพื่อพิจารณาความคิดเห็นหรือลงมติเรื่องที่คณะทำงานดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว เสนอให้ดำเนินการต่อไป

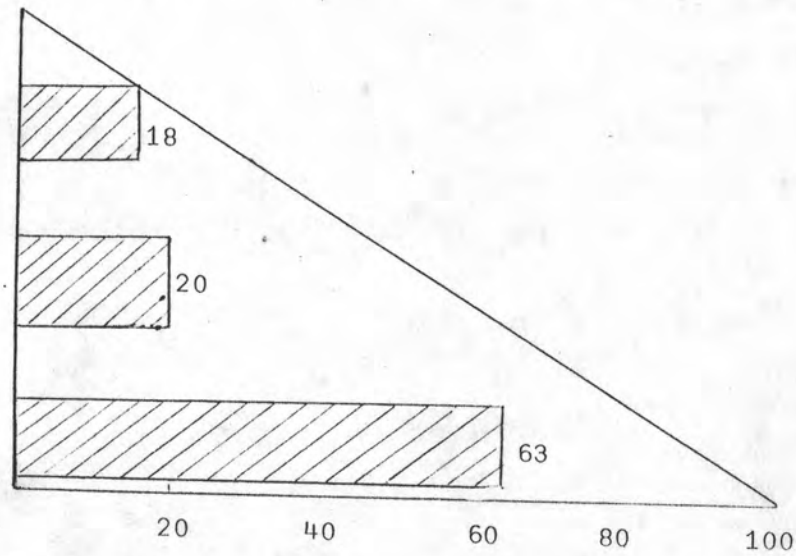
6. ในกรณีประธานกรรมการติดราชการอื่น หรือไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ ให้รองประธานกรรมการจัดการประชุมแทนประธานกรรมการ ทั้งนี้เพื่อการปรับปรุงพัฒนางานดำเนินการไปรวดเร็วตามเป้าหมายที่กรมตำรวจวางไว้ สนองตอบนโยบายของกระทรวงมหาดไทยและรัฐบาล

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การดำเนินงานในระบบย่อยของ อฉก.เล็ก และ อฉก.ใหญ่ จะมีการประสานกับกรมตำรวจในรูปของการขอทราบความคิดเห็นและนโยบายของกรมตำรวจ และการดำเนินงานในส่วนของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ จะมีลักษณะเป็นพลวัตร (Dynamics) คือ การดำเนินการอย่างต่อเนื่องระหว่าง อฉก.เล็ก อฉก.ใหญ่ และ ปรร. ตามลำดับ

2. ขั้นการกำหนดเป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ

จากผลการประชุมของ ปรร. รวม 31 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2526 (เดือนพฤษภาคม) พ.ศ. 2527 (เดือนธันวาคม) (รัฐบาลเปรม-4) มีจำนวนเรื่องเข้าสู่การพิจารณา 101 เรื่อง เมื่อจำแนกตามลักษณะงานปรากฏว่า เป็นงานที่เกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างและการแบ่งส่วนราชการมากที่สุดคือ 63 เรื่อง งานปรับปรุงระเบียบและระบบบริหาร 20 เรื่อง และงานด้านนโยบายเพียง 18 เรื่อง ซึ่งแสดงไว้ในแผนภาพที่ 3.3 ดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 3.3 : แสดงปริมาณงานจากการประชุมของ ปรร. จำแนกตามลักษณะงาน



แหล่งที่มา : เอกสารประกอบเรื่องการดำเนินงานของ ปรร. (เอกสารประกอบเรื่องการดำเนินงานของ ปรร. ไม่ทราบปีที่พิมพ์ : 9)

แสดงให้เห็นว่า งานใน 3 ลักษณะที่ผ่านการพิจารณาจาก ปรร. มีลักษณะเป็นการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ให้อำนาจฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) มีอำนาจกำหนดขึ้นเองได้ซึ่งจากการศึกษา พบว่า แนวทางการดำเนินงานของ ปรร. ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการปรับปรุงแบ่งส่วนราชการ (เอกสารประกอบ เรื่องการดำเนินงานของ ปรร. ไม่ทราบปีที่พิมพ์ : 12) นอกจากนี้เรื่องส่วนใหญ่แทบทั้งหมด ที่ผ่านการพิจารณาจาก ปรร. แล้ว จะได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีทั้งสิ้น ปรากฏตามตารางที่ 3.1 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3.1 : แสดงปริมาณงานที่ผ่านการพิจารณาจาก ปรร. และเป็นเรื่องเสนอเพื่อให้คณะรัฐมนตรี (ครม.) พิจารณา

พ.ศ.	รวม	เรื่องเสนอเพื่อให้ ครม.พิจารณา		
		เห็นชอบ	ไม่เห็นชอบ	ทบทวน
2526	77	75	2	-
2527	44	43	-	1

แหล่งที่มา : กองงานคณะที่ปรึกษาและกรรมการ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
(อ้างจาก เอกสารประกอบเรื่องการดำเนินงานของ ปรร. ไม่ทราบปีที่พิมพ์ : 3)

สรุปได้ว่า การกำหนดนโยบายปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนใหญ่จะเป็นนโยบายสาธารณะที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารกำหนดขึ้นเองได้ ซึ่งในรูปแบบนี้การกำหนดนโยบายของรัฐบาล จะต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน จึงจะออกใช้บังคับได้ลักษณะเช่นนี้ถือได้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง โครงการที่รัฐบาลบัญญัติขึ้น เป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ให้แก่สังคม (ทินพันธ์ นาคะตะ 2525 : 135) อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบายปฏิรูปบางเรื่องไม่ได้ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีกำหนดขึ้นเองได้ จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาอีกด้วย ดังเช่น ร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ การกำหนดนโยบายปฏิรูปฯ โดยผ่านทาง ปรร. จึงมีระดับของการออกใช้บังคับเป็นนโยบายอยู่ 2 ระดับคือ

1. การกำหนดเป็นนโยบาย โดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี
2. การกำหนดเป็นนโยบาย โดยความเห็นชอบจากรัฐสภา

สำหรับเนื้อหา การกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ แบ่งออกได้เป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ การปฏิรูปโครงสร้างส่วนราชการของกรมตำรวจและการปฏิรูปการบริหารราชการของกรมตำรวจ ซึ่งจากการศึกษาของ อฉก. เล็ก แบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 กลุ่มหัวข้อใหญ่ตามระดับของนโยบายที่ใช้บังคับในแต่ละกลุ่มหัวข้อ กล่าวคือ

กลุ่มหัวข้อที่ 1 เรื่องอำนาจหน้าที่ตำรวจ

เรื่องกฎหมายตำรวจ

เรื่องแบ่งข้าราชการตำรวจออกเป็นประเภทมียศและไม่มียศ

ระดับของนโยบายที่ใช้บังคับ คือ กฎหมายตำรวจ ซึ่ง อฉก.ใหญ่ เรียกว่า ร่างพระราชบัญญัติตำรวจ พ.ศ.... ซึ่งถือว่า เป็นการกำหนดนโยบาย โดยความเห็นชอบจากรัฐสภา

กลุ่มหัวข้อที่ 2 เรื่องการยุบเลิกและตัดโอนหน่วยงาน

เรื่องการจัดหน่วยงานเพิ่มเติม

เรื่องฝ่ายอำนวยการ

เรื่องวิทยาลัยตำรวจ

ระดับของนโยบายที่ใช้บังคับ คือ พระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการ ซึ่งถือว่าเป็นการกำหนดนโยบาย โดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

กลุ่มหัวข้อที่ 3 เรื่องสถานีตำรวจ

เรื่องการแบ่งสายงาน

ระดับของนโยบาย โดยความเห็นชอบ จากกรมตำรวจและ/หรือคณะรัฐมนตรี ซึ่งในลักษณะเช่นนี้ ถือได้ว่า เป็นทางออกของนโยบายที่ต้องการให้ระบบราชการหรือหน่วยงานปรับตนเองให้เข้ากับสภาพแวดล้อม

สำหรับการพิจารณาระบบโครงสร้างของกรมตำรวจ 6 ระบบ (รายละเอียดตามบทที่ 2) จะกำหนดเป็นนโยบายใน 2 ระดับคือ การกำหนดนโยบายโดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี (พระราชกฤษฎีกา) และการกำหนดนโยบายโดยความเห็นชอบจากกรมตำรวจ (การกำหนดสายงานขั้นเป็นการภายในกรมตำรวจ) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ

ดังนั้น ขั้นการกำหนดเป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ จึงมีลักษณะเป็นข้อบัญญัติ (rule-making) และแบ่งออกได้ตามวิธีการออกใช้บังคับ เป็นกฎหมายใน 3 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ

ก. การออกใช้บังคับเป็นกฎหมาย (นโยบาย) ในรูปของ พระราชบัญญัติ

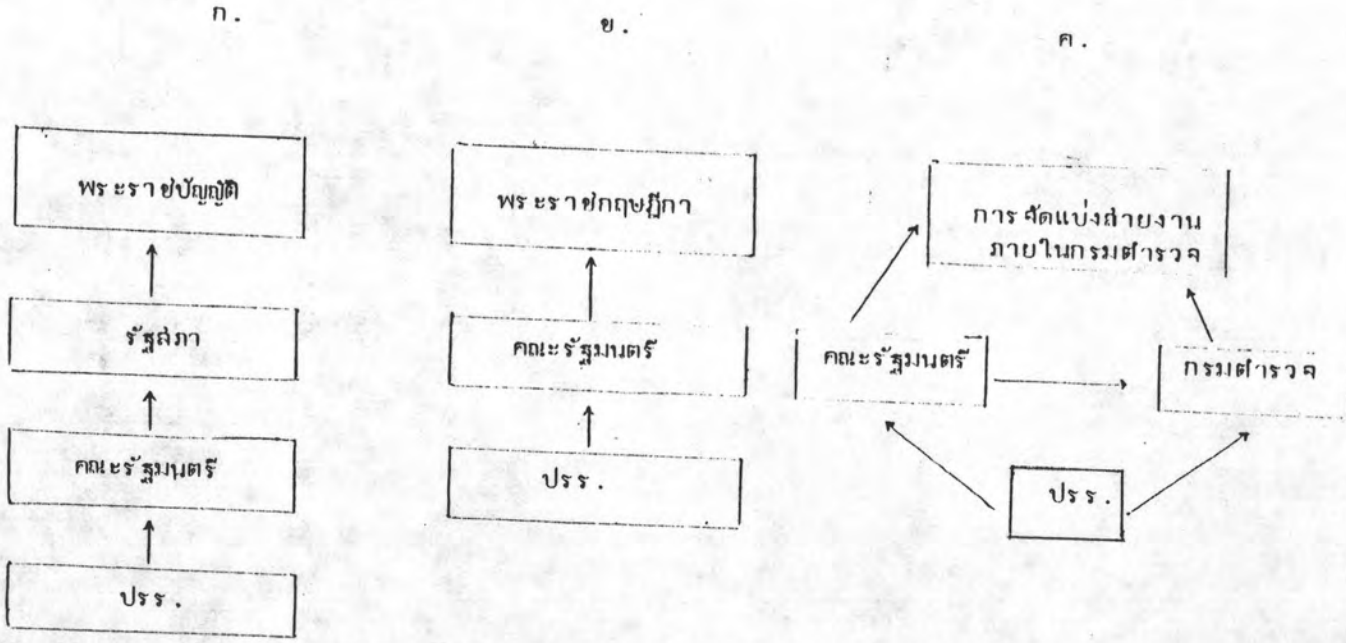
ข. การออกใช้บังคับเป็นกฎหมาย (นโยบาย) ในรูปของพระราชกฤษฎีกา

ค. การออกใช้บังคับเป็นกฎหมาย (นโยบาย) ในรูปของการกำหนดสายงานเป็นการภายในกรมตำรวจโดยปรากฏในแผนภาพที่ 3.4 ดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 3.4 : แสดงขั้นตอนการกำหนดเป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ

นโยบายปฏิรูปฯ = กฎหมาย

(พระราชบัญญัติ, พระราชกฤษฎีกา, การจัดแบ่งสายงานภายในกรมตำรวจ)



ก. การออกใช้บังคับเป็นกฎหมาย (นโยบาย) ในรูปของพระราชบัญญัติ

ขั้นการดำเนินงาน : ร่างพระราชบัญญัติตำรวจ ได้ผ่านความเห็นชอบจาก ปรร. แล้ว ปรร. จะมีการดำเนินงานอยู่ 2 แนวทางคือ

1. ส่งร่างพระราชบัญญัติตำรวจ ให้แก่กระทรวงและหน่วยงานเจ้าสังกัดในฐานะผู้เสนอร่างกฎหมายเป็นผู้พิจารณา เกี่ยวกับกรณีนี้ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย และกรมตำรวจร่วมกันพิจารณาว่า มีความเหมาะสมและเห็นชอบเป็นประการใด ปรากฏตามหนังสือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ 0203/ว.41 ลงวันที่ 7 เมษายน 2523 เรื่องการเสนอร่างกฎหมายต่าง ๆ ถึงปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (อ้างจาก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2530 : 67-68)

2. ส่งร่างพระราชบัญญัติตำรวจ นำเสนอต่อนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลที่ทำหน้าที่กำกับโดยทั่วไป ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน และในฐานะเป็นรัฐมนตรีเจ้าสังกัด มีอำนาจเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี เช่น สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นที่ตั้งชั่วคราวของสำนักงาน ปรร. เป็นต้น ทั้งหมดนี้อาศัยอำนาจตามข้อ 9 แห่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (มีชัย ฤชุพันธ์ 2527 : 46)

สำหรับแนวทางแรก ถ้ากระทรวงมหาดไทยให้ความเห็นชอบ จะได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติตำรวจ พ.ศ....นำเรียนเสนอต่อนายกรัฐมนตรี ทราบและเข้าพิจารณาต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป โดยการใช้วิธีการ lobby ตัวบุคคลในคณะรัฐบาล เพื่อให้ดำเนินนโยบายหรือทำการตัดสินใจตามความคิดเห็น หรือความต้องการของกลุ่ม (ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2529 : 91-92)

สำหรับแนวทางที่สอง เมื่อนายกรัฐมนตรี ทราบและให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติตำรวจแล้วก็จะเสนอให้กระทรวงมหาดไทย พิจารณาตามแนวทางที่สอง เพื่อจัดทำร่างพระราชบัญญัติ พ.ศ.... และเป็นผู้เสนอให้พิจารณาต่อในระดับคณะรัฐมนตรี

อาศัยมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 19 มีนาคม 2502 ร่างพระราชบัญญัติจะต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา (มีชัย ฤชุพันธ์ 2527 : 26) ด้วยเหตุนี้ ร่างพระราชบัญญัติตำรวจ พ.ศ... จะนำเข้าตามวาระการประชุมที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจัดเข้าในวาระ เพื่อพิจารณาต่อไป โดยคณะรัฐมนตรีจะลงความเห็นและการดำเนินการอยู่ 3 แนวทางคือ

1. เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติตำรวจ และมีมติให้ส่งเรื่องเข้าพิจารณาต่อรัฐสภาต่อไป

2. ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติตำรวจ ซึ่งจะยังผลให้ตกไป หรือนำกลับเข้า ปรร. หรือกระทรวงเจ้าสังกัดผู้เสนอไปพิจารณาใหม่

3. มีมติให้ทบทวนร่างพระราชบัญญัติตำรวจ โดยส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดทำร่างกฎหมายตามที่นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายตามมาตรา 62 (3) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 (อ้างจาก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2524 : 73) ทั้งนี้อาจจะร่วมกับ ปรร. และกระทรวงมหาดไทยกรมตำรวจ พิจารณาตามแนวทางความเห็นของคณะรัฐมนตรีต่อไป

เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติตำรวจ พ.ศ..... ตามแนวทางใดแนวทางหนึ่งแล้ว คณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารจะนำเสนอเรื่องนี้เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติหรือรัฐสภา ตามวิถีทางแห่งกระบวนการนิติบัญญัติโดยจะผ่านเข้าสู่คณะกรรมการประสานงานรัฐสภาในเริ่มต้น

พระราชบัญญัติ ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่รัฐสภาออกมาใช้บังคับ อันเป็นกฎหมายหลักของประเทศ และเป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ในฐานะเป็นประมุขของประเทศ จะต้องทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งรัฐสภา ถือได้ว่า กระทำในฐานะแทนองค์พระมหากษัตริย์ (โกศล โรจนพันธุ์ และคณะ 2528 : 57) โดยการพิจารณาร่างพระบัญญัติตำรวจ พ.ศ..... จะกระทำโดยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามลำดับ ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ในมาตรา 125-133.

เมื่อผ่านร่างพระราชบัญญัติจากสภาแล้ว จึงนำทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นกฎหมาย ส่วนการใช้บังคับเป็นกฎหมายจะใช้ได้เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

ข. การออกใช้บังคับเป็นกฎหมาย (นโยบาย) ในรูปของพระราชกฤษฎีกา

ตามกลุ่มหัวข้อที่สอง เกี่ยวกับเรื่อง การยุบเลิก และตัดโอนหน่วยงานและเรื่องการจัดหน่วยงานเพิ่มเติม เป็นการพิจารณาที่มุ่งถึงการเปลี่ยนแปลง และปรับปรุงส่วนราชการในลักษณะของการเพิ่มหรือขยาย ลดหรือยุบเลิก ตลอดทั้งการปรับภารกิจของหน่วยงาน ที่มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงในลักษณะข้างต้น เฉพาะหน่วยงานย่อยในสังกัดหน่วยงานใหญ่นั้น ลักษณะเช่นนี้ จึงเห็นได้ว่าเป็นการมุ่งที่จะเปลี่ยนแปลงหน่วยงานในลักษณะเพิ่มหรือขยายและลดหรือยุบเท่านั้น

และสำหรับเรื่องฝ่ายอำนวยการ และเรื่องวิทยาลัย เป็นลักษณะของการจัดตั้งหน่วยงานในระดับหนึ่งให้มีหน้าที่เฉพาะเรื่องข้างต้น เพราะฉะนั้นรูปแบบของการพิจารณาจึงมุ่งไปที่การจัดตั้งหรือรวมหน่วยงานหลายระดับเกี่ยวกับเรื่องนั้นเป็นหน่วยงานเดียวกัน

ดังนั้น การพิจารณาของ อฉก.ใหญ่ และ อฉก.เล็ก ภายใต้การดำเนินงานของ ปรร. จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะกำหนดนโยบาย ในรูปของการจัดโครงสร้างใหม่ของหน่วยงานในสังกัดกรมตำรวจ เพื่อรองรับต่อรูปแบบการบริหารงานภายใต้แนวคิดทางการบริหารและการจัดการ คือ ข้อเสนอจากเล่มแดงและเล่มขาว ตลอดทั้งฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

เกี่ยวกับนโยบาย ที่จะปรับใช้ตามกลุ่มหัวข้อนี้ คือ ข้อบัญญัติในรูปของกฎหมาย กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติจัดวางระเบียบ ระเบียบกรมในกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2475 ได้ให้อำนาจในการออกพระราชกฤษฎีกา เพื่อแก้ไขการแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ โดยมีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2508 เป็นหลัก และได้มีการแก้ไขเรื่อยมาจนครั้งสุดท้าย คือ พระราชกฤษฎีกาแห่งส่วนราชการ กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2529 ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2529 (ฝ่ายวิเคราะห์และกำหนดตำแหน่ง 2530 : 36)

ดังนั้น เพื่อสนองตอบต่อวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปกรมตำรวจในกลุ่มหัวข้อที่สอง จึงจำเป็นจะต้องกำหนดนโยบายในส่วนนี้ ด้วยวิธี การออกพระราชกฤษฎีกา แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.... โดยอาศัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 159 ได้บัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย" ซึ่งหมายความว่า เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกด้วยอาศัยอำนาจฝ่ายบริหาร โดยพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร ตามที่คณะรัฐมนตรีถวายแนะนำ (ประยูร กาญจนดุล 2530 : 71-72)

ขั้นการดำเนินงาน : เมื่อผ่านความเห็นชอบจาก ปรร. แล้ว จะมีการดำเนินอยู่ 2 แนวทาง เช่นเดียวกับ ก. โดยเมื่อจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกา พ.ศ....แล้วจะต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ตามมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 19 มีนาคม 2502 (มีชัย ฤชุพันธ์ 2527 : 26) และอาจใช้วิธี Lobby ตัวบุคคลในคณะรัฐมนตรี เพื่อให้เห็นชอบตามนโยบายนี้ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2529 : 91) เกี่ยวกับแนวทางของคณะรัฐมนตรีจะลงความเห็นเป็น 3 แนวทาง เช่นเดียวกับ ก.

เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในที่สุดกับร่างพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.... แล้ว อาจจะสั่งการให้หน่วยงานร่างกฎหมาย เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตรวจและแก้ไขร่างกฎหมายนี้ให้เป็นที่เรียบร้อย แล้วทูลเกล้าพระมหากษัตริย์เพื่อลงพระปรมาภิไธย เป็นพระราชกฤษฎีกาต่อไป

ค. การออกใช้บังคับเป็นกฎหมาย (นโยบาย) ในรูปของการกำหนดสายงานเป็นการภายในกรมตำรวจ

ตามกลุ่มหัวข้อที่สาม คือ เรื่องสถานีตำรวจ เป็นการพิจารณาในระดับสถานีตำรวจซึ่งมีอยู่หลายระดับสถานี เช่น สถานีตำรวจ สำหรับเมืองใหญ่ สำหรับเมืองขนาดธรรมดา สถานีตำรวจในเขตชนบท หรือสถานีตำรวจภูธรตำบล เป็นต้น (คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ 2526 : 95) และเรื่องการแบ่งสายงานเป็นการพิจารณาถึงสายงานในหน้าที่ของสถานีตำรวจในระดับต่าง ๆ ซึ่งทั้งสองเรื่องนี้มีความเกี่ยวพันกันอย่างมาก

ขั้นการดำเนินงาน : เมื่อ ปรร. ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการพิจารณาในกลุ่มหัวข้อที่ล่ามแล้ว มีวิธีการอยู่ 2 แนวทางคือ

1. เนื่องจากประธาน ปรร. เป็นข้าราชการเมืองและดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีในตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี อาจจะใช้ตำแหน่งทางการเมือง มีหนังสือสั่งการหรือเสนอข้อคิดเห็นในรูปของข้อเสนอแนะในการปฏิรูปกรมตำรวจ เกี่ยวกับกลุ่มหัวข้อที่ล่าม ไปให้อธิบดีกรมตำรวจ พิจารณาและรับไปดำเนินการ

ในทางปฏิบัติ มีการกระทำในลักษณะเช่นนี้หลายวิธี เช่น ในการประชุม อฉก.ใหญ่ ซึ่งประธาน ปรร. เป็นประธาน อฉก.ใหญ่ เห็นว่า การพิจารณาเกี่ยวกับกลุ่มหัวข้อที่ล่ามไม่จำเป็นต้องเสนอคณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบตามกฎหมาย อาจมอบหมายให้อธิบดีกรมตำรวจในฐานะเป็นอนุกรรมการฯ รับเรื่องนี้ไปพิจารณาดำเนินการได้เองในส่วนของกรมตำรวจ หรือถ้าเห็นว่าเป็นเรื่องที่ลึกซับซ้อนสมควรให้ ปรร. พิจารณา เมื่อ ปรร. ให้ความเห็นชอบตามแนวทางของ อฉก.ใหญ่แล้ว จะมีหนังสือแจ้ง มติที่ประชุมให้กรมตำรวจรับไปพิจารณา โดยทั้งนี้อาศัยอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของ ปรร. ไม่มีอำนาจสั่งการเหมือนในฐานะฝ่ายบริหาร หรือสรุปง่าย ๆ ว่า ไม่มีอำนาจทางการบริหาร จำเป็นต้องอาศัยนายกรัฐมนตรีในอำนาจข้างต้นเป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในฐานะทางการเมือง อาจสั่งการไปให้กรมตำรวจดำเนินการได้ ทั้งนี้ขึ้นกับลักษณะความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ขณะเดียวกัน กรณีดังกล่าวจำเป็นจะต้องแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบและแจ้งให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงทราบไว้ด้วย ตามมรรยาททางการเมืองและในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

2. เมื่อ ปรร. ให้ความเห็นชอบตามกลุ่มหัวข้อที่ล่ามแล้ว และเห็นว่าเป็นเรื่องที่สำคัญและสมควรให้คณะรัฐมนตรีรับทราบหรือลงความเห็น กรณีดังกล่าวก็จะต้องเสนอผ่านไปยังคณะรัฐมนตรี

เกี่ยวกับกรณีนี้ เป็นเรื่องดุลพินิจของ ปรร. และประธาน ปรร. ว่าสมควรจะพิจารณายุติในระดับใด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ เรื่องที่พิจารณาเป็นเรื่องใหญ่ สำคัญและมีผลกระทบมากหรือน้อยขนาดใด ครั้นเมื่อผ่านการพิจารณาหรือรับทราบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ก็จะส่งตามสายการบังคับบัญชาจากกระทรวงมหาดไทย ไปยังกรมตำรวจให้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของ ปรร. ต่อไป

อย่างไรก็ตาม แนวทางทั้งสอง ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ตายตัวและแน่นอนทั้งนี้ขึ้นกับปัจจัยต่าง ๆ หลายประการเช่น ความสัมพันธ์ส่วนบุคคล การใช้ดุลพินิจของประธาน-รองประธาน ปรร. อำนาจหน้าที่ที่แท้จริงของ ปรร. หรือ ความจริงใจและจริงจังในการแก้ไขปัญหาของ ปรร. เป็นต้น (อมร รักษาสัตย์ 2529 : 89)

เมื่อได้สั่งการหรือข้อเสนอแนะมาให้กรมตำรวจ กรมตำรวจจะได้รับเรื่องนี้ไว้พิจารณาโดยอาศัยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ในข้อ 4 ที่ว่า "การแบ่งส่วนราชการออกเป็นส่วนต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ให้กำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน โดยอาศัยคุณภาพและปริมาณแห่งราชการนั้น ๆ ไว้ด้วย

การบรรจุและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ราชการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย"

ข้อ 31 ที่ว่า "ให้แบ่งส่วนราชการในกรณีซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม ดังนี้

(1) สำนักเลขานุการกรม

(2) กอง

(3) แผนก

กรมใดมีความจำเป็นหรือเหตุผลพิเศษจะแบ่งส่วนราชการ โดยให้มีส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเทียบกองหรือแผนกก็ได้

สำหรับกรมตำรวจ จะแบ่งส่วนราชการเป็นอย่างอื่น ให้เหมาะสมกับกิจการของราชการตำรวจก็ได้"

ข้อ 34 ที่ว่า"....ความในข้อนี้ ไม่กระทบกระเทือนการแบ่งเขตและการปกครองบังคับบัญชาของตำรวจซึ่งกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา"

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า กฎหมายบริหารราชการแผ่นดิน ให้อำนาจกรมตำรวจแบ่งส่วนราชการนอกเหนือไปจาก สำนักเลขานุการกรม กอง หรือแผนกได้ โดยไม่กระทบกระเทือนต่อการแบ่งส่วนราชการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา โดยทั้งนี้ให้กำหนดไว้ในกฎหมายอื่น ๆ

ดังนี้แล้ว อาศัยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ในมาตรา 20 บัญญัติไว้ว่า "ตำแหน่งข้าราชการจะมีตำแหน่งใดอยู่ในส่วนราชการใด จำนวนเท่าใด และต้องใช้ผู้มีคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งอย่างใด ชั้นยศใด ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) กำหนด โดยให้คำนึงถึงลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบ ปริมาณและคุณภาพของงาน

การกำหนดตำแหน่งข้าราชการตำรวจตั้งแต่รองผู้กำกับการ หรือเทียบรองผู้กำกับการขึ้นไป ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน เว้นแต่ การตัดโอนตำแหน่งจากส่วนราชการหนึ่งไปเพิ่มในอีกส่วนหนึ่ง"

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า อาศัยพระราชบัญญัติข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ กำหนดตำแหน่งต่ำกว่ารองผู้กำกับการหรือเทียบเท่ารองผู้กำกับการได้ ซึ่งตามมาตรา 21 ระบุไว้ ได้แก่ตำแหน่ง สารวัตรใหญ่ (สว.ญ.) สารวัตร (สว.) รองสารวัตร (รองสว.) ผู้บังคับหมู่ (ผบ.หมู่) และลูกแถวได้

ลักษณะเช่นนี้ หมายความว่า ให้กรมตำรวจขยายตำแหน่งในระดับต่ำกว่ารองผู้กำกับการหรือเทียบเท่าได้เอง โดยมีเงื่อนไขที่กำหนดไว้เป็นระเบียบภายในของกรมตำรวจ ทั้งนี้โดยหน้าที่ของฝ่ายวิเคราะห์และกำหนดตำแหน่ง (เทียบเท่ากองกำกับการ) กองกำลังพล กรมตำรวจ ซึ่งอาศัยหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่สร. 0203/ว.245 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2523 สรุปสาระสำคัญได้ว่า

ก. การตั้งและขยายส่วนราชการทุกระดับให้เสนอ คณะรัฐมนตรีผ่าน ปรร. เว้นแต่การแบ่งแผนก ภายในกองต่าง ๆ ที่แบ่งเป็นการชั่วคราว และไม่เกี่ยวกับการจัดส่วนราชการและอัตรากำลัง

ข. การเพิ่มอัตรากำลัง ให้ขอเพิ่มอัตรากำลังได้ไม่เกิน ร้อยละ 2 ต่อปี

ด้วยเหตุนี้ กรมตำรวจจึงดำเนินการขยายหน่วยงานในระดับแผนก เป็นการชั่วคราวได้ ทั้งนี้จะต้องไม่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการจัดส่วนราชการและอัตรากำลัง โดยอาศัยอัตรากำลังที่เพิ่มได้ปีละสองเปอร์เซ็นต์ หรือการตัดโอนตำแหน่งจากส่วนราชการหนึ่งไปเพิ่มให้อีกส่วนราชการหนึ่ง

เกี่ยวกับรายละเอียดชื่อและความหมายของหน่วยงานในระดับต่าง ๆ ปรร. ได้เสนอแนวทางไว้ตามหนังสือ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. 0203/ว.82 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2525 กำหนดไว้ว่า".....

3. ส่วนราชการระดับแผนก คือ หน่วยงานระดับต่ำกว่ากอง ที่รวมงานที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน หรือต่อเนื่องกันเข้าไว้ด้วยกัน โดยกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218) เรียกชื่อว่า "แผนก" หรือ "ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบแผนก" ซึ่ง ปรร. ได้เสนอชื่อไว้เป็นแนวทาง ดังนี้

3.1 แผนก (Section) คือ หน่วยงานที่มีลักษณะถาวร ทำหน้าที่เยี่ยงปฏิบัติงานประจำเป็นส่วนใหญ่ ไม่ต้องเปลี่ยนแปลงบ่อย ๆ มีหัวหน้าแผนกเป็นผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย

3.2 ฝ่าย (Branch) คือ หน่วยงานที่มีปริมาณ และคุณภาพของงานมาก หรือมีงานหลายประเภทที่ต่อเนื่องใกล้ชิด ไม่เหมาะแก่การแยกเป็นหลายแผนก แต่ในขณะเดียวกันก็มี

ปริมาณและคุณภาพของงาน และความเป็นเอกเทศ ไม่เพียงพอจะจัดเป็นส่วนราชการระดับกอง

จากมติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ข้างต้น ให้แบ่งส่วนราชการเป็น 2 แนวทางคือ

1. หน่วยงานใด มีลักษณะงานประจำคงที่ ค่อนข้างถาวร หรือกึ่งถาวร ต้องกำหนดเป็น "แผนก" (ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา จะมีวิธีการตาม ข.)

2. หน่วยงานใด มีลักษณะงานไม่ประจำ เปลี่ยนแปลงให้แบ่งเป็นการ "ภายใน"

สำหรับการแบ่งส่วนราชการระดับ "แผนก" ตามมติคณะรัฐมนตรี เสนอไว้ 3 รูปแบบคือ

รูปแบบที่ 1 : แบ่งถูกต้องตามกฎหมาย เป็นแผนกหรือฝ่ายที่มีงานถาวร

รูปแบบที่ 2 : แบ่งไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นการภายในออกเป็น กลุ่มงาน หรืองานที่มีงานไม่ถาวร

รูปแบบที่ 3 : แบ่งแบบผสม คือแบ่งเป็น แผนก และแบ่งเป็นการภายในออกเป็นกลุ่มงานหรืองาน

ด้วยเหตุนี้ อาศัยหนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ตามมติคณะรัฐมนตรีข้างต้น กรมตำรวจจึงแบ่งส่วนราชการเป็นการภายใน ตามรูปแบบที่สามคือ แบ่งเป็นแผนก และแบ่งเป็นการภายใน ออกเป็นกลุ่มงานหรืองานได้ โดยไม่ต้อง เสนอ ปรร. และไม่ต้องระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งถือว่าเป็นการปฏิบัติของข้าราชการพลเรือน ในปัจจุบัน เช่น หน่วยงานที่มีลักษณะงานประจำไม่กำหนดเป็นแผนก แต่แบ่งเป็นการภายใน ออกเป็นหน่วย/งานแทนดังกรณีของสำนักงานเลขานุการกรม มีงานประจำได้แก่ งานธุรการ งานการเงิน ฯลฯ ซึ่งต้องกำหนดเป็นแผนกและระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา แต่อาจแบ่งเป็นฝ่ายหรืองาน แทนได้ เป็นต้น

ดังนั้น กรมตำรวจจึงมีอำนาจ ตามกฎหมายบริหารราชการแผ่นดิน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 และหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีข้างต้น กำหนดกลุ่มงานหรืองานขึ้นมีระดับเทียบเท่าแผนกได้ โดยมติของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน ก.ตร. สำหรับอัตรากำลังในกลุ่มงานหรืองานที่กำหนดขึ้นใหม่ตามมติ ก.ตร. ครั้งที่ 3/2531 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2521 ให้อำนาจกรมตำรวจในการตัดโอนตำแหน่งเฉพาะไม่เกินระดับรองสารวัตรหรือเทียบเท่าของหน่วยงาน ส่วนตำแหน่งอื่น ๆ ต้องเสนอ

ก.ตร. พิจารณาตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ข้างต้น ตลอดทั้งเพิ่มอัตรากำลังได้ไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี ตามหนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ สร. 0108/ว.1 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2526 เรื่องการซักซ้อมความเข้าใจในการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่องแนวทางกำหนดส่วนราชการและอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน (รายละเอียด โปรดดูจากฝ่ายวิเคราะห์และกำหนดตำแหน่ง 2530 : 30-34)

สำหรับการพิจารณากลุ่มหัวข้อที่สาม เมื่อ ปรร. ให้ความเห็นชอบและสั่งการหรือมีข้อเสนอแนะสั่งให้กรมตำรวจแล้ว กรมตำรวจมีอำนาจกำหนดสายงานหรืองานขึ้นในระดับสถานีตำรวจ ซึ่งเทียบเท่า แผนก ได้ ตามรูปแบบที่สามคือ แบบผสม ดังกล่าวเพราะฉะนั้นจากกลุ่มหัวข้อที่สาม กรมตำรวจจึงสามารถกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจได้เองในลักษณะข้างต้น

สรุปได้ว่า จากการศึกษารายละเอียดดังกล่าวข้างต้น กระบวนการปฏิรูปกรมกรมตำรวจประกอบด้วย 2 ขั้นตอนคือ ขั้นการพิจารณาร่างนโยบาย และขั้นการกำหนดเป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ สำหรับขั้นการพิจารณาร่างนโยบายเริ่มต้นการพิจารณาจาก อฉก.เล็ก หาข้อสรุปเสนอต่อ อฉก.ใหญ่ เพื่อพิจารณาหาทางเลือกให้ ปรร. พิจารณาเพื่อหาแนวทางในการกำหนดเป็นนโยบาย สำหรับขั้นการกำหนดเป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ โดยพิจารณาจากระดับของการออกใช้บังคับ ถ้าผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภากำหนดออกมาเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี กำหนดออกมาเป็นพระราชกฤษฎีกา และถ้าผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและ/หรือ กรมตำรวจ กำหนดออกมาเป็นการจัดแบ่งสายงานภายในกรมตำรวจ