

บทที่ 2

แนวคิด วิวัฒนาการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของกิจการตำรวจ

การบริหารบุคคล (Personnel administration) เป็นกระบวนการที่สำคัญในเรื่องของการบริหารงาน เพราะส่วนราชการหรือหน่วยงานใดแม้ว่าจะมีการวางแผนอย่างดีเลิศมีกำลังเงินและวัสดุอุปกรณ์มากดีเพียงไรก็ตาม หากขาดคนดีมีสมรรถภาพในการปฏิบัติงานแล้วการบริหารงานในหน่วยก็ไม่อาจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ ในการวิจัยนี้เป็นการศึกษาถึงแนวคิดวิวัฒนาการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ศึกษาเฉพาะกรณีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ดังนั้นผู้วิจัยจึงต้องอาศัยหลายแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในเรื่องของการบริหารบุคคลของกิจการตำรวจของไทยและต่างประเทศ ตลอดจนการใช้อำนาจทางการปกครองหรือคำสั่งทางปกครองของฝ่ายบริหารในการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้าย ทำให้ทราบถึงภูมิหลังและแนวโน้มการพัฒนาการโครงสร้างขององค์กรตำรวจ ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลทฤษฎีและระเบียบการปฏิบัติงาน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของกิจการตำรวจ ไว้ดังนี้

แนวคิดและวิวัฒนาการการบริหารงานบุคคลสำนักงานตำรวจแห่งชาติในต่างประเทศ

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา

ตำรวจอเมริกา มีวิวัฒนาการมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ยุค คือ

1.1 ยุคแรก เริ่มตั้งแต่ ค.ศ.1840-1930 เป็นยุคที่ตำรวจมีพฤติกรรมในการปฏิบัติหน้าที่แบบใช้อำนาจ ใช้กำลัง และถูกใช้ให้ปฏิบัติไปในทางที่จะเกิดผลประโยชน์แก่นักการเมือง และผู้มีอิทธิพลทางการเงินและพรรคพวก โดยไม่ค่อยคำนึงถึงประชาชน ประชาชนจึงมีความรู้สึกที่ไม่ดีต่อตำรวจมาก ส่วนใหญ่จะดูแลปกป้องคุ้มครองกลุ่มผลประโยชน์ ตำรวจยุคนี้เรียกว่า “คนขาม”

1.2 ยุคที่ 2 เริ่มตั้งแต่ ค.ศ. 1930-1970 เป็นยุคปฏิรูป ตำรวจมุ่งเน้นการปราบปรามอาชญากรรม ป้องกันและลดสาเหตุที่จะทำให้เกิดอาชญากรรมในการปฏิบัติหน้าที่ ตำรวจยุคนี้จะถือกฎหมายเป็นหลักสำคัญและบังคับใช้กฎหมายตามตัวอักษร จึงเรียกว่า ยุค “นิติวิธี” และเพราะว่าตำรวจยุคนี้มีผลงานต่อสู้ป้องกันอาชญากรรมอย่างจริงจัง และได้ผลดีจึงถูกเรียกว่า “มือ

อาชีพ” ยุคนี้ภาพพจน์ของตำรวจดีขึ้นมากในความรู้สึกของประชาชน ตำรวจมีหน้าที่คุ้มครองชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน

1.3 ยุคที่ 3 เริ่มตั้งแต่ ค.ศ.1970-ปัจจุบัน เป็นยุคที่วิวัฒนาการต่อเนื่องจากยุคนิติวิธี เมื่อตำรวจใช้วิธีการแบบมืออาชีพปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจัง จนเกิดผลดีแก่ประชาชนโดยรวม ก็เกิดความศรัทธาไว้วางใจตำรวจประกอบกับเกิดแนวคิดใหม่ที่จะส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลชุมชนของตน อันจะทำให้สังคมปลอดภัยและสงบเรียบร้อย ในขณะเดียวกันฝ่ายตำรวจก็มุ่งเน้นการให้บริการต่างๆแก่ประชาชน ตำรวจช่วยเหลือสังคม และทำตัวใกล้ชิดกับประชาชน ร่วมกิจกรรมในชุมชน สร้างความสัมพันธ์ รู้จักเป็นมิตรกับชุมชน ตำรวจยุคปัจจุบันนี้มุ่งบริการและขอความร่วมมือมากกว่าใช้อำนาจบังคับ ยุคนี้จึงเรียกว่า ยุค “บริการ” ตำรวจยุคนี้เรียกว่า “ตำรวจชุมชน”

ในปัจจุบัน แนวความคิดเรื่องตำรวจชุมชน ซึ่งมุ่งบริการแก่ประชาชนได้แพร่หลายไปทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา มีบางรัฐที่นำวิธีปฏิบัติ “นิติวิธี” “มืออาชีพ” และ”บริการชุมชน” มาผสมผสานกัน แต่ก็ยังมีตำรวจที่ยังประพฤติตัวแบบ “คนยาม” ในยุคแรกอยู่ ส่วนมากจะเป็นตำรวจในนครใหญ่ ๆ เช่น นครนิวยอร์ก

ลักษณะเฉพาะของตำรวจอเมริกาโครงสร้างขององค์กรตำรวจแบบหลายหน่วยงาน แบบไม่ประสานงานกัน และมีการบังคับบัญชาแบบกระจายอำนาจ เนื่องจากประเทศอเมริกาเป็นประเทศที่มีพื้นที่กว้างใหญ่มาก จึงแบ่งการปกครองเป็นรัฐ ซึ่งมีอำนาจในการบริหารและดูแลกระบวนการยุติธรรมของรัฐ เช่น ผู้ว่าการรัฐมีอำนาจในการลดโทษประหารชีวิตได้ในบางกรณี องค์กรตำรวจของแต่ละรัฐ ก็ต้องสนองนโยบายของรัฐ และยังขึ้นอยู่กับลักษณะเศรษฐกิจสังคม วัฒนธรรมรวมทั้งสภาพปัญหาของท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น ตำรวจเมืองเซาเปาโล รัฐอิลลินอยด์ เป็นเมืองเล็ก สภาพสังคมสงบ มีอาชญากรรมน้อย จึงมีกำลังตำรวจเพียง 250 นาย ในขณะที่ชิคาโก เป็นเมืองใหญ่มีความเจริญทางธุรกิจสูง มีประชากรมาก จึงมีกำลังตำรวจมากประมาณ 14,000 นาย เมืองลอสแอนเจลิส (มีตำรวจเรียกว่า NYPD ซึ่งมีอักษรย่อติดที่รถตำรวจและที่ตรา) เป็นเมืองใหญ่มีความเจริญทางธุรกิจขนาดใหญ่ มีสำนักงานของกิจการธุรกิจใหญ่ ๆ จากทั่วโลก มีองค์กรระดับโลกมาก มีประชากรอยู่หนาแน่น มีอาชญากรรมสูง จึงมีกำลังตำรวจมากถึงประมาณ 25,000 นาย

สหรัฐอเมริกา เป็นตัวอย่างที่ดีที่ของโครงสร้างแบบกระจายอำนาจ คือมีหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายทั้งระดับสหพันธรัฐและมลรัฐทั้งหมดกว่า 17,000หน่วย และแต่ละหน่วยก็มีเขตอำนาจทับซ้อนกัน ทำให้ถูกจัดว่าเป็นโครงสร้างแบบ Uncoordinated กองกำลังตำรวจท้องถิ่นประกอบไปด้วย City forces และ County forces มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายของมลรัฐและกฎหมายหรือประกาศที่ออกโดยรัฐบาลท้องถิ่น (City and county governments) ในส่วนของ County forces จะอยู่ภายใต้

การบังคับบัญชาของ Sheriff ซึ่งมาจากการเลือกตั้งและมีผู้ช่วย Sheriff ที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายของมลรัฐและ County ในเขต County นั้น ๆ รวมถึงกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายของ County ในเขตเมือง (Towns and cities) ด้วยแต่โดยมารยาทผู้ช่วย Sheriff จะไม่ใช่อำนาจในท้องที่ที่เป็นเขตอำนาจของตำรวจเทศบาล (Municipal police force) ยกเว้นจะได้รับการร้องขอจาก Police chief ของท้องที่นั้น ๆ ในภาพรวม County police จะต้องแชร์อำนาจกับตำรวจในระดับมลรัฐและตำรวจเทศบาล (Municipal forces) และในหลายคดีที่ต้องทำงานร่วมกับหน่วยงานระดับมลรัฐและสหพันธรัฐ

หน่วยงานตำรวจในระดับมลรัฐอาจแบ่งแยกเป็นหน่วยเฉพาะหลายหน่วย เช่น หน่วยลาดตระเวนทางหลวง หน่วยรักษาความปลอดภัยในมหาวิทยาลัย หน่วยความปลอดภัยสาธารณะ หน่วยสืบสวน สอบสวน และหน่วยลาดตระเวนอุทยาน (Park rangers) แต่หลายรัฐก็เรียกรวมเป็นหน่วยงานเดียว คือ State Police ตำรวจในระดับมลรัฐอาจดูเป็นหน่วยงานที่ใหญ่มาก แต่ในทางปฏิบัติกลับมีเขตอำนาจจำกัดอยู่เฉพาะบริเวณที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของหน่วยอื่น ๆ และทางหลวงเท่านั้น

หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของสาธารณรัฐ (Federal law enforcement) แบ่งเป็น 2 ประเภท ประเภทแรกคือหน่วยงานทหาร เช่น สารวัตรทหาร (Military police) และหน่วยสืบสวนของทั้ง 3 กองทัพ คือ กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ ซึ่งมีหน้าที่สืบสวนสอบสวนอาชญากรรมที่กระทำต่อบุคลากรหรือทรัพย์สินของกองทัพ และอาชญากรรมที่กระทำโดยบุคลากรของกองทัพ ประเภทที่ 2 คือหน่วยงานพลเรือนซึ่งทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายพลเรือนของสหพันธรัฐ (Federal civil law enforcement) ซึ่งมีหลายหน่วยงาน แต่หน่วยงานที่เป็นหลักก็คือกระทรวงการคลัง และกระทรวงยุติธรรม

สหภาพแรงงาน ตำรวจอเมริกามีสหภาพแรงงานที่คอยดูแลสวัสดิการต่างๆของตำรวจ และบางครั้งก็เรียกร้องสิทธิประโยชน์ให้ตำรวจอเมริกา เป็นประเทศเดียวที่มีสหภาพแรงงานของตำรวจ

การปฏิบัติงานในหน่วยงาน ตำรวจอเมริกาให้ความสำคัญต่องานสายตรวจมาก เมื่อถึงส่วนไหนที่มีกำลังสายตรวจมากถึง 50 เปอร์เซนต์ เพื่อรักษาความปลอดภัย เป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาได้รวดเร็วทันเหตุการณ์ร้าย ตำรวจในหน่วยงานสายอื่นๆจะต้องถูกหมุนเวียนมาเป็นสายตรวจตำรวจที่เข้าปฏิบัติงานใหม่ ๆ ก็จะถูกจัดให้ไปฝึกงานสายตรวจจนรู้จักสภาพท้องที่ดี แม้ระดับหัวหน้าองค์กรตำรวจก็ต้องเคยผ่านงานสายตรวจมาแล้วเช่นกัน

การปฏิบัติงานด้านสืบสวน จะแบ่งเป็นประเภทคดีต่าง ๆ เช่นคดีประทุษร้ายชีวิตร่างกาย ฆาตกรรม คดีประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน ลัก-วิ่ง-ชิง-ปล้น คดีเด็กและเยาวชนเป็นผู้กระทำผิดและตก

เป็นเหยื่อคดีอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต และเทคโนโลยีขั้นสูง คดีสื่อลามก ขาบริการทางเพศ ยาเสพติด การพนัน คดีอุบัติเหตุจากรถร้ายแรง

หน่วยพิเศษ SWAT เป็นหน่วยปฏิบัติการพิเศษในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การช่วยเหลือตัวประกัน การลอบสังหารบุคคลสำคัญ การควบคุมฝูงชน และกิจการงานที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะ ตำรวจหน่วยนี้ ผ่านการคัดเลือกให้เข้ารับการฝึกอบรมพิเศษในการปฏิบัติงานเสี่ยงภัยจะทำงานเป็นทีม

FBI (Federal Bureau of Investigation) เป็นหน่วยงานพิเศษมีหน้าที่จับกุม สืบสวน สอบสวน คดีพิเศษ คดีเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ คดีที่คนร้ายหนีข้ามรัฐ และคดีที่เกินกำลังของตรวจท้องที่ของรัฐจะทำได้ มีอำนาจหน้าที่กว้างขวาง ปฏิบัติการได้ทั่วประเทศ ขึ้นตรงต่อสำนักงานกลาง ลักษณะการปฏิบัติหน้าที่เหมือนตำรวจนอกเครื่องแบบ และตำรวจสันติบาล

ปัญหาในการบริหารงานของตำรวจอเมริกา ปัญหาส่วนใหญ่ของตำรวจอเมริกาก็คล้ายกับปัญหาของตำรวจในประเทศอื่น ๆ แต่มีบางปัญหาซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของตำรวจอเมริกา ได้แก่

1. ปัญหาเรื่องชนกลุ่มน้อย ซึ่งมีชนชาติต่าง ๆ อยู่ในอเมริกามาก และส่วนใหญ่ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ก็จะไม่ศรัทธาในตำรวจมาก ตำรวจเองก็มีปัญหาในการดูแลคนเหล่านี้ จึงมีคนเชื้อชาติต่าง ๆ ที่มีอยู่ในเมืองนั้น ๆ มาเป็นตำรวจด้วย เช่น เมืองลอสแอนเจลิส

2. ปัญหาเรื่องสีผิว ทั้งในระหว่างประชาชนผิวขาว และผิวดำ (นิโกร) และในตำรวจผิวขาวและตำรวจผิวดำ

3. ปัญหาเรื่องเงินเดือนและค่าตอบแทนของตำรวจ ซึ่งได้รับน้อยมากเมื่อเทียบกับภารกิจที่มีมากและเสี่ยงภัย

4. ปัญหาเรื่องการใช้และพกพาอาวุธปืนของตำรวจอเมริกา

5. ปัญหาเรื่องความปลอดภัยในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ

6. ปัญหาเรื่องความเครียด พบว่าตำรวจอเมริกาในเมืองใหญ่ๆที่มีชนกลุ่มน้อยหลายเชื้อชาติ มีความเครียดสูงมาก และต่อเนื่องจนอยู่ในเกณฑ์ที่น่าเป็นห่วงมาก ตามความเห็นของจิตแพทย์

2. ประเทศอังกฤษ

ในอังกฤษกองกำลังตำรวจ (Regional police forces) มี 43 หน่วยที่เป็นอิสระต่อกัน นอกจากนี้ ยังมีตำรวจหน่วยพิเศษรับผิดชอบในการรักษาความปลอดภัยรถไฟและรถใต้ดิน หัวหน้าหน่วยตำรวจของอังกฤษซึ่งรับผิดชอบในท้องถิ่นเรียกว่า Chief Constable มีความเป็นอิสระในการทำงานตามพระราชบัญญัติตำรวจและศาลชั้นต้น ค.ศ.1994 อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการตำรวจในท้องถิ่น องค์ประกอบของคณะกรรมการมี 17 คน โดยมีองค์ประกอบของกรรมการคือ

บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภาท้องถิ่น 9 คน ผู้พิพากษาศาลชั้นต้น 3 คน และกรรมการอิสระ 5 คน แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสำหรับกองกำลังตำรวจในลอนดอน (Greater London) ที่เรียกว่า “ผู้บัญชาการตำรวจ ” (Commissioner) ขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Home Secretary) รับผิดชอบกำกับดูแลอังกฤษมีตำรวจในเครื่องแบบทั้งสิ้น 126,941 คน และตำรวจพลเรือน 52,775 คน คิดเป็นอัตราส่วนต่อประชากร 1:401 คน

ในอังกฤษ ตำรวจมีความเป็นอิสระจากองค์กรอื่น ๆ และได้รับการยอมรับจากประชาชน ยุคทองของตำรวจอังกฤษอยู่ในทศวรรษ 1950 อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับประชาชนอาจพิจารณาได้ทั้งเชิงบวก (Positive) และเชิงลบเป็นที่น่าสังเกตว่าการบังคับใช้กฎหมายบางประเภท เช่นกฎหมายจราจรและกฎหมายรถยนต์ ทำให้ตำรวจได้รับผลกระทบเชิงลบในความสัมพันธ์กับประชาชน ดังนั้นการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจจึงต้องมีความพอดีหรือความสมดุลขึ้นพื้นฐานระหว่างการคุ้มครองสังคม โดยดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดเพื่อผดุงความยุติธรรมและสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหา

อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอังกฤษ

สำนักงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Home Secretary Office) นี้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการภายในอังกฤษและเวลส์ รัฐมนตรีมีหน้าที่รับผิดชอบกว้างขวางโดยเฉพาะเกี่ยวกับการบริหารความยุติธรรม ความสงบเรียบร้อย กฎหมายอาญาและกำกับดูแลหน่วยงานความมั่นคง รัฐมนตรีทำหน้าที่เชื่อมต่อระหว่างพระราชินีและประชาชน ดังนั้นจึงมีอำนาจบางประการที่กระทำแทนพระราชินีรวมทั้งการรักษาความสงบและกิจการตำรวจ ได้แก่

1. สั่งให้หัวหน้าตำรวจพ้นจากตำแหน่ง คณะกรรมการระดับชาติใช้อำนาจในการสั่งให้หัวหน้าตำรวจพ้นจากตำแหน่งเพื่อประโยชน์ของการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือประสิทธิผล
2. ออกประมวลการปฏิบัติ รัฐมนตรีออกประมวลการปฏิบัติต่าง ๆ เกี่ยวกับหน้าที่ของตำรวจและหน่วยงานที่อยู่อำนาจ
3. ไต่สวนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตำรวจ รัฐมนตรีอาจสั่งให้คณะกรรมการระดับท้องถิ่นทำการไต่สวนโดยบุคคลรัฐมนตรีแต่งตั้งในเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่เกี่ยวข้องกับตำรวจในท้องถิ่นหรือเกี่ยวกับหน่วยงานระดับชาติ NCIS หรือ การไต่สวนอาจกระทำในที่สาธารณะหรือในที่รโหฐานตามที่รัฐมนตรีมีคำสั่ง

หลังจากมีกฎหมายออกโดยรัฐสภาให้ตำรวจต้องจัดทำรายงานในเรื่องต่าง ๆ ในเขตปกครองจนถึงปี ค.ศ.1827 ตำรวจได้ปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่นมาเป็นเวลายาวนานโดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลผู้พิพากษา (Justice of the peace) มีหน้าที่รักษาความสงบในท้องถิ่น เมือง และเขตชนบท

ทุกแห่ง ผู้พิพากษาจะแต่งตั้งตำรวจรวมทั้งผู้ช่วยทำหน้าที่รักษาความสงบ สำหรับในเมืองนอกจากตำรวจแล้วยังมีหน่วยรักษาความปลอดภัย (ยามรักษาการณ์) ทำหน้าที่ช่วยเหลือตำรวจอีกด้วย ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายเป็นเรื่องของท้องถิ่น ซึ่งประชาชนทุกคนมีความรับผิดชอบในการป้องกันอาชญากรรมและจับกุมผู้กระทำความผิด

โครงสร้างและหน้าที่ของตำรวจอังกฤษ

ระบบตำรวจของอังกฤษ มีการแบ่งแยกออกจากกันเป็นหลายหน่วย เช่น

1. กองกำลังตำรวจทำหน้าที่เฉพาะด้าน (Specific function) หรือ ตำรวจรัฐบาลกลาง จะมีภารกิจเฉพาะด้านมีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั่วประเทศ ประกอบด้วย ตำรวจขนส่ง (British Transport Police) ตำรวจทหาร (Ministry of Defense Police) ตำรวจป้องกันสถานที่ที่มีนิวเคลียร์ (Civil Nuclear Constabulary) และตำรวจต่อต้านองค์กรอาชญากรรม (Serious Organized Crime Agency) หน่วยงานเหล่านี้จะมีเจ้าหน้าที่และการทำงานที่เป็นอิสระต่อกัน โดยได้รับการสนับสนุนอุปกรณ์เครื่องมืองบประมาณจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น และถูกควบคุมดูแลโดยคณะกรรมการท้องถิ่น (Local County Committee) และผู้พิพากษาชั้นต้น (Magistrates)

2. กองกำลังตำรวจตามพื้นที่ความรับผิดชอบ (Areas) หรือตำรวจในท้องถิ่น เป็นการแบ่งกองกำลังตำรวจตามลักษณะการแบ่งพื้นที่ของประเทศ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

2.1 กองกำลังตำรวจที่แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบตามเขต County และ

2.2 กองกำลังตำรวจที่แบ่งตามพื้นที่เฉพาะขนาดเล็ก

สำหรับกองกำลังตำรวจที่แบ่งพื้นที่ความรับผิดชอบตามเขต County จะมีทั้งหมด 43 หน่วย และเป็นหน่วยงานที่มีกองกำลังพลมากที่สุดในประเทศ ซึ่งเทียบเคียงได้กับตำรวจภูธรจังหวัดของประเทศไทย หน่วยงานตำรวจเหล่านี้จะมีเจ้าหน้าที่และการทำงานที่เป็นอิสระต่อกัน โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ควบคุมกำกับดูแลโดยคณะกรรมการตำรวจท้องถิ่น (Local Police Authority) ของตนเอง ซึ่งอาจจะเรียกหน่วยงานตำรวจเหล่านี้ว่า “ตำรวจท้องถิ่น” (Local Police Force) จะมีเฉพาะตำรวจในเขตเมืองลอนดอนที่มีอยู่สองหน่วยเท่านั้น คือ Metropolitan Police และ City of London Police ซึ่งจะขึ้นตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Home Minister)

คณะกรรมการตำรวจ (Police Authorities) ประกอบไปด้วยผู้พิพากษา 3 คน (Magistrates) สมาชิกสภาท้องถิ่น 9 คน (Local Counselors) และอีก 5 คน มาจากประชาชนที่คัดเลือกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยคณะกรรมการตำรวจจะทำหน้าที่ตรวจสอบประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งหัวหน้าตำรวจจะต้องทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีให้กับคณะกรรมการทราบ คณะกรรมการท้องถิ่น (Local Police Authorities) ยังมีอำนาจ

ในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับอาวุโสโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Home Secretary) หัวหน้าตำรวจเองก็มีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจอื่น ๆ เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ตำรวจท้องถิ่นจะปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบของตนเองได้อย่างอิสระโดยอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติตำรวจ ค.ศ.1966

สำหรับกองตำรวจที่จัดตั้งขึ้นมารับผิดชอบในพื้นที่เฉพาะจะเป็นกองกำลังที่ดูแลพื้นที่ขนาดเล็กของตนเอง มีความเป็นอิสระต่อกัน ยกตัวอย่างเช่น สวอนสาธารณะ ท่าเรือ เป็นต้น ซึ่งเรียกหน่วยงานเหล่านี้ว่า Private Constabularies หน่วยงานตำรวจทุกหน่วยงาน (ยกเว้น Metropolitan Police) จะต้องตรวจสอบการทำงานโดยหน่วยงานที่มีชื่อว่า Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC) ซึ่งทำหน้าที่คล้ายคลึงกับจเรตำรวจของประเทศไทย โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วนด้วยกัน คือ HMIC for English and Wales รับผิดชอบตรวจสอบกองกำลังตำรวจในประเทศอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ หน่วยงานที่สองคือ HMIC for Scotland ซึ่งจะรับผิดชอบตรวจสอบการทำงานของตำรวจในสก็อตแลนด์

สำหรับการดูแลรักษาพระบรมวงศานุวงศ์ จะถูกมอบหมายให้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของ London Metropolitan Police ซึ่งดูแลความสงบเรียบร้อยในเขตเมืองลอนดอน โดยมีหน่วยในสังกัดที่ชื่อว่า Royalty and Diplomatic Protection Department (RDPD) ทำหน้าที่รับผิดชอบ ซึ่งจะดูแลความปลอดภัยให้กับพระบรมวงศานุวงศ์ทั้งในช่วงที่พำนักอยู่ในพระราชวังและเมื่อทรงออกไปปฏิบัติพระราชกรณียกิจภายนอก นอกจากนั้น ยังต้องดูแลคณะทูตต่าง ๆ ที่มาเป็นแขกของประเทศ

ระบบตำรวจในประเทศอังกฤษ จะมีระบบฐานข้อมูลกลางเก็บสถิติการกระทำผิด โดยมีการเชื่อมโยงกับ International criminal police organization (Interpol) ซึ่ง London Metropolitan Police เป็นผู้รับผิดชอบ นอกจากนั้น ยังมีระบบฐานข้อมูลกลางของหน่วยงานอื่น เช่น ข้อมูลยาเสพติด (National drugs intelligence) ข้อมูลอาชญากรรม (National criminal intelligence) ข้อมูลประชาชน (Registration) และข้อมูลยานพาหนะ

สรุป ระบบตำรวจของประเทศไทยถือเป็นต้นแบบที่สำคัญของระบบตำรวจประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่น ๆ ที่มีการจัดโครงสร้างของตำรวจออกเป็นหลาย ๆ หน่วย โดยมีตำรวจที่ดูแลพื้นที่ หรือดูแลแต่ละ County เป็นหน่วยงานหลักในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งเป็นลักษณะของตำรวจท้องถิ่นที่แยกออกจากกันอย่างอิสระเด็ดขาด ยกเว้นตำรวจในเมืองลอนดอนจะขึ้นตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อย่างไรก็ตาม ใน

ปัจจุบันรัฐบาลกลางได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในการดูแลตำรวจในแต่ละท้องถิ่นมากขึ้น โดยมีเป้าหมายในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานให้เป็นแบบองค์รวมมากยิ่งขึ้น

3. ประเทศฝรั่งเศส

ระบบตำรวจในกระบวนการยุติธรรมฝรั่งเศสมีลักษณะสอดคล้องกับระบบกฎหมายระบบศาล และปรัชญาขั้นพื้นฐานในการดำเนินคดีของระบบกฎหมายซีวิลลอว์

วิวัฒนาการตำรวจประเทศฝรั่งเศส เริ่มต้นสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 โดยกำหนดให้มีตำแหน่งหัวหน้าตำรวจกรุงปารีสซึ่งมีอำนาจทั้งการบริหารงานและการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดราคา การตรวจสอบการค้าขาย การควบคุมการชั่งตวงวัดต่าง ๆ รวมไปถึงการปราบปรามอาชญากรรม จนกระทั่งการตรวจสอบติดตามผู้ทรยศต่อชาติ ตำแหน่งหัวหน้าตำรวจประจำกรุงปารีสนี้ถูกยกเลิกเมื่อมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งใหญ่ในประเทศฝรั่งเศส โดยหลังจากนั้น นโปเลียน โบนาปาร์ต ได้ตั้งหน่วยงานตำรวจขึ้นในรูปของกระทรวงตำรวจ ทำหน้าที่ในเรื่องการหาข้อมูลและดูแลความมั่นคงของประเทศ ต่อมาเมื่อปี ค.ศ.1884 ได้มีการออกกฎหมายรัฐบาลท้องถิ่น จากผลของกฎหมายทำให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการควบคุมหน่วยงานตำรวจ ซึ่งมีลักษณะเป็นตำรวจท้องถิ่นที่ต้องทำงานควบคู่ไปกับตำรวจรัฐบาลกลางการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1941 เมื่อโครงสร้างใหม่ของหน่วยงานตำรวจฝรั่งเศสได้ถูกกำหนดขึ้น โดยกำหนดให้มีกองกำลังตำรวจสองหน่วยคือ กองกำลังตำรวจพลเรือน (Police Nationale) ซึ่งขึ้นตรงกับกระทรวงมหาดไทย และกองกำลังตำรวจทหาร (Police Gendamerie) ขึ้นตรงกับกระทรวงกลาโหม ต่อมาภายหลัง (เมื่อปีค.ศ.1983) ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานตำรวจท้องถิ่น (Police Municipale) อีกหน่วยหนึ่งขึ้น ตำรวจท้องถิ่นนี้ถูกตั้งขึ้นมาตามความต้องการของนักการเมืองในการหาเสียง ดังนั้นตำรวจประเภทนี้จึงมีอำนาจหน้าที่จำกัดไม่เทียบเท่าตำรวจพลเรือนและตำรวจทหาร

โครงสร้างและหน้าที่ตำรวจฝรั่งเศส

โครงสร้างของตำรวจฝรั่งเศสมีลักษณะผสมผสาน โดยภารกิจและหน้าที่หลักจะอยู่กับตำรวจของรัฐบาลกลาง คือ ตำรวจพลเรือนและตำรวจทหาร โดยมีตำรวจท้องถิ่นทำหน้าที่รับผิดชอบงานที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของตำรวจ และให้การสนับสนุนการทำงานของตำรวจรัฐบาลกลาง โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ตำรวจพลเรือน (Police Nationale) ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตเมืองที่มีประชากรมากกว่า 10,000 คน อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีกองกำลังตำรวจมากที่สุด

2. ตำรวจทหาร (Police Gendarmerie) เป็นกองกำลังตำรวจที่เก่าแก่ที่สุด อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม มีระบบและชั้นยศคล้ายคลึงกับทหาร ทำหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตชนบทที่มีขนาดประชากรในพื้นที่ไม่เกินหนึ่งหมื่นคน ซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ นอกจากนั้น ยังทำหน้าที่ดูแลพื้นที่ตามแนวชายแดนอีกส่วนหนึ่ง

3. ตำรวจท้องถิ่น (Police Municipale) ขึ้นอยู่กับเทศบาล โดยมีอำนาจหน้าที่จำกัดเฉพาะ เช่น การจัดระเบียบทางเท้า การวางสิ่งของรुकlässาสาธารณะ เป็นต้น ไม่มีอำนาจจับกุม ตรวจค้นสืบสวน ตำรวจท้องถิ่นได้ถูกเสนอขึ้นในฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ.1983 โดยประธานาธิบดี ฟรานซิส จากพรรคสังคมนิยม ที่ใช้ในการหาเสียงเพื่อรับการสนับสนุนจากท้องถิ่น

สำหรับงานด้านสอบสวน จะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งผู้พิพากษาจะทำหน้าที่ไต่สวนคดีด้วยตัวเองตั้งแต่เริ่มแรก เพื่อค้นหาความจริง โดยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ช่วยเหลือ

สรุป ตำรวจฝรั่งเศสเป็นตำรวจแห่งชาติที่มีกองกำลังตำรวจ 2 หน่วย เพื่อแบ่งหน้าที่กันดูแลรับผิดชอบพื้นที่ที่แตกต่างกัน โดยมีตำรวจท้องถิ่นคอยให้การสนับสนุนในบางภารกิจของตำรวจ นอกจากนั้น ตำรวจฝรั่งเศสยังมีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการประชาชนในด้านต่าง ๆ เช่น การออกบัตรประชาชน เป็นต้น การใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดี ทำให้โครงสร้างของตำรวจฝรั่งเศสมีลักษณะพิเศษที่งานสอบสวนไปขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรมโดยผู้พิพากษาจะทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงตั้งแต่เริ่มคดี โดยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้คอยให้การช่วยเหลือ

4. ประเทศญี่ปุ่น

หลักประกันสิทธิของพลเมืองญี่ปุ่นได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1980 มีหลักการที่สำคัญ คือ มีการปกครองประเทศโดยอาศัยหลักนิติธรรม (Rule of law) รัฐบาลจะต้องมาจากผู้แทนของประชาชน แบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ

การบริหารตำรวจในกระบวนการยุติธรรมญี่ปุ่น

กฎหมายบัญญัติให้รัฐบาลจัดตั้งองค์กรตำรวจส่วนกลางเพื่อควบคุมและกำกับดูแลองค์กรตำรวจในจังหวัดเรียกว่า “สำนักงานตำรวจแห่งชาติ” โดยมีคณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติทำหน้าที่กำกับดูแลความรับผิดชอบของตำรวจมีหลายประการ ตั้งแต่การป้องกันอาชญากรรมโดยทั่วไป การคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินประชาชน การต่อต้านการก่อการร้ายและการจรรยาบรรณ การต่อต้านองค์กรอาชญากรรม การควบคุมการจราจร การออกใบอนุญาตขับขี่ยานยนต์

การควบคุมธุรกิจเอกชนบางประการ เช่น สถานบันเพื่อการรักษาความปลอดภัยภาคเอกชน โรงรับจำนำ การคุ้มครองผู้เสียหายและการควบคุมอาวุธปืน เป็นต้น

โครงสร้างและหน้าที่ของตำรวจญี่ปุ่น กิจการตำรวจญี่ปุ่นได้เริ่มขึ้นตั้งแต่เมื่อประมาณ 400 ปีมาแล้วซึ่งนักประวัติศาสตร์ได้บันทึกไว้ว่า ในสมัยเอโดะ (Edo period, 1600-1868) ครั้งที่โชกุนนามว่า โทกุกาว่า อิเอยาสุ (Tokugawaleyasu) ได้เรืองอำนาจขึ้น ได้มีการจัดระเบียบการปกครองแบ่งพื้นที่อาณาเขตเมือง และมีเจ้าเมือง (เดมิยวหรือ Daimyo) เป็นผู้ปกครอง ทั้งยังจัดให้มีกิจการตำรวจขึ้นในแต่ละเมืองโดยให้เจ้าเมืองซึ่งมีศักดิ์เป็นหัวหน้าชามูไรของแต่ละเมืองเป็นหัวหน้าตำรวจมีหน้าที่ปกครอง ดูแล บังคับบัญชาชามูไรลูกน้อง ซึ่งทำหน้าที่เป็นตำรวจภายในอาณาเขตพื้นที่เมืองของตน นอกจากนั้น เจ้าเมืองคนเดียวกันนี้ยังทำหน้าที่เป็นอัยการ และผู้พิพากษาพิจารณาความผิดต่าง ๆ ที่กระทำในเขตพื้นที่ของเมืองนั้นอีกด้วย เป็นผลทำให้การป้องกันปราบปรามอาชญากรรมของญี่ปุ่นในสมัยนั้นเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ละเอียดและสามารถนำความสงบสุขมาสู่สังคม และนำความเจริญรุ่งเรืองมาสู่ประเทศญี่ปุ่นได้เป็นระยะเวลาที่ยาวนานกว่า 250 ปี หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศญี่ปุ่นถูกบังคับโดยประเทศสหรัฐอเมริกา ให้แต่ละท้องถิ่นมีกิจการตำรวจที่เป็นอิสระไม่ขึ้นตรงกับรัฐบาล กระทรวง องค์กร หรือหน่วยงานใด โดยมีเพียงการควบคุมจากประชาชนในท้องถิ่น ผ่านทางคณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยสาธารณะของท้องถิ่น ซึ่งในภายหลังได้ถูกวิจารณ์ว่าไม่สามารถควบคุมประสิทธิภาพการทำงานของตำรวจ รวมทั้งการประสานงานระหว่างตำรวจในเมืองต่าง ๆ ต่อมา ในปี ค.ศ.1974 รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ออกกฎหมายปรับปรุงตำรวจขึ้นใหม่ โดยรวมกิจการตำรวจของแต่ละท้องถิ่นกับตำรวจภูธรจังหวัดเข้าเป็นหนึ่งเดียวแล้วรองรับด้วยการจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (National Police Agency) โดยมีสถานีตำรวจเมืองที่กระจัดกระจายอยู่ตามเมืองต่าง ๆ เป็นผู้ปฏิบัติงานในขอบเขตพื้นที่ของแต่ละเมืองนั้น

โครงสร้างของตำรวจญี่ปุ่นมีลักษณะผสมผสาน มีโครงสร้างหลักเป็นตำรวจแห่งชาติ โดยมีความเป็นท้องถิ่นผสมผสานในระดับสถานีตำรวจ ตำรวจแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่นอยู่ในการดูแลของนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจะไม่มีอำนาจสั่งการโดยตรงต่อการทำงานของตำรวจ แต่จะมีคณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติเป็นผู้ควบคุม กำกับ สั่งการด้านนโยบายและมีอำนาจแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติโดยความยินยอมของนายกรัฐมนตรีคณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ ประกอบไปด้วยรัฐมนตรีในรัฐบาล 1 ท่าน เป็นประธาน และมีกรรมการอีก 5 ท่านแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี โดยความยินยอมของทั้ง 2 สภา และคุณสมบัติสำคัญของคณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ จะต้องไม่ดำรงตำแหน่งในกิจการตำรวจหรืออัยการก่อนหน้าที่จะมารับตำแหน่งนี้ 5 ปี

ในโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีหน่วยงานในระดับกองบัญชาการภาค ทั้งหมด 7 กองบัญชาการและ 2 กองบัญชาการพิเศษ คือ โตเกียวและฮอกไกโด ลดหลั่นจาก กองบัญชาการเป็นหน่วยงานระดับตำรวจภูธรจังหวัด มีทั้งหมด 47 จังหวัด ซึ่งจะคอยควบคุมดูแล การทำงานของสถานีตำรวจจะใช้เงินของจังหวัด โดยตำรวจแห่งชาติจะเป็นผู้ควบคุมการทำงานและการฝึกอบรม นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยสาธารณะจังหวัดคอยควบคุม กำกับ ดูแลการทำงานในระดับสถานีตำรวจ

การจัดองค์กรตำรวจแห่งชาติ

คณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประกอบกันเป็นองค์กรตำรวจแห่งชาติของญี่ปุ่น

1. คณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ

วัตถุประสงค์หลักในการนำระบบนี้มาใช้เพื่อเป็นหลักประกันการบริหารงานที่เป็น ประชาธิปไตยและเป็นกลางทางการเมืองของตำรวจภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบไปด้วยประชาชนที่มีจิตสำนึกที่ดี คณะกรรมการนี้จะทำหน้าที่กำกับดูแลด้านการ บริหารของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และนายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจบังคับบัญชาโดยตรงหรือ ควบคุมอันเป็นหลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลางทางการเมือง

2. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

2.1 การจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่

สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาได้รับการ แต่งตั้งหรือถอดถอนโดยคณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติโดยความเห็นชอบของ นายกรัฐมนตรี ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติอยู่ภายใต้การกำกับดูแลด้านการบริหารของ คณะกรรมการ มีหน้าที่บริหารงานของสำนักงาน แต่งตั้งและถอดถอนเจ้าหน้าที่ กำกับดูแลและ ควบคุมองค์กรตำรวจจังหวัดตามหน้าที่ที่กำหนดไว้

2.2 องค์กรที่ขึ้นตรงต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติประกอบไปด้วย วิทยาลัยตำรวจ แห่งชาติ สถาบันวิจัยวิทยาการตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานใหญ่องค์กรกึ่งพระเจ้าจักรพรรดิ

2.3 กองบัญชาการตำรวจในภูมิภาค ขึ้นตรงต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

3. โครงสร้างตำรวจจังหวัด

กฎหมายว่าด้วยตำรวจของญี่ปุ่นให้อำนาจจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบกิจการตำรวจเพื่อ คุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและรักษาความสงบเรียบร้อยโดยการป้องกันปราบปราม และสอบสวนคดีอาญา การจับกุมผู้ต้องหาที่กระทำความผิดและการควบคุมจราจรกิจการตำรวจ ญี่ปุ่นแบ่งออกตามเขตภูมิศาสตร์ มีทั้งสิ้น 47 จังหวัด แต่ละจังหวัดมีคณะกรรมการเพื่อความปลอดภัย

ปลอดภัยสาธารณะจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแลตำรวจในจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งมีทั้งสิ้นประมาณ 260,000 คน ประกอบไปด้วยตำรวจในเครื่องแบบ 230,000 คน พลเรือน 30,000

กฎหมายบัญญัติให้รัฐบาลจัดตั้งองค์กรตำรวจส่วนกลางเพื่อควบคุมและกำกับดูแลองค์กรตำรวจในจังหวัดเรียกว่า “สำนักงานตำรวจแห่งชาติ” โดยมีคณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติทำหน้าที่กำกับดูแล ความรับผิดชอบของตำรวจมีหลายประการ ตั้งแต่การป้องกันอาชญากรรมโดยทั่วไป การคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินประชาชน การต่อต้านการก่อการร้ายและการจรรยาบรรณ การต่อต้านองค์การอาชญากรรม การควบคุมการจราจร การออกใบอนุญาตขับขี่ยานยนต์ การควบคุมธุรกิจเอกชนบางประการ เช่น สถานบันเทิงการรักษาความปลอดภัยภาคเอกชน โรงรับจำนำ การคุ้มครองผู้เสียหายและการควบคุมอาวุธปืน

สรุป วิวัฒนาการของตำรวจญี่ปุ่นคล้ายคลึงกับตำรวจเยอรมันซึ่งถูกฝ่ายสัมพันธมิตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสหรัฐอเมริกาทำให้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างตำรวจท้องถิ่น และต่อมาตำรวจญี่ปุ่นได้ปรับมาเป็นตำรวจแห่งชาติ โดยให้ส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในระดับสถานีตำรวจได้ระดับหนึ่ง โดยมีคณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ส่วนสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะทำหน้าที่ในการฝึกอบรม และกำหนดนโยบายการทำงานให้กับสถานีตำรวจ

แนวคิดและวิวัฒนาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติของประเทศไทย

การที่จะศึกษาถึงกฎหมายฉบับใดจะต้องทราบถึงประวัติความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีของกฎหมายฉบับนั้น ๆ เสียก่อน เมื่อประเทศมีการพัฒนาขึ้นการบริหารงานตำรวจได้กลายเป็นศาสตร์แขนงหนึ่งซึ่งได้มีการเรียนการสอนไม่เพียงแต่ในระดับปริญญาตรีแต่ได้พัฒนาไปถึงระดับปริญญาโทและปริญญาเอกอีกด้วย จึงแสดงให้เห็นว่า การบริหารงานตำรวจได้กลายเป็นสาขาวิชาที่นิยมศึกษากันอย่างลึกซึ้งและแพร่หลาย โดยเฉพาะในกลุ่มที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่างตระหนักดีว่า ตำรวจคือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงฝ่ายเดียวที่เข้าติดต่อสัมพันธ์กับประชาชนทุกระดับตลอด 24 ชั่วโมง ตำรวจต้องบริการประชาชนทั้งในงานเกี่ยวกับอาชญากรรมและไม่เกี่ยวกับอาชญากรรม งานตำรวจจึงไม่ใช่งานง่าย ๆ ที่ผู้ใดที่จะสามารถบริหารได้ยิ่งไปกว่านั้น ตำรวจไม่ใช่ทหาร ศาสตร์ที่ตำรวจเรียนรู้จึงมีลักษณะแตกต่างจากทหาร การพัฒนาการของการจัดองค์กรตำรวจได้มีวิวัฒนาการขึ้นมาเรื่อยๆ กล่าวได้ว่าหลักการและทฤษฎีต่าง ๆ เป็นพื้นฐานที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาขององค์กรตำรวจ การบริหารงานตำรวจจึงเป็นสาขาหนึ่งของการบริหารงานยุติธรรม เพราะองค์กรตำรวจเป็นส่วนหนึ่งของการกระบวนการยุติธรรมที่เปรียบเสมือนเป็นต้นธารของ

กระบวนการยุติธรรม ผู้วิจัยจึงขอลำถึงแนวความคิดและวิวัฒนาการของกิจการตำรวจและทฤษฎีไว้พอสังเขป

หลังจากที่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยคณะราษฎรในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 แล้วก่อให้เกิดผลกระทบต่องค์กรตำรวจไทย โดยพลตำรวจโทพระธีรกรมประกาศ อธิบดีกรมตำรวจได้ประกาศลาออกจากตำแหน่ง เนื่องจากเหตุผลทางการเมืองและได้มีการแต่งตั้ง พลตำรวจเอกพระยาบุรุษรัตนสุภกิจขึ้นแทนในปีเดียวกันได้เปลี่ยนชื่อ “กรมตำรวจภูธร” เป็น “กรมตำรวจ” แล้วแบ่งส่วนราชการ กรมตำรวจ พ.ศ. 2475 จัดแบ่งกรมตำรวจออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 หน่วยงานส่วนกลางและสำนักบริหารของอธิบดีกรมตำรวจมี 6 กอง คือ กองกลาง กองบัญชา กองโรงเรียน กองตรวจคนเข้าเมือง และกองทะเบียนกลาง

ส่วนที่ 2 ตำรวจนครบาล แบ่งออกเป็น ตำรวจนครบาลเหนือ ตำรวจนครบาลใต้ และตำรวจนครบาลธนบุรี

ส่วนที่ 3 ตำรวจภูธร แบ่งเป็น 4 ภาค คือตำรวจภูธรภาคกลาง ตำรวจภูธรภาคตะวันออก ตำรวจภูธรภาคเหนือ และตำรวจภูธรภาคใต้

ส่วนที่ 4 ตำรวจสันติบาล เป็นหน่วยที่ตั้งขึ้นใหม่เพื่อทำหน้าที่เดิมของตำรวจภูธรกลาง และตำรวจนครบาลพิเศษ รวมเข้าด้วยกัน และภายหลังได้ขยายงานออกไปกว้างขวางเป็นกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง สำนักงานตำรวจสันติบาล

องค์กรตำรวจในยุคนี้จะเริ่มมีความเกี่ยวข้องกับการเมืองอยู่ตลอดเวลา เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงการเมืองอยู่บ่อย ๆ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิวัติรัฐประหาร หรือการปฏิรูปการปกครองในแต่ละครั้ง อธิบดีกรมตำรวจและผู้บังคับบัญชาระดับสูงของตำรวจมักจะต้องเข้าร่วมด้วย โดยเริ่มตั้งแต่คณะราษฎรได้ตระหนักถึงความสำคัญขององค์กรตำรวจในฐานะที่เป็นฐานอำนาจทางการเมือง จึงได้เข้ามาควบคุมองค์กรตำรวจอย่างใกล้ชิด ด้วยเหตุนี้ ตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจจึงได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าเป็นตำแหน่งที่มีความเกี่ยวข้องกับการเมืองสูงมาก และมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสอำนาจทางการเมืองอยู่เสมอ มากกว่าตำแหน่งอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี พ.ศ.2494 พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ ได้รับการแต่งตั้งเป็นอธิบดีกรมตำรวจ ได้ให้คำขวัญว่า “ไม่มีอะไรภายใต้ดวงอาทิตย์ที่ตำรวจไทยทำไม่ได้” ซึ่งนำองค์กรตำรวจไปเกี่ยวข้องกับการเมืองในขณะนั้นเป็นอย่างมาก ในขณะเดียวกันองค์กรตำรวจในสมัยนี้มีการส่งเสริมสนับสนุนวิชาการและวิชาการตำรวจเป็นอย่างมาก ได้มีการส่งเสริมให้ข้าราชการตำรวจศึกษาค้นคว้า รวบรวมเขียนตำราด้านวิชาการ และวิชาการตำรวจอย่างแพร่หลาย นอกจากนี้กรมตำรวจยังได้มีการพัฒนากิจการกิจกรรมด้านต่างๆ เช่น การก่อสร้างสถานที่ราชการตำรวจ สถานีตำรวจ บ้านพักตำรวจ

รวมทั้งมีการตัดตั้งหน่วยงานตำรวจเพิ่มเติมอีกหลายหน่วย อาทิ ตำรวจยานเกราะ ตำรวจน้ำ ตำรวจรถไฟ ตำรวจสุนัข ตำรวจม้า และ ตำรวจพลร่ม จนกระทั่ง พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ ได้พ้นจากตำแหน่งในปี พ.ศ.2500

นับแต่ปี พ.ศ.2500 เป็นต้นมาจนกระทั่งปัจจุบันองค์กรตำรวจได้รับการพัฒนาเรื่อยมา แต่อยู่ในลักษณะที่ค่อนข้างล่าช้าไม่ทันการ ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขเป็นจำนวนมาก และได้ทับถมทวีมากขึ้นตามลำดับ จนกลายเป็นปัญหาที่สลับซับซ้อนเกี่ยวพันกันไป เป็นที่ยุ้งยากสำหรับการแก้ไขในอนาคต อาทิ ปัญหาการบริหารงานบุคคล ปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่มีขอบ และปัญหาระบบงานและโครงสร้าง

กิจการตำรวจได้ดำเนินการที่จะปรับปรุงโครงสร้างมาเป็นเวลานาน แต่การพิจารณาดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมนี้เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2522 เป็นต้นมา โดยสรุปคือคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีมี พลเรือเอกเกตุ สันติเวชกุล เป็นประธานได้พิจารณาเห็นว่าควรปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของตำรวจขึ้นใหม่ให้ชัดเจนเหมาะสม ไม่กว้างเกินไปโดยอาศัยโครงสร้างเดิม แต่ใช้การบริหารงานเข้าช่วย การดำเนินการยังไม่เสร็จสิ้น เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใน ปี พ.ศ.2523 การที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในสมัยวิสามัญครั้งที่ 16/2523 มีมติให้คณะกรรมการการปกครองพิจารณาปรับปรุงระบบงานและโครงสร้างของกรมตำรวจ การพิจารณาเห็นว่าขอบข่ายของกรมตำรวจกว้างเกินไป ทำให้มีปัญหาในทางปฏิบัติ จึงเสนอให้ตั้งกรมขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อควบคุมตรวจสอบอำนาจของกรมตำรวจให้ใช้ระบบสายงานยกเลิกระบบยศและให้โอนบางหน่วย อาทิ กองตำรวจป่าไม้ กองตำรวจรถไฟ ฯลฯ ให้ไปหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงต่อคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่สำนักนายกรัฐมนตรีตั้งขึ้น เพื่อพิจารณาข้อพิจารณาของคณะกรรมการการปกครองดังกล่าว และได้ตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจปรับปรุงการบริหารงานกรมตำรวจขึ้นร่วมพิจารณาด้วย นำมาซึ่งการเสนอรูปแบบโครงสร้างและระบบงานของกรมตำรวจเป็น 2 รูปแบบได้แก่

1. รูปแบบเป็นกรมตำรวจขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยแต่ให้ปรับปรุงระบบงานใหม่
2. รูปแบบเป็นองค์กรตำรวจแห่งชาติขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

ได้สรุปผลส่งให้กรมตำรวจพิจารณาโดยมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาระหว่างเดือนมีนาคม ถึงมิถุนายน 2525 แต่ไม่ได้ข้อยุติ ต่อมาในปีเดียวกันนั้น กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาความเห็นของคณะกรรมการการปกครองแล้วจึงเสนอความเห็นต่อเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จากการศึกษาที่มีทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ในส่วนที่ไม่เห็นด้วยคือการตั้งกรมขึ้น เพื่อควบคุมตรวจสอบอำนาจของกรมตำรวจ และก็ไม่ปรากฏผลเป็นรูปธรรม

ปี พ.ศ.2526 ในสมัย พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2526 ว่า “...จะปรับปรุงหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยให้มีประสิทธิภาพในการบริการประชาชนยิ่งขึ้น...” คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ โดยมี พล.อ. ประจวบ สุนทรากร รองนายกรัฐมนตรี ในขณะนั้นเป็นประธานจากการพิจารณาเห็นว่าการยกฐานะกรมตำรวจเป็นทบวงตำรวจไม่เหมาะสม ควรแก้ไขสภาพภายในองค์กรเท่าที่จำเป็นเร่งด่วนไปก่อน คณะกรรมการฯ ได้กำหนดนโยบายการพิจารณาปรับปรุงไว้ และมอบให้กรมตำรวจไปตั้งคณะเจ้าหน้าที่ขึ้นพิจารณา ซึ่งต่อมากกรมตำรวจได้เสนอผลการพิจารณาต่อคณะอนุกรรมการฯ สรุปว่ายังหาข้อยุติที่จะดำเนินการต่อไปไม่ได้

ปี พ.ศ.2531 กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นำโดย พล.ต. ประमाण อติเรกสาร ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งทบวงตำรวจมีส่วนราชการระดับกรม 7 กรม ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดทบวง กรมตำรวจนครบาล กรมตำรวจสอบสวนกลาง กรมตำรวจภูธร กรมตำรวจตระเวนชายแดน และสถาบันพัฒนาข้าราชการตำรวจ และต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ส่งให้กรมตำรวจตรวจร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี และกรมตำรวจได้ตั้งคณะทำงานศึกษาปัญหาโครงสร้างกรมตำรวจ เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมเสนอกรมตำรวจพิจารณาผลการพิจารณาของคณะทำงานเสนอความเห็นควรตั้งทบวงตำรวจให้มีส่วนราชการระดับกรม 10 กรม โดยปรับเพิ่มกรมตำรวจภูธร เป็นกรมตำรวจภูธร 1-4 และได้เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ผลการพิจารณายังไม่แล้วเสร็จ เนื่องจากเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ปี พ.ศ.2534 พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยมีการเสนอเรื่องการจัดตั้งทบวงตำรวจ ซึ่งต่อมาได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาและมีมติเห็นชอบตามที่นายกรัฐมนตรี และกระทรวงมหาดไทยเสนอ และกระทรวงมหาดไทยได้แจ้งให้กรมตำรวจทราบมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เพื่อเร่งรัดทำพระราชบัญญัติจัดตั้งทบวงตำรวจ กรมตำรวจมีคำสั่งตั้งคณะกรรมการจัดทำโครงสร้างทบวงตำรวจโดยมีอธิบดีกรมตำรวจเป็นประธาน ผลการพิจารณาของคณะกรรมการเห็นควรจัดตั้งทบวงตำรวจแบ่งส่วนราชการเป็น 12 กรม คือ เพิ่มสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ สำนักงานนโยบายและแผน เปลี่ยนสถาบันพัฒนาข้าราชการตำรวจเป็นกรมตำรวจศึกษา และเสนอผลการพิจารณาให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยพิจารณา แต่เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเสียก่อน กระทรวงมหาดไทยจึงถอนเรื่องการจัดตั้งทบวงตำรวจจากคณะรัฐมนตรีและกรมตำรวจตั้งยุคเรื่องไว้ก่อน

ปี พ.ศ.2536 กรมตำรวจอนุมัติให้ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ (พล.ต.ท. วิสุทธิ์ กิตติวัฒน์ ยศ และตำแหน่งขณะนั้น) ศึกษาพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจตามรูปแบบของตำรวจญี่ปุ่นมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพสังคมและการปกครองของประเทศไทย กล่าวคือ

- 1) ระบบการปกครองของญี่ปุ่นและไทยเป็นระบบเดียวกัน คือการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข
- 2) ประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยวเช่นเดียวกัน
- 3) ประเทศญี่ปุ่นและไทยมีรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินคล้ายคลึงกัน คือราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น
- 4) หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกาได้ผลักดันให้ประเทศญี่ปุ่นจัดองค์กรตำรวจเป็นตำรวจท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบแต่ก็ล้มเหลวไม่สามารถดำเนินการได้ จึงได้ปรับปรุงแบบองค์กรตำรวจเป็นรูปแบบปัจจุบัน โดยเป็นการผสมผสานระหว่างตำรวจส่วนกลางและตำรวจท้องถิ่นเข้าด้วยกัน

จากการศึกษาได้เสนอความเห็นควรจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง โดยจัดทำรูปแบบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เสนออธิบดีกรมตำรวจเพื่อนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาต่อไปแต่ยังไม่ได้ข้อยุติ

ต่อมาเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2538 กรมตำรวจได้มอบหมายให้รองอธิบดีกรมตำรวจฝ่ายบริหาร (พล.ต.อ. วิสุทธิ์ กิตติวัฒน์) พิจารณาปรับปรุงโครงสร้างองค์กรตำรวจอีกครั้งหนึ่ง จากการพิจารณาได้เสนอรูปแบบองค์กรตำรวจออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่

- 1) รูปแบบกรมตำรวจในสังกัดกระทรวงยุติธรรม
- 2) รูปแบบทบวงตำรวจไม่สังกัด กระทรวงมหาดไทย
- 3) รูปแบบสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

และจากการประชุมพิจารณาแนวทางการศึกษาทั้งสามรูปแบบที่ประชุมมีมติเห็นด้วยในรูปแบบที่ 3

เมื่อ ปีพ.ศ. 2540 ได้มีการประชุมสัมมนาผู้บริหารระดับสูงของกรมตำรวจ (ระดับผู้บัญชาการขึ้นไป) ที่อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา และได้พิจารณารูปแบบโครงสร้างของกรมตำรวจในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งรูปแบบตำรวจญี่ปุ่น จากผลการสัมมนาเห็นควรจัดโครงสร้างตามแนวตำรวจญี่ปุ่น กรมตำรวจจึงได้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาโครงสร้างกรมตำรวจขึ้น โดยมี พล.ต.อ. วิสุทธิ์ กิตติวัฒน์ รองอธิบดี (ฝ่ายบริหาร) เป็นประธาน ได้พิจารณาที่จะปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยได้ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง

ทบวงกรม (ฉบับที่...) พ.ศ.... และร่างพระราชบัญญัติสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.... โดยให้เป็นส่วนราชการอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นำเสนอ พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี และนายเสนาะ เทียนทอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่มาตรวจเยี่ยมกรมตำรวจเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2540 ซึ่งต่างเห็นด้วยในหลักการ โดยให้ไปศึกษารายละเอียด และรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ข้าราชการตำรวจ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

เมื่อนายชวน หลีกภัย กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 2 โดยมีพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้มีนโยบายให้การสนับสนุนการปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามรูปแบบที่กรมตำรวจเคยเสนอให้ พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ และนายเสนาะ เทียนทอง เห็นชอบในหลักการคือ ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีกระทรวงหรือทบวง แต่เป็นส่วนราชการอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่เนื่องด้วยได้รับการท้วงติงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงได้แก้ไขเป็นส่วนราชการอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 230 โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจกระทรวงมหาดไทยไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2541

รัฐบาลมีนโยบายที่จะปรับปรุงกิจการตำรวจให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยเฉพาะในด้านของกิจการตำรวจ การบริหารงานบุคคล ให้มีการบริหารจัดการที่คล่องตัวเป็นอิสระ จนกระทั่งในสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้มีการปรับปรุงแก้ไขใหม่ ในปี พ.ศ. 2547 มีการตราพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 ขึ้นใหม่ โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาประกาศใช้ ณ วันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 บังคับใช้วันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 เป็นต้นมา และให้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.2521 พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ.2477 พระราชบัญญัติยศตำรวจ พ.ศ.2480 และพระราชบัญญัติเครื่องแบบตำรวจ พ.ศ. 2477(ฉบับที่ 2) เพราะบทบัญญัติดังกล่าวไม่เหมาะสมแก่การพัฒนาระบบงานตำรวจในสภาพการณ์ปัจจุบัน

ปัจจุบันสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ในการบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีแต่ผู้เดียว การปรับปรุงกฎหมายตำรวจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 ได้กำหนดให้มีหลักการสำคัญคือการกำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ที่มีความชัดเจนมากขึ้น โดยมีคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ปฏิบัติตามนโยบายระเบียบแบบแผน มติคณะรัฐมนตรี และกฎหมาย การกำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการตำรวจมีอำนาจหน้าที่ในด้านของการบริหารบุคคล การจัดระบบการบริหารราชการงานบุคคล การบังคับ

ปัญหา การแต่งตั้งโยกย้ายหรือการดำเนินการทางวินัยให้เกิดความเป็นธรรม ความเหมาะสม ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติหลายครั้ง ตามสภาพความเปลี่ยนแปลงและปัจจัยเกื้อหนุนทางสังคม ส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะขยายหน่วยงาน แต่ปัญหาขององค์กรตำรวจได้ทับถมทวีคูณขึ้นตามลำดับ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาที่ผิดพลาดได้กลายเป็นปัญหาที่สลับซับซ้อนยิ่งขึ้น สำหรับอนาคต ดร. ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ สรุปความเห็นที่น่าคิดสำหรับองค์กรตำรวจว่า ตลอดระยะเวลา 5 ทศวรรษหลัง ชื่อเสียงเกียรติยศของวงการตำรวจซึ่งได้พากเพียรสะสมไว้ในยุคปฏิรูปการปกครองได้เสื่อมสลายลงตามลำดับในยุคหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง แม้ในบางยุคสมัยตำรวจได้รับการพัฒนาปรับปรุงขนานใหญ่ แต่ก็เกินไปเพื่ออำนาจทางการเมืองและผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้ปกครองเป็นสำคัญ คำว่า “ตำรวจของประชาชน” ได้เลื่อนลงไปจากเจตนารมณ์ของนายตำรวจผู้บริหารระดับสูงในยุคปัจจุบัน จนยากแก่การแก้ไขให้กลับคืนสู่ครรลองของตำรวจอาชีพที่ยึดมั่นในคุณธรรมและเกียรติศักดิ์

ที่กล่าวมาแล้วนั้น เป็นแนวความคิดและวิวัฒนาการขององค์กรตำรวจตั้งแต่หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาจนถึงปัจจุบัน โดยสรุป ส่วนประวัติศาสตร์หน้าต่อไปขององค์กรตำรวจจะเป็นอย่างไรย่อมแล้วแต่สภาพแวดล้อมทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ซึ่งเป็นพลวัตหรือมีการเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวอย่างรวดเร็วอยู่ตลอดเวลา และย่อมเป็นบทพิสูจน์ที่สำคัญว่า การเปลี่ยนแปลงที่กำลังดำเนินอยู่ขององค์กรตำรวจในขณะนี้มาจากอำนาจทางการเมืองตราบอบประชาธิปไตยที่กล่าวอ้างว่าเป็นตัวแทนของประชาชน จะสามารถปรับปรุงโครงสร้างองค์กรตำรวจให้เป็นตำรวจของประชาชนได้จริงหรือไม่ หรือจะเป็นเพียงการร่วมดำเนินการระหว่างฝ่ายการเมืองกับกลุ่มผู้บริหารระดับสูงของตำรวจ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของกลุ่มตนเองที่เคยเป็นมาในอดีต

ฉะนั้นผู้วิจัยจึงขอกล่าวถึงพัฒนาการของการบริหารงานในกิจการตำรวจยุคใหม่ ในหลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ดังนี้

1. การบริหารงานบุคคล (Personal administration)

การบริหารงานบุคคลหรือการจัดการทรัพยากรมนุษย์ภายในองค์กร ถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบในการบริหารงานภายในองค์กร ทั้งนี้ ทรัพยากรมนุษย์ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญขององค์กร เพราะทรัพยากรด้านกำลังคน เป็นพื้นฐานหนึ่งที่สำคัญที่ขาดมิได้ในการบริหารองค์กรดังที่แมกกินสัน (Megginson) ได้กล่าวไว้ว่า

“มนุษย์เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการบริหาร ถึงแม้ว่าคุณค่าของมนุษย์จะเป็นสิ่งที่จับต้องไม่ได้ ไม่สามารถใช้หลักเกณฑ์กำหนดคุณค่าเช่นเดียวกับวัตถุ หรือสินค้าทางเศรษฐกิจอื่นๆ ได้ แต่มนุษย์ก็ยังถือว่าเป็นทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และขณะเดียวกันก็มีคุณค่าและเกียรติภูมิ”

2. แนวคิดว่าด้วยการบริหารงานบุคคล

ในการศึกษาองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล กล่าวว่า การศึกษาเรื่องการบริหารงานบุคคลนั้นสามารถที่จะแบ่งออกได้เป็น 2 แนวทางใหญ่ ๆ ตามพัฒนาการของวิชาการบริหารงานบุคคล คือ มีการแบ่งการศึกษาการบริหารงานบุคคลออกเป็น 2 ยุค ได้แก่ ยุคแรก ที่เรียกว่าเป็นแนวคิดการบริหารงานแบบเก่า (Traditional public personnel administration) ซึ่งมีพัฒนาการเกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1800 จนถึงทศวรรษ 1960 และยุคที่สองคือตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 จนถึงปัจจุบัน เรียกว่า การบริหารงานบุคคลยุคใหม่ (New public personnel administration)

นอกจากนี้ อุทัย เลาหวิเชียร ก็ได้แบ่งการศึกษาการบริหารงานบุคคลออกเป็น 2 รูปแบบ คือ แนวทางการศึกษาในความหมายที่แคบ ที่เน้นในเรื่องของกระบวนการบริหารงานบุคคล (Personnel Process) และการศึกษาในความหมายที่กว้าง (Broad Conception) ที่เน้นการเชื่อมโยงการบริหารงานบุคคลกับสาขาวิชาอื่น ๆ อาทิ นโยบายสาธารณะ ทฤษฎีองค์การ เป็นต้น

ในขณะที่ดิน ปรัชญพฤทธิ ก็ได้แบ่งแนวทางการศึกษาการบริหารงานบุคคลออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การบริหารงานบุคคลในฐานะที่เป็นกิจกรรม เทคนิค และระบบคุณธรรมของการบริหาร (Public personnel administration qua administration) และการบริหารงานบุคคลในฐานะที่เป็นกิจกรรมทางการเมือง (Public personnel administration qua administration)

2.1 การบริหารงานบุคคลแบบเก่า (Traditional public personnel administration)

ยุคของการบริหารงานบุคคลในฐานะที่เป็นกิจกรรม เทคนิค และระบบคุณธรรมของการบริหาร (Public personnel administration qua administration) ซึ่งลักษณะที่สำคัญของการบริหารงานในยุคนี้ ได้แก่

- เป็นการบริหารงานบุคคลที่มุ่งต่อต้านระบบอุปถัมภ์ และมีการปกป้องไม่ให้การเมืองเข้ามาแทรกแซงในระบบการบริหารออกจากกันอย่างชัดเจน (Politics/Administration Dichotomy)

- เน้นในเรื่องของหลักประสิทธิภาพ (Efficiency) โดยการใช้เทคนิคต่างๆในการบริหารงานบุคคลให้หลักในเรื่องประสิทธิภาพและเทคนิคในการบริหารงานบุคคลจึงได้กลายมาเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารงานบุคคล

- การใช้ระบบคุณธรรม (Merit system) ทำให้การบริหารงานบุคคลในยุคนี้มีลักษณะของการบริหารที่ปราศจากค่านิยม (Value-Free Administration)

- การนำเอาแนวคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์มาใช้ (Scientific Management) โดยมี Frederic Taylor เป็นเจ้าของความคิดดังกล่าวซึ่งแนวคิดหลักที่สำนึกนี้ให้ไว้กับการบริหารงานบุคคลในยุคนี้ คือหลักประสิทธิภาพ (Efficiency approach) ที่เน้นหลักการทำงานที่ใช้ทรัพยากรให้น้อยที่สุดประโยชน์สูงสุดภายใต้วิธีการที่ดีที่สุดวิธีเดียว (One best way)

ประเด็นที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากสำหรับแนวการบริหารงานบุคคลแบบนี้ คือการที่เน้นการศึกษาในลักษณะความหมายที่แคบ โดยมองมิติในการบริหารงานบุคคลเพียงด้านเดียว ทำให้ละเลยและไม่สนใจในสภาพแวดล้อมภายนอก อีกทั้งยังให้ความสำคัญแต่เฉพาะประสิทธิภาพและเทคนิคในการบริหารงานโดยละเลยเป้าหมายขององค์กรในด้านอื่น ๆ มองการบริหารงานบุคคลเป็นกลไกของฝ่ายบริหารที่มีไว้สำหรับการควบคุมบุคลากรในองค์กร (Management control activities) มากกว่าที่มองว่าการบริหารงานบุคคลนั้นเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยแวดล้อมภายนอก และเป็นที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของบุคลากรภายในองค์กร (People-Connected activities) ซึ่งข้อโจมตีและการวิจารณ์ทำให้การบริหารงานบุคคลจำเป็นต้องมีการปรับตัวตามสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

2.2 การบริหารงานบุคคลยุคใหม่ (New public personnel administration)

แนวคิดการบริหารงานบุคคลยุคใหม่เป็นแนวความคิดที่มีพัฒนาการมาตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1960 จนถึงปัจจุบัน กล่าวได้ว่าการบริหารงานบุคคลยุคใหม่เป็นสิ่งที่ตรงข้ามกับแนวคิดการบริหารแบบเก่า ซึ่งยังคงยึดมั่นอยู่กับหลักการในการแบ่งแยกระหว่างการบริหารกับการเมืองออกจากกันอย่างเด็ดขาด ความเป็นกลางทางการเมืองและการเห็นว่าปัญหาในการบริหารงานบุคคลเป็นปัญหาเฉพาะในการบริหารอย่างเดียว โดยมีระบบคุณธรรมเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนแนวคิดดังกล่าว กรอบเช่นนี้ได้ถูกปฏิเสธโดยนักวิชาการด้านการบริหารงานบุคคลในยุคต่อมาก็ได้มีการกำหนดถึง ขั้นที่จะไม่ยอมรับคำว่า การบริหารงานบุคคล (Personnel administration หรือ Personnel management) โดยเสนอกระบวนการใหม่ที่เรียกว่า การจัดทรัพยากรมนุษย์ (Human resource management)

ลักษณะที่สำคัญของแนวคิดการบริหารงานแบบใหม่ ได้แก่

- มีลักษณะที่ยอมรับความเป็นการเมืองมากขึ้น (More political) ให้ความสำคัญกับค่านิยม (Value-Laden view)
- มองเรื่องการจัดการบุคลากรในฐานะที่เป็น การจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร (Human resource management)
- มองการจัดการด้านบุคลากรในเชิงบูรณาการ (Integrated approach)

แนวคิดการบริหารงานบุคคลแนวใหม่ หรือ การบริหารงานบุคคลในแนวความหมายที่กว้างขึ้นนั้น เห็นว่า การบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาครัฐนั้นย่อมที่จะต้องเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม ซึ่งการเมืองก็เป็นสภาพแวดล้อมที่สำคัญและมีอาจหลีกเลี่ยงได้ นอกจากนี้ แนวคิดนี้ยังให้ความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองของข้าราชการ หรือ บุคลากร ในลักษณะของกระบวนการของความสัมพันธ์ที่มีลักษณะสองทาง (Bilateral process) ให้ความสำคัญกับการมีสภาพแรงงานข้าราชการที่มีพลังในการต่อรอง (Bargaining process) และการนัดหยุดงาน (Strike) เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคล (Personnel policy) กล่าวในอีกแง่หนึ่ง บุคลากรในภาครัฐหรือข้าราชการ มิควรจะถูกจำกัดกรอบโดยหลักความเป็นกลางทางการเมือง (Neutrality) ที่เน้นเฉยต่อสังคม หากต้องทำงานโดยพิจารณาถึงปัญหาสังคม และคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) และความเสมอภาคในสังคม มากกว่าเพียงมุ่งเน้นในเรื่องของประสิทธิภาพและการประหยัด

นอกจากนี้ ยังมีการให้ความสำคัญกับพฤติกรรมของมนุษย์ในองค์การมากกว่า การให้ความสำคัญในเรื่องเทคนิคการบริหารเท่านั้น โดยเปลี่ยนฐานคติที่มองมนุษย์ในองค์การคือ ทรัพยากร และการพัฒนาทรัพยากรในองค์การเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ต้องมีการศึกษา และนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง

หัวใจสำคัญประการต่อมา ได้แก่การมองกระบวนการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในเชิงบูรณาการ มิได้มุ่งเน้นเฉพาะกระบวนการบริหารงานบุคคลอย่างในอดีต หากแต่ต้องมีการจัดการเน้นการบูรณาการทั้งกระบวนการจัดการทรัพยากรมนุษย์ วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์การ และความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การ (Internal and external environment) เข้าไว้ด้วยกันอย่างเป็นระบบ นั้นย่อมหมายถึงภายใต้การบริหารงานบุคคลยุคใหม่จะเป็นระบบบริหารงานบุคคลในภาครัฐที่มีประสิทธิภาพจะต้องเป็นระบบที่มีความสามารถและให้ผลตอบแทนคุ้มค่าในการสร้างประโยชน์แก่สาธารณะ ขณะเดียวกันก็ต้องมีหลักประกันความสำเร็จในการบริหารงานบุคคล คือทรัพยากรมนุษย์ในองค์การที่มีคุณภาพนั่นเอง

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า แนวคิดในการบริหารงานบุคคลยุคใหม่นี้เป็น การบริหารงานที่อยู่บนพื้นฐานของการพิจารณาความหมายและปัจจัยแวดล้อมในมิติที่กว้างขึ้นมาก มากกว่าที่จะเน้นเพียงเทคนิควิธีในการบริหารงาน นอกจากนั้นการบริหารงานบุคคลยุคใหม่ยังมีสาระสำคัญอีก 5 ประการ คือ

1. การมองมนุษย์หรือบุคลากรซึ่งถือเป็นทรัพยากรขององค์การในทางที่ดีเพิ่มมากขึ้น
2. การรู้จักใช้ประโยชน์จากคุณสมบัติของบุคลากรที่มีความแตกต่างกันหรือการใช้คนให้เหมาะสม กับงานและความสามารถ

3. การให้บุคคลควบคุมตนเองแทนการควบคุมจากภายนอก ซึ่งเป็นการให้ความเชื่อมั่น และความไว้วางใจในบุคลากรมากขึ้น

4. การมีความจริงใจต่อกันมากขึ้น กล่าวคือเน้นในเรื่องความสัมพันธ์และบรรยากาศที่ดีภายในองค์กร

5. การพิจารณาประเมินบุคลากรขององค์กร มีการใช้วิธีในการพิจารณาปัจจัยด้านอื่นๆเพิ่มมากขึ้นแทนที่จะพิจารณาในเรื่องของผลงานเพียงอย่างเดียว

วัตถุประสงค์สำหรับแนวคิดในการบริหารงานบุคคลยุคใหม่ ได้แก่

1. เพื่อการสรรหาและการเลือกสรร (Recruitment and selection) เพื่อให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้าร่วมงานภายในองค์กร

2. เพื่อใช้ประโยชน์ของบุคคลให้เกิดผลสูงสุด (Utilization)

3. เพื่อรักษาไว้ซึ่งบุคลากรให้สามารถอยู่ปฏิบัติงานกับองค์กรให้นาน (Maintenance)

4. เพื่อพัฒนาให้บุคลากรมีความรู้ความสามารถ และศักยภาพเพิ่มขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง

(Development)

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบแนวความคิดมิติและขอบเขตการบริหารงานบุคคลแบบเก่าและ
การบริหารงานบุคคลยุคใหม่

ลักษณะความแตกต่าง	การบริหารงานบุคคลแบบเก่า	การบริหารงานบุคคลแบบใหม่
แนวความคิด และมิติต่างๆ ในการบริหารงานบุคคล - ขอบเขตและเนื้อหา การศึกษา	แยกการเมืองออกจากการบริหาร อย่างเด็ดขาด - เน้นความเป็นกลางทางการเมือง - เป็นปัญหาทางการบริหารระบบ คุณธรรมเป็นหัวใจในการบริหารมี ลักษณะที่ปราศจากค่านิยมเน้นแต่ เทคนิคและประสิทธิภาพในการ บริหารงานเน้นกระบวนการ บริหารงานบุคคล - การจำแนกตำแหน่ง - การสรรหาบุคคลและการสอบ - การคัดเลือกและการสอบ - การโอนย้าย - การฝึกอบรม - การพ้นจากราชการฯลฯ	การบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องของ การเมือง - การบริหารงานบุคคลเป็นการตัดสินใจ ในทางการเมืองและเกี่ยวข้องกับ นโยบายสาธารณะ - เป็นปัญหาในทางการเมือง ให้ความสำคัญกับระบบราชการที่ สะท้อนความเป็นตัวแทนของคนทุก กลุ่มในสังคมเกี่ยวข้องกับค่านิยม - เป็นเรื่องของความขัดแย้ง และการ เลือกค่านิยม - ให้ความสำคัญกับการจัดการมนุษย์ใน องค์กรให้ความสำคัญในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้ - ความเสมอภาคในการเข้ารับราชการ

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ลักษณะความแตกต่าง	การบริหารงานบุคคลแบบเก่า	การบริหารงานบุคคลแบบใหม่
		<p>ระบบที่ช่วยเหลือผู้อื่นที่เสียเปรียบทางสังคมและระบบราชการที่สะท้อนความเป็นตัวแทนของกลุ่มต่างๆในสังคม</p> <ul style="list-style-type: none"> - การเจรจาต่อรอง ลัทธิสหภาพแรงงาน - สิทธิต่างๆของข้าราชการ - การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร

3. การบริหารงานบุคคลในระบบราชการ

การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการในการจัดการ นับแต่การสรรหาคนดี มีความสามารถมาไว้ปฏิบัติงาน ให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่และอัตราเงินเดือน การพัฒนาคนให้มีความรู้ความสามารถและสมรรถภาพในการทำงานให้มากยิ่งขึ้น การบำรุงขวัญกำลังใจและให้ความมั่นคงในการทำงาน การถอนหรือดึงคนดีมีความรู้ความสามารถให้อยู่ทำงานนาน ๆ โดยไม่คิดจะโอน ย้าย หรือเปลี่ยนอาชีพเสียก่อนเวลาอันสมควร ตลอดจนการกำจัดคนเลวไม่มีความรู้ความสามารถและสมรรถภาพเหมาะสมให้ออกจากงานด้วย ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการบริหารงานบุคคลจึงมีความสำคัญมากต่อการบริหารงาน โดยต้องดูแลรักษาและบำรุงขวัญกำลังใจข้าราชการให้สามารถปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดีและให้ได้รับความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งอย่างเสมอภาค

จากคำกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคล คือ เทคนิค และวิธีดำเนินการในการสรรหา การใช้ประโยชน์ การพัฒนา และการธำรงรักษามูลค่าการที่มีประโยชน์ไว้กับองค์กร เพื่อที่จะให้เขาเหล่านั้นปฏิบัติงานอย่างเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีประโยชน์ต่อองค์กรมากที่สุดนั่นเอง แต่โดยที่ “คน” เป็นสิ่งมีชีวิตจิตใจมีความรู้สึนึกคิด และทัศนคติที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ตามสิ่งที่มากระทบ ไม่สามารถทำให้ทัศนคติและความรู้สึนึกคิดของคนอยู่ในสภาพคงที่ได้ง่าย ซึ่งกลไกที่จะสามารถรักษาให้บุคลากรทำงานให้ประสบความสำเร็จขององค์กรเป็นเวลานานนั้น กลไกหนึ่งก็คือ การบริหารงานบุคคลโดยยึดถือตามระบบคุณธรรม (Merit system)

ความเป็นมาของ “ระบบคุณธรรม” ในราชการเริ่มจากที่เดิมประเทศต่างๆมีหลักเกณฑ์ชัดเจนเกี่ยวกับการรับราชการ ตลอดจนการปกครองบังคับบัญชาและการบริหารงานบุคคลอาศัยอำนาจ และหลักธรรมของผู้ปกครองประกอบกับจารีตประเพณีเป็นหลักเกณฑ์ในการบังคับบัญชา และโดยที่ผู้ปกครองแต่ละคนมีธรรมประจำใจและมาตรฐานที่ต่างกัน จึงทำให้แนวทางปฏิบัติ

เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของรัฐส่วนใหญ่เป็นไปในรูปของการอุปถัมภ์ ถือพรรคพวก โดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล อาศัยเหตุผลทางการเมือง ความไว้วางใจและความพอใจเป็นเกณฑ์เมื่อผู้มีอำนาจปกครองยึดแนวทางปฏิบัติทำนองดังกล่าว และมีการผลักดันหมุนเวียนกันเข้ามาบริหารงานของรัฐให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของพรรคพวกของตน ซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อย ผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่จึงไม่มีโอกาสได้รับการพิจารณาคุ้มครองเท่าที่ควร ดังนั้นประเทศต่างๆจึงได้พยายามจัดระบบการบริหารบุคคลของรัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

การบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม จึงมีความมุ่งหมายที่จะให้ข้าราชการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด เพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของรัฐในอันที่จะบริหารจัดการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม มีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1. หลักความเสมอภาค (Equal of opportunity) หมายถึงการให้โอกาสที่เท่าเทียมกันแก่บุคคลทั้งในการเข้าสู่วงการเป็นข้าราชการและอยู่ในระหว่างการเป็นข้าราชการ ซึ่งเป็นแนวความคิดตามหลักประชาธิปไตยนั่นเอง ซึ่งในความหมายของการบริหารงานบุคคล ความเสมอภาค คือการให้สิทธิแก่บุคคลอย่างเท่าเทียมกันที่จะได้รับการพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ตามกระบวนการบริหารงานบุคคล เมื่อบุคคลเหล่านั้นมีคุณสมบัติที่เท่ากันตามเงื่อนไขของทางราชการ

2. หลักความสามารถ (Competence) หมายถึง การยึดถือความสามารถของบุคคลเป็นสำคัญในการเลือกสรรให้ดำรงตำแหน่งใดๆทั้งนี้ โดยที่งานราชการเป็นงานของส่วนรวมค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินเดือน และค่าตอบแทนต่างๆที่จะให้แก่ผู้ปฏิบัติงานเป็นเงินที่มาจากภาษีอากรของประชาชน ดังนั้น ผู้ที่จะงานให้รัฐจึงต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ และต้องสามารถปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมได้ ทางราชการจึงต้องยึดถือความสามารถเป็นหลักสำคัญในการที่จะเลือกผู้ใดมาทำงานให้แก่รัฐ ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคที่ให้ ความยุติธรรมแก่บุคคลเมื่อสามารถพิสูจน์ได้ว่า ในความเสมอภาคของโอกาสนั้น บุคคลที่มีความสามารถดีที่สุดจะได้รับการพิจารณาเลือกสรรก่อน

3. หลักความเสมอภาค (Security of tenure) หมายถึง ความมั่นคงในการรับราชการเป็นอาชีพโดยจะไม่ถูกปลดออกหรือไล่ออกจากงานโดยปราศจากเหตุผล หลักการนี้มุ่งหมายที่จะให้บุคลากรเกิดความมั่นคงในอาชีพรับราชการ เพื่อที่จะได้ทุ่มเทกำลังกายและสติปัญญาให้กับงานในหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ ไม่คิดระแวงและเกรงกลัวต่อการสูญเสียอาชีพตราบไคที่ประพุดิตนตามเกณฑ์และระเบียบแบบแผนของทางราชการ

4. หลักความเป็นกลางในทางการเมือง (Political neutrality) หมายถึง การที่ข้าราชการประจำจะต้องมีความเป็นกลางในทางการเมือง โดยจะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเต็มกำลังความสามารถ โดยไม่คำนึงถึงว่ารัฐบาลที่เข้ามามีอำนาจในการบริหารมีนโยบายทางการเมืองอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสม่ำเสมอในการปฏิบัติราชการ

โดยสรุปจึงกล่าวได้ว่า เป็นหน้าที่สำคัญที่หน่วยงานภาครัฐจะต้องใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารบุคคล แต่โดยที่ระบบราชการเป็นองค์กรขนาดใหญ่เกี่ยวข้องกับคนจำนวนมากต้องมีความเป็นมาตรฐานและเสมอภาค รัฐจะต้องมีองค์กรที่มาทำหน้าที่ดูแลในการพิทักษ์ระบบคุณธรรม จึงได้มีการกำหนดบทบาทนี้อยู่ในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลภาครัฐ

4. การบริหารทรัพยากรมนุษย์

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ เดิมเรียกกันว่า การบริหารงานบุคคล (Personnel management) แต่เนื่องจากแนวความคิดด้านการบริหารงานบุคคลได้มีการขยายและพัฒนาตามการค้นคว้าทางวิชาการ จึงได้มีการยอมรับคำใหม่ที่ใช้ว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งน่าจะมีความเหมาะสมที่สามารถสร้างความเข้าใจในการนำไปสู่ความเจริญเติบโตขององค์กรได้เป็นอย่างดี รากฐานการเปลี่ยนแปลงที่สามารถนำมาสนับสนุนได้คือ การค้นคว้าของไมลส์ (Koontz & Wehrich, 1989, p.11) ไมลส์ได้เสนอทฤษฎีสองรูปแบบ (A Dual-Model theory) โดยกล่าวถึงภารกิจทางการบริหารว่าเป็นการผสมผสานกันระหว่างตัวแปรด้านองค์กร (เป้าหมาย เทคนิค วิทยาการ และโครงสร้าง) และตัวแปรด้านมนุษย์ (ความสามารถ ทักษะ ค่านิยม ความต้องการ และเชื้อชาติ) ที่ส่งผลต่อความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบสังคมเทคนิควิทยาการ (Sociotechnological system) ไมลส์ได้ขยายแนวความคิดของแมคเกรเกอร์ โดยกำหนดทฤษฎีการจัดการกับปัจจัยมนุษย์เป็น 3 ทฤษฎี คือ

1. ทฤษฎีแบบดั้งเดิม (traditional model)
2. ทฤษฎีเน้นมนุษยสัมพันธ์ (Human relation model)
3. ทฤษฎีเน้นทรัพยากรมนุษย์ (Human resources model) ดังปรากฏสาระสำคัญในตารางต่อไป

ต่อไป

ตารางที่ 2 ทฤษฎีการจัดการกับปัจจัยมนุษย์

ทฤษฎีแบบดั้งเดิม	ทฤษฎีเน้นมนุษย์สัมพันธ์	ทฤษฎีเน้นทรัพยากรมนุษย์
<p>1. สำหรับมนุษย์ทั่วไปงานเปรียบเสมือนยาขม</p> <p>2. งานที่เขาทำมีความสำคัญน้อยกว่าเงินที่เขาได้รับ</p> <p>3. มนุษย์ส่วนน้อยมีความต้องการหรือสามารถที่จะปฏิบัติงานที่มีลักษณะสร้างสรรค์ขึ้นตนเองหรือควบคุมตนเอง</p> <p>4. งานหลักของผู้จัดการคือการให้คำแนะนำและควบคุม</p> <p>ผู้ได้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด</p> <p>5. ชีตหลักการแบ่งงานออกเป็นงานย่อยๆที่ไม่ซับซ้อนเพื่อการเรียนรู้ที่จะปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็ว</p> <p>6. กำหนดรายละเอียดและขั้นตอนของงานประจำให้ปฏิบัติงานอย่างจริงจังและยุติธรรม</p> <p>7. ถ้าค่าแรงสูงและนายจ้างยุติธรรม ผู้ปฏิบัติงานจะทนทำงานต่อไป</p> <p>8. ถ้างานง่ายและมีการควบคุม ผู้ปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิด ผลงานจะได้มาตรฐาน</p>	<p>คติฐาน (Assumptions)</p> <p>1. มนุษย์โดยทั่วไปอยากให้เป็นคนมีประโยชน์ มีความสำคัญ</p> <p>2. มนุษย์มีความปรารถนาที่จะเป็นที่ยอมรับและเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร</p> <p>3. ความต้องการของมนุษย์ดังกล่าวมีความสำคัญมากกว่าเงินที่ใช้ในการจูงใจให้เขาทำงาน</p> <p>นโยบาย (Policies)</p> <p>4. งานหลักของผู้จัดการก็คือ การทำให้ผู้บังคับบัญชาทุกคนรู้สึกว่ามีประโยชน์</p> <p>5. ผู้จัดการยอมรับฟังข้อโต้แย้งของผู้บังคับบัญชาในแผนงานที่กำหนดขึ้น</p> <p>6. ผู้จัดการควรอนุญาตให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติตามแนวความคิดของเขา และควบคุมตัวเขาเองการคาดหวัง (Expectations)</p> <p>7. เกิดการแลกเปลี่ยนข่าวสารกับผู้บังคับบัญชา และร่วมมือกับผู้บังคับบัญชาในการตัดสินใจ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชามีความรู้สึกว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร และมีความสำคัญต่อองค์กร</p> <p>8. การสนองความต้องการของผู้บังคับบัญชา จะนำไปสู่การปรับปรุงขวัญ และลดการต่อต้านอำนาจอย่างเป็นทางการ เกิดการร่วมมืออย่างเต็มใจจากผู้บังคับบัญชา</p>	<p>1. งานไม่ใช่ยาขม มนุษย์ต้องการจะอุทิศตนให้แก่งานที่เขามีส่วนสร้างขึ้นมา</p> <p>2. มนุษย์ส่วนมากสามารถที่จะปฏิบัติงานในลักษณะสร้างสรรค์มากขึ้น มีการรับผิดชอบที่จะขึ้นตนเอง และควบคุมตนเองได้มากกว่าที่งานปัจจุบันต้องการ</p> <p>3. หน้าที่หลักของผู้จัดการคือ การนำเอาทรัพยากรมนุษย์มาใช้อย่างกว้างขวาง</p> <p>4. สร้างบรรยากาศให้ผู้ปฏิบัติงานอุทิศตนแก่องค์กรอย่างเต็มที่ตามความสามารถของเขา</p> <p>5. ให้กำลังใจผู้ปฏิบัติงานในการเข้ามามีส่วนร่วมในงานที่สำคัญและ</p> <p>6. พยายามส่งเสริมการควบคุมตนเอง ขึ้นตนเองให้มากขึ้นเรื่อย ๆ</p> <p>7. ขยายบทบาทของผู้บังคับบัญชาให้มากยิ่งขึ้น การขึ้นและการควบคุมตนเองจะนำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน</p> <p>8. ความพึงพอใจในงานอาจช่วยปรับปรุงให้ผู้บังคับบัญชาได้ใช้ความสามารถอย่างเต็มที่</p>

5. แนวคิด และหลักการเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง / การแต่งตั้ง

การแต่งตั้งเป็นกระบวนการหนึ่งในการบริหารบุคคล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งในขั้นตอนของกระบวนการสรรหาบุคลากรที่จะเข้ามาปฏิบัติงานกับองค์กร โดยการแต่งตั้งจะเกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้ผ่านกระบวนการและขั้นตอนของการสรรหาและเลือกสรร การแต่งตั้งคือกระบวนการในการจัดวางบุคคลกับตำแหน่งงานให้เหมาะสมสอดคล้องกัน (Position-Person matching) กระบวนการแต่งตั้งเป็นกระบวนการที่ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างคุณสมบัติของตำแหน่งที่ได้รับการกำหนดไว้แล้วในปัจจุบัน กับคุณสมบัติของตำแหน่งที่พึงจะเป็นอนาคต โดยในทางปฏิบัติ การแต่งตั้งบุคคลลงในตำแหน่งต่าง ๆ นั้นเท่าเป็นการประเมินบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งกับตำแหน่งที่ได้รับมอบหมายว่าคุณสมบัติ ความรู้ ความสามารถของบุคคลนั้น มีความสามารถเหมาะสมกับงานนั้นๆต่อไปในอนาคตอย่างไรบ้างหรือไม่

วิชัย โสสุวรรณจินดา (2546, หน้า 261) การประเมินผลการบริหารทรัพยากรมนุษย์ได้ดำเนินการขึ้นเพื่อสร้างความมั่นใจว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นไปอย่างถูกต้อง สอดคล้องกับนโยบายขององค์กรและสามารถรักษามูลค่าที่ดีไว้กับองค์กร งานของฝ่ายทรัพยากรมนุษย์คือ การตอบสนองความต้องการทั้งผู้บริหารและพนักงาน ภายใต้งานของสภาพแวดล้อมภายนอกที่มีอยู่ และสอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ขององค์กร ทีมประเมินผลสามารถใช้วิธีการหลายอย่างในการประเมิน ได้แก่ การเปรียบเทียบฝ่ายต่างๆในองค์กร การเปรียบเทียบกับองค์กรภายนอก หรือเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่กำหนดขึ้นซึ่งต้องสอดคล้องกับหลักกฎหมายและเป้าหมายของผู้บริหาร และรายงานการประเมินผลจะเป็นการให้ข้อมูลย้อนหลังกลับทั้งผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับปฏิบัติการ และผู้บริหารฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ให้ทราบปัญหาข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขต่อไป

วิเชียร วิทยอดุม ได้กล่าวไว้ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ว่าก่อนที่จะทำการประเมินผลใด ๆ มาตรฐานของการปฏิบัติงานที่จะถูกประเมินนั้น ควรมีการสร้างมาตรฐานของการประเมินผล (Establishing performance standards) ให้มีความชัดเจนและสื่อสารให้ลูกจ้าง(ผู้ใต้บังคับบัญชา) ทราบด้วย เป็นความจำเป็นอันดับแรกที่จะต้องทำในการสร้างมาตรฐานในการประเมินผล มีหลักการพิจารณาอยู่ 4 ขั้นตอนด้วยกัน คือ กลยุทธ์การสร้างความสัมพันธ์ความไม่สมบูรณ์ของบรรทัดฐาน การเจือปนของมาตรฐาน และความน่าเชื่อถือ ซึ่งในปัจจุบันบทบาทหน้าที่ของงานแต่ละอย่างมีความซับซ้อนของงานมาก จึงไม่มีหลักประกันเลยว่ามีใครเพียงคนเดียวที่สังเกตและติดตามผลการปฏิบัติงานของพนักงานได้ด้วยตนเองเพียงคนเดียว

หลักการแต่งตั้ง

การวางตัวบุคคลในระบบการบริหารงานบุคคลนั้นจะต้องคำนึงในเรื่องของ ความยุติธรรมและความเหมาะสมในการพิจารณา ทั้งนี้หลักการแต่งตั้งควรคำนึงและยึดถือในระบบคุณธรรมเป็นสำคัญ กล่าวคือ

1. หลักประกันความมั่นคงในชีพ (Security of tenure) หมายถึง เมื่อบุคคลได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใดๆแล้ว หากมีความสามารถที่จะปฏิบัติงานในตำแหน่งได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความประพฤติดี ก็จะไม่ถูกให้ออกจากการปฏิบัติในตำแหน่งนั้น ๆ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผล การเมืองหรือเหตุผลอื่นใด (ทวิศักดิ์ กอนันต์กุล, 2553, หน้า 7)

2. หลักแห่งความเสมอภาค (Rule of competence) หมายถึงการแต่งตั้งบุคคลโดยการคำนึง ความรู้ความสามารถของบุคคลเป็นสำคัญในการแต่งตั้งให้ปฏิบัติงาน เพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ ความสามารถและเหมาะสมกับตำแหน่งนั้น ๆ (Put the right man in the right job)

3. หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political neutrality) หมายถึง การเลือกปฏิบัติตาม ความประสงค์ของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ต้องใช้เกณฑ์ความสามารถและความเหมาะสมเป็นที่ตั้ง โดยไม่ เอื้อประโยชน์หรือเลือกปฏิบัติตามพรรคการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ใด ๆ กล่าวคือการแต่งตั้ง ต้องมีความเป็นอิสระปลอดจากการแทรกแซงจากการเมืองเป็นสำคัญ

4. หลักความเสมอภาคในโอกาส (Equality of opportunity) หมายถึงการเปิดโอกาสให้ทุก คนที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่กำหนดสามารถที่จะสมัครเข้าสอบแข่งขันเพื่อบรรจุแต่งตั้งหรือทำการ สอบคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ตำแหน่งที่สูงขึ้น รวมทั้งการได้รับโอกาสอื่นที่เท่าเทียมกัน เช่น การโอน การย้าย เป็นต้น

1. แนวคิดเกี่ยวกับการเลื่อนตำแหน่ง (Promotion)

การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งภายในองค์การเป็นเหตุการณ์อย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ อาจ เนื่องจากการขยายหรือการลดปริมาณงาน ตลอดจนการเข้าออกของบุคลากรภายในองค์การ หรือ ความเหมาะสมในการปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่งถือว่าเป็นรูปแบบหนึ่งในการเปลี่ยนแปลง ตำแหน่ง เป็นการเลื่อนฐานะและหน้าที่ความรับผิดชอบให้สูงขึ้นแสดงถึงว่าบุคคลมีความก้าวหน้า ในการปฏิบัติงาน นับได้ว่าการเลื่อนตำแหน่งเป็นขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญในการบริหารงานบุคคลที่ เป็นการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคคลในองค์การในความหมายของการเลื่อนตำแหน่ง (Promotion) ได้มีนักวิชาการที่ได้ให้ความหมายไว้อย่างมากมาย อาทิ

เลียวนาร์ดดี ไวต์ (Leonard D. White) ได้ให้ความหมายของการเลื่อนตำแหน่งไว้ว่า เป็นการแต่งตั้งบุคคลจากตำแหน่งหนึ่งไปดำรงตำแหน่งที่สูงกว่าเดิม ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลง

ในหน้าที่ความรับผิดชอบมากขึ้น มีรูปแบบการทำงานที่สลับซับซ้อนกว่า ทั้งนี้ โดยได้รับค่าตอบแทนหรือเงินเดือนเพิ่มควบคู่กันไปด้วย

พอล พิกอส์ และ ชาร์ล เอ ไมเออร์ (Paul pigors and Charles A. Mayers) ได้ให้ความหมายของการเลื่อนตำแหน่งว่า การเลื่อนตำแหน่งเป็นความก้าวหน้าของผู้ปฏิบัติงานที่ดีกว่าเดิม มีความรับผิดชอบมากขึ้น มีเกียรติภูมิ (Prestige) มากขึ้นหรือมีฐานภาพ (Status) ที่สูงขึ้น มีความชำนาญเพิ่มขึ้น มีสถานที่ทำงานที่ดีกว่าและมีลักษณะของงานที่ดีขึ้นด้วย

เดล โยเดอร์ (Dale Yoder) กล่าวว่า การเลื่อนตำแหน่งหมายถึง การเลื่อนไหวหรือการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับตำแหน่ง ซึ่งมีความรับผิดชอบมากขึ้น

จากความหมายข้างต้นอาจสรุปได้ว่า การเลื่อนตำแหน่งหมายถึง การเปลี่ยนแปลงฐานะตำแหน่งหน้าที่การงาน จากเดิมที่เคยปฏิบัติมาก่อน ไปสู่ตำแหน่งหน้าที่การงานใหม่ ที่มีเกียรติภูมิหรือสถานภาพที่สูงขึ้น มีความรับผิดชอบมากขึ้น และได้รับค่าตอบแทนอัตราเงินเดือนที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่าในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเฉพาะค่าตอบแทนหรืออัตราเงินเดือนที่สูงขึ้น โดยไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของความรับผิดชอบในงานที่มากขึ้นจะไม่ถือว่าเป็นการเลื่อนตำแหน่ง แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงอัตราเงินเดือนที่สูงเท่านั้น (Within grade salary increase)

1.1 ความสำคัญของการเลื่อนตำแหน่ง

1. เป็นการเสริมสร้างแรงจูงใจและขวัญกำลังใจในการทำงานให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน
2. เป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงในอาชีพของผู้ปฏิบัติงาน ทำให้ผู้ปฏิบัติงานเห็นโอกาสความก้าวหน้าในชีวิตการทำงาน ทำให้ผู้ปฏิบัติงานต้องพยายามตั้งใจทำงานและพัฒนาตนเองอยู่เสมอ เพื่อโอกาสในการไปสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น
3. เป็นการเพิ่มพูนประโยชน์เกื้อกูลในด้านต่าง ๆ ให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพราะการเลื่อนตำแหน่งส่วนใหญ่จะได้รับค่าตอบแทนหรือเงินเดือนที่สูงขึ้นด้วย ซึ่งประโยชน์เกื้อกูลเหล่านี้ เป็นปัจจัยที่ทำให้ผู้ปฏิบัติงานทั้งหลายต้องการได้รับการเลื่อนตำแหน่ง

1.2 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเลื่อนตำแหน่ง

ประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ได้แก่

1. หลักความรู้ความสามารถ (Competence / Merit / Ability factor) เป็นลักษณะประการหนึ่งของระบบคุณธรรม (Merit system) ซึ่งเป็นหลักที่ได้รับการยอมรับและนำมาใช้อย่างแพร่หลาย และวิธีการหรือเครื่องมือที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาตามหลักความรู้ความสามารถก็คือ การสอบ หรือการให้ทดลองปฏิบัติงานนั้น (Trial on the job) ซึ่งแล้วแต่ลักษณะของตำแหน่งงานนั้น ๆ

2. หลักอาวุโสและประสบการณ์ (Seniority and experience) หลักเกณฑ์ในเรื่องของอาวุโสและประสบการณ์นั้นวางอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า ผู้ที่ทำงานอยู่ในองค์กรมาเป็นระยะเวลานานย่อมมีความรอบรู้ ความชำนาญและมีประสบการณ์มากกว่าผู้ที่ทำงานในองค์กรนั้นเป็นระยะเวลาน้อย คนที่มีอาวุโสมากและประสบการณ์ในการทำงานมากกว่า จึงควรที่จะได้รับโอกาสการเลื่อนตำแหน่งก่อนบุคคลอื่น เพื่อเป็นการตอบแทนการปฏิบัติงานมาเป็นเวลานาน จึงมีการเลื่อนตำแหน่งให้ หลักการดังกล่าวย่อมทำให้บุคคลเหล่านี้มีขวัญกำลังใจในการทำงาน ซึ่งเกณฑ์ดังกล่าวก็อาจจะไม่ถูกต้องเสมอไปเพราะ คนที่มีอาวุโส และประสบการณ์เหนือคนอื่นก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะมีความรู้ความสามารถเหมาะสมเสมอไป

3. หลักความรู้ความสามารถและอาวุโส (Merit and seniority) วิธีการนี้เป็นการประสานข้อบกพร่องของทั้ง 2 วิธีแรก คือมีการพิจารณาความรู้ความสามารถผนวกกับการปฏิบัติงานมาเป็นเวลานานในองค์กร

4. หลักระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ความจริงในการบริหารงานนั้น ไม่อาจที่จะปฏิเสธว่ายังมีการนำเอาระบบอุปถัมภ์มาใช้อยู่ ทั้งนี้จากน้อยแตกต่างกันในแต่ละแห่งการเลื่อนตำแหน่งลักษณะนี้ถือเอาพรรคพวกเครือญาติส่วนใหญ่ไม่ได้คำนึงถึงความสามารถเป็นหลัก ทั้งนี้เพื่อมีเสถียรภาพควบคุมนโยบายต่าง ๆ ตามที่ต้องการ (พยอม วงศ์สารศรี, 2547 หน้า 207) ซึ่งการนำหลักอุปถัมภ์มาใช้นั้น มิใช่จะมีผลเสียอย่างเดียว เพราะในแง่มุมหนึ่งระบบอุปถัมภ์ยังมีความจำเป็นอยู่ในบางประเภทบางตำแหน่ง เช่น งานที่ต้องการความไว้วางใจสูง ซึ่งเปิดโอกาสผู้ปฏิบัติงานสามารถคัดเลือกด้วยระบบอุปถัมภ์ เช่น เลขานุการ ที่ต้องอาศัยความไว้วางใจมากและรู้จักกันระหว่างผู้บังคับบัญชา และเลขานุการ การหลักอุปถัมภ์ไปใช้ในขอบเขตหรือระดับที่จำกัดไม่เกิดความรู้สึกในเชิงลบของสมาชิกในองค์กร

2. แนวคิดเกี่ยวกับการโยกย้าย

การโยกย้ายเป็นการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งหน้าที่การงานจากตำแหน่งหนึ่งไปยังอีกตำแหน่ง ซึ่งสถานะความชำนาญและความรับผิดชอบอยู่ในระดับเดิมแตกต่างจากการเลื่อนตำแหน่งเพราะการโยกย้ายมีลักษณะของการเปลี่ยนแปลงในแนวนราบ หรือกล่าวเป็นการเปลี่ยนแปลงหลังจากที่ได้มีการแต่งตั้ง หรือวางตัวบุคคล ให้ดำรงตำแหน่งที่เหมาะสมมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง เมื่อสถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป ก็อาจจะต้องมีการเปลี่ยนตำแหน่งในรูปแบบของการโยกย้าย เพื่อความเหมาะสมกับสถานการณ์หรือเป็นการแก้ไขจุดบกพร่องที่บรรจุแต่งตั้งก็สามารถทำได้

2.1 ความหมายของการโยกย้าย

ความหมายของการโยกย้าย ครอบคลุมถึงการเปลี่ยนแปลงหน้าที่การงาน หรือ สถานที่ทำงาน โดยไม่เจาะจงว่าเปลี่ยนจากส่วนราชการหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการหนึ่ง หรือภายใน ส่วนราชการเดียวกันแต่การเปลี่ยนแปลงตามแนวนอนนี้ จะมีอัตราเงินเดือนเท่าเดิม และมีปริมาณ ของงาน ความรับผิดชอบที่ใกล้เคียงในตำแหน่งเดิม ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของ การโยกย้ายไว้

Felix B. Nigro ได้ให้ความหมายของการโยกย้ายไว้ว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงจาก ตำแหน่งหนึ่งไปยังอีกตำแหน่งหนึ่งในระดับเดียวกัน ซึ่งไม่ได้รับเงินเดือนที่สูงขึ้นหรือต่ำลง

เดล เอสบีซ (Dale S. Beac) ได้ให้ความหมายของการโยกย้าย ว่าหมายถึงการ มอบหมายหน้าที่ใหม่ให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยที่บุคคลนั้นยังคงได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างเท่า เดิมมีสภาพแวดล้อมและความรับผิดชอบในงานเท่าเดิม

สมพงษ์ เกษมสิน ให้ความหมายของโยกย้ายว่า หมายถึง การเปลี่ยนแปลงจาก ตำแหน่งหนึ่งไปปฏิบัติหน้าที่การงานอีกตำแหน่งหนึ่ง

ทั้งในแนวคิดในเรื่องของการโยกย้ายนั้น มีความสัมพันธ์และใกล้เคียงกันกับคำว่า โอน ซึ่งได้มีผู้ให้ความหมายของคำดังกล่าว ระหว่างการโอน และการย้ายว่ามีความแตกต่างกัน ดังนี้คือ

กุลธร ธนาพงศธร กล่าวว่า การโอน หมายถึง การเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่เปลี่ยน สังกัด ส่วนการย้าย หมายถึงการเปลี่ยนความรับผิดชอบจากที่เคยทำอยู่ในหน่วยงานหรือตำแหน่ง ไปอยู่ยังอีกหน่วยหรืออีกตำแหน่ง ซึ่งยังคงฐานะในทางราชการเท่าเดิมและยังอยู่ในสังกัดเดิม

ชูศักดิ์ เทียงตรง ได้ให้ความหมายของการโอนและการย้ายที่แยกเป็น 2 คำที่มี ความหมายแตกต่างกัน กล่าวคือ การโอน คือการเปลี่ยนงานจากกรมหนึ่งไปอีกกรมหนึ่งถึงแม้จะ ภายในกระทรวงเดียวกันหรือต่างกระทรวง ส่วนการย้ายหมายถึง การเปลี่ยนหน้าที่ภายในกรม เดียวกัน

2.2 วัตถุประสงค์ของการโยกย้าย

1. เพื่อใช้ในการแก้ไขข้อบกพร่องในการวางตัวบุคคลในครั้งแรกที่ได้บรรจุ แต่งตั้ง โดยการให้ไปดำรงตำแหน่งที่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถ หรือเหมาะสมสภาพการณ์
2. เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในกรณีที่ขาดแคลนบุคลากรอย่าง กะทันหัน การย้ายคนจากหน่วยงานอื่นมาช่วย หรือจากในหน่วยงานเดียวกัน เพื่อทำหน้าที่ชั่วคราว จนกว่าจะสามารถแก้ปัญหาได้

3. ใช้การโยกย้ายเพื่อเป็นการฝึกอบรมเรียนรู้งาน เพื่อให้พร้อมกับการะหน้าที่หรือตำแหน่งงานในอนาคต

4. เพื่อเป็นการป้องกันการสร้างอิทธิพลในพื้นที่ ในกรณีที่อยู่ในพื้นที่นานเกินไปอาจเกิดปัญหาดังกล่าวได้ จึงต้องใช้วิธีการ โยกย้ายเพื่อสกัดกั้นปัญหาดังกล่าวที่จะเกิดขึ้น

5. เพื่อจัดปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น ระหว่างผู้ปฏิบัติงานด้วยกัน หรือระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ปฏิบัติงาน

6. เพื่อประโยชน์ในการสอบสวนความผิดหรือข้อกล่าวหาทางวินัยเพื่อให้การสอบสวนเป็นไปโดยบริสุทธิ์ ยุติธรรม ปลอดภัยจากการใช้อำนาจในการแทรกแซงการตรวจสอบ

7. เพื่อเป็นการลงโทษทางวินัย โดยการให้ปฏิบัติหน้าที่ในท้องที่ที่สภาวะการทำงานที่เลวกว่าเดิม หรือให้ไปทำงานในตำแหน่งที่ไม่พึงปรารถนาแทนที่ตำแหน่งที่เคยมีอำนาจเดิมที่

3. หลักการเกี่ยวข้องกับกฎหมายปกครองในการบริหารกิจการตำรวจ

3.1 หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล (Good governance)

3.1.1 ความหมายของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล

(Good governance)

หลักการบริหารบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล หมายถึง แนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในความถูกต้อง เป็นธรรมตามหลักพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งหลักดังกล่าวเป็นหลักที่มีการปรับวิคิด วิธีการบริหารราชการของประเทศไทยใหม่ทั้งระบบ โดยกำหนดเจตนารมณ์ของแผ่นดินขึ้นมาเพื่อทุกคนทุกฝ่ายในประเทศร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันจัดการร่วมกันรับผิดชอบ แก้ปัญหาพัฒนานำพาแผ่นดินนี้ไปสู่ความมั่นคง ความสงบสุข สันติสุข มีการพัฒนาที่ยั่งยืนและก้าวไกลดังพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชมหาราชที่ว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” หลักดังกล่าวนี้จึงตั้งอยู่บนรากฐานของความถูกต้อง ดีงาม มั่นคง หรือธรรมาธิปไตยที่มุ่งให้ประชาชนในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด การบริหารจัดการ การบริหารในทุกระดับ ปรับวัฒนธรรมขององค์กรภาครัฐใหม่ เพราะระบบราชการที่แข็งตัวเกินไป ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพและขาดความชอบธรรม กฎเกณฑ์เข้มงวด ช่องทางการสื่อสารขาดตอน รัฐไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ได้ถูกต้อง ทำให้เกิดความขัดแย้ง ช่วงชิงอำนาจและความล้มเหลวของระบบราชการและรัฐบาล จึงทำมีแนวความคิดเกี่ยวกับ Government เปลี่ยนไปกลับกลายมาเป็น Governance ที่ทุกภาคส่วนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วม กล่าวคือ

1. ภาครัฐ ต้องมีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้างและกระบวนการทำงานของหน่วยงานหรือกลไกการบริหาร ให้สามารถบริหารทรัพยากรของสังคมอย่างโปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีสมรรถนะสูงในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน โดยจะต้องมีการเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยม และวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ทำงานโดยยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง และสามารถร่วมทำงานกับภาคประชาชนและภาคเอกชนได้อย่างราบรื่นเป็นมิตร

2. ภาคธุรกิจเอกชน ต้องมีการปฏิรูปและกำหนดคตินิยมในหน่วยงานของภาคธุรกิจเอกชน เช่น บริษัท บริษัท ห้างหุ้นส่วน ให้มีคตินิยมการทำงานที่โปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรมต่อลูกค้า ความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นและต่อสังคม รวมทั้งมีระบบติดตามตรวจสอบการให้บริการที่มีมาตรฐานเทียบเท่าระดับสากล และร่วมทำงานกับภาครัฐและภาคประชาชนได้อย่างราบรื่นเป็นมิตร และมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน

3. ภาคประชาชน ต้องสร้างความตระหนักหรือสำนึกตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลถึงระดับกลุ่มประชาสังคม ในเรื่องของสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อตนเองและสาธารณะทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการของการสร้างกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

3.2 หลักการสำคัญของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล (Good governance) มีดังต่อไปนี้ คือ

3.2.1 หลักนิติธรรม (The rule of law) คือ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และกติกาต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคม และสมาชิก โดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

3.2.2 หลักคุณธรรม (Morality) คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการรณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ความอดทนความขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

3.2.3 หลักความโปร่งใส (Accountability) คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้โดยการปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใสมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างสะดวกตลอดจนมีระบบ หรือกระบวนการตรวจสอบ และประเมินผลที่มีประสิทธิภาพซึ่งจะเป็นการสร้าง ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และช่วยให้การทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน

3.2.3 หลักความมีส่วนร่วม (Participation) คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญของสังคม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การแจ้งความเห็น การได้ส่วนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชมติ หรืออื่นๆและจัดการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐหรือโดยภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความสามัคคีและความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

3.2.4 หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) คือ ผู้บริหารและคณะข้าราชการ ทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ ต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่อย่างเต็มที่โดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการ เพื่ออำนวยความสะดวกต่าง ๆ มีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันที

3.2.5 หลักความคุ้มค่า (Cost-Effectiveness or economy) คือผู้บริหารต้องตระหนักว่ามีทรัพยากรค่อนข้างจำกัด ดังนั้น ในการบริหารจัดการจำเป็นต้องยึดหลักความประหยัด และความคุ้มค่า ซึ่งจำเป็นต้องตั้งจุดมุ่งหมายไปที่ผู้รับบริการหรือประชาชนโดยรวม

4. การใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

4.1 หลักนิติรัฐ (Legal state)

หลักนิติรัฐ คือ การปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วยความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ รวมทั้งหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งกฎหมายที่นำมาใช้นั้นจะต้องมาจากประชาชนไม่ใช่มาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มคนใดคนหนึ่ง และผู้ที่ถูกปกครองจะไม่ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจของรัฐโดยขาดความเป็นธรรม หลักนิติรัฐนี้ถูกต้องสร้างขึ้นเพื่อควบคุมการใช้อำนาจตลอดจนการกระทำต่างๆของผู้ปกครอง โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือซึ่งหลักการดังกล่าวได้พัฒนามาจากหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่ว่าด้วยความสูงสุดของกฎหมาย ในฐานะที่เป็นกลไกของการบริหารการปกครอง

วิชญ์ เครืองาม ให้ความหมายของนิติรัฐ ว่า หมายถึง รัฐที่นับถือกฎหมายหรือยกย่องกฎหมายเป็นใหญ่ รัฐที่ยึดมั่นในระบอบรัฐธรรมนูญ รัฐที่เคารพในหลักนิติธรรม ดังนั้น หลักนิติรัฐจึงเป็นการกำหนดบทบาทหรือหน้าที่ของรัฐที่ดีต่อราษฎรนั่นเอง

หยุด แสงอุทัย ให้ความหมายว่านิติรัฐเป็นความคิดของประชาชนที่ฝักใฝ่สิทธิปัจเจกนิยมและรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐนี้ต้องมีบทบัญญัติในประการที่ให้ความสำคัญถึงเสรีภาพของราษฎร เช่น เสรีภาพในร่างกาย เสรีภาพในทรัพย์สิน เสรีภาพในการทำสัญญาและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะเป็นนิติรัฐนั้นต้องมีลักษณะ ดังนี้

1. ในประเทศนั้นกฎหมายจะต้องอยู่เหนือสิ่งใดหมด การกระทำต่างในการปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องเป็นไปตามกฎหมาย และต้องชอบด้วยกฎหมายหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรอยู่ที่กฎหมาย ถ้าเจ้าพนักงานของรัฐเข้ามาถ่วงทรมานสิทธิเสรีภาพของราษฎร โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำโดยมิชอบ
 2. ในประเทศที่เป็นนิติรัฐ ขอบเขตรัฐย่อมกำหนดไว้อย่างแน่นอน เริ่มแต่การแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจออกเป็น 3 ฝ่ายคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ และมีกระบวนการในการควบคุมใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีขอบอำนาจตามกฎหมายและสามารถตรวจสอบได้
 3. ในประเทศที่เป็นนิติรัฐ จะต้องมียุติธรรมที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เป็นอิสระ โดยหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทสามารถที่จะเห็นได้จากการจัดองค์กร การสร้างหลักประกัน และกำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญที่ถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุด
- รัฐที่ต้องยอมตนอยู่ใต้ระบบกฎหมายในความสัมพันธ์กับปัจเจกชน และเพื่อคุ้มครองสถานะของปัจเจกชน โดยรัฐยอมตนอยู่ใต้กฎหมายที่กำหนดการกระทำของรัฐต่อปัจเจกชนในสองนัย คือ กฎเกณฑ์ประเภทแรกกำหนดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และกฎหมายประเภทที่สองกำหนดวิธีการและมาตรการซึ่งรัฐหรือหน่วยงานสามารถใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด รวมเป็นกฎหมายสองชนิดที่มีผลร่วมกันนั่นก็คือการจำกัดอำนาจของรัฐ โดยการใช้ อำนาจนั้นอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายที่รัฐกำหนด ลักษณะเด่นที่สุดประการหนึ่งของนิติรัฐก็คือ ฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้วิธีการอื่นนอกไปจากที่ระบบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่กฎหมายรัฐสภาตราขึ้น การกระทำใด ๆ ต่อปัจเจกชนได้

หลักนี้ส่งผลโดยปริยายให้เกิดขึ้นสองประการ คือ ประการแรกเมื่อฝ่ายปกครองเข้าไปมีนิติสัมพันธ์กับปัจเจกชน ฝ่ายปกครองหาอาจกระทำการฝ่าฝืน หรือหลีกเลี่ยงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่ได้ ประการที่สอง คือ ในนิติรัฐที่พัฒนาจนสมบูรณ์แบบแล้วนั้น ฝ่ายปกครองไม่อาจกระทำการใดเป็นการบังคับปัจเจกชนโดยเขาไม่สมัครใจได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นให้อำนาจไว้เท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้มาตราใด ๆ ต่อผู้อยู่ใต้ปกครองได้เว้นแต่กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นจะให้อำนาจไว้โดยตรง หรือโดยปริยาย ดังนั้น นิติรัฐจึงเป็นรัฐที่ให้หลักประกันแก่ปัจเจกชนผู้อยู่ใต้ปกครองว่า เมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายปกครองละเมิดหลักนี้ปัจเจกชนสามารถไปสู่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยคดีเพื่อให้เพิกถอนการกระทำ หรือเปลี่ยนแปลงหรือให้ยกเลิกการ

กระทำนั้น ๆ ของฝ่ายปกครองที่จะมีกฎหมายได้ เช่นนี้แล้ว “นิติรัฐ” นั้นจึงมีความแตกต่างจาก “รัฐตำรวจ” (Etat de police) เพราะรัฐตำรวจเป็นรัฐที่ฝ่ายปกครองสามารถนำเอาวิธีการต่าง ๆ ที่ตนเห็นว่าเป็นประโยชน์ในการดำเนินการทางปกครองมาใช้กับประชาชนได้ในลักษณะที่มีเสรีภาพในการใช้ดุลยพินิจอย่างเต็มที่ทั้งนี้เพื่อเผชิญกับสถานการณ์ และเพื่อบรรลุถึงจุดมุ่งหมายที่ตนมุ่งประสงค์ได้ตลอดเวลา ระบอบรัฐตำรวจนี้ตั้งอยู่บนความคิดที่ว่า เพื่อจุดมุ่งหมายที่ตนประสงค์ก็เพียงพอแล้วที่จะทำให้วิธีการต่าง ๆ ที่ตนนำมาใช้ถูกต้องชอบธรรม

ดังนั้น การที่ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการตำรวจจะออกคำสั่งทางปกครองใด ๆ เช่น คำสั่งลงทัณฑ์ทางวินัย คำสั่งในการพักราชการ คำสั่งให้ออกจากราชการและให้กลับเข้ารับราชการของข้าราชการตำรวจ หรือคำสั่งแต่งตั้ง และเลื่อนตำแหน่ง ที่จะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิของข้าราชการตำรวจ ผู้อยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชา จะต้องออกโดยอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ ซึ่งกองทัพจะต้องปฏิบัติโดยมีกฎหมายให้อำนาจเท่านั้น และจำกัดภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ล่วงละเมิดต่อข้าราชการตำรวจเกินสมควรแก่เหตุ

4.2 หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of legality)

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำฝ่ายปกครอง หมายถึง การกระทำใดๆของฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อกฎหมาย จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และจะทำนอกขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ ดังนั้นแม้ในทางปฏิบัติฝ่ายปกครองจะมีอำนาจมากเพียงใดก็ตาม แต่ฝ่ายปกครองก็ต้องดำเนินการทั้งหลายภายในกรอบของกฎหมาย ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และกฎเกณฑ์ต่างๆของฝ่ายบริหารที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนี้เป็นหลักสำคัญหลักหนึ่งที่ใช้กันอยู่ในประเทศที่เป็น “นิติรัฐ”

หากการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองไม่เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย บุคคลผู้อยู่ภายใต้การปกครองสามารถที่จะปกป้องสิทธิของตนเองจากการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของตนได้ การดำเนินการที่จะขอให้มีการบังคับฝ่ายปกครองเคารพหลักความชอบด้วยกฎหมายนั้นสามารถทำได้หลายรูปแบบ คือ การร้องขอให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการดำเนินการทางศาล

จากหลักความชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปสาระสำคัญที่ต้องยึดถือปฏิบัติได้ 3 ประการ คือ

1. ความชอบด้วยกฎหมายในฐานะขอบเขตของการกระทำทางปกครอง
2. ความชอบด้วยกฎหมายในฐานะรากฐานของการกระทำทางปกครอง

3. ความชอบด้วยกฎหมายในฐานะกระบวนการที่ถูกต้อง

4.3 หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power)

มองเตสกีเออ (Montesquieu) นักปรัชญาการเมืองชาวฝรั่งเศส ผู้ให้กำเนิดแนวคิด ในการแบ่งแยกอำนาจปกครองสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย โดยพิจารณาในแง่ของ องค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ อันเป็นการพัฒนาความคิดตาม แนวคิดดั้งเดิมของอริสโตเติล (Aristote) นักปราชญ์ชาวกรีกโบราณ บนพื้นฐานประการสำคัญคือ การให้อำนาจแต่ละฝ่ายถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกันทั้งสามฝ่าย ดังที่มองเตสกีเออกล่าวไว้ ว่า “เพื่อไม่ให้เกิดการใช้อำนาจอันเกินขอบเขต จำต้องใช้อำนาจเพื่อหยุดยั้งอำนาจด้วยตนเอง” ซึ่ง ตามแนวคิดของมองเตสกีเอนั้น ได้แบ่งองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติ บัญญัติ ซึ่งก็คือสภาที่ทำหน้าที่ประชุมและปรึกษาในเรื่องการเมือง องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าย บริหาร หรือข้าราชการ และองค์กรฝ่ายตุลาการหรือศาลนั่นเอง

เหตุผลที่มองเตสกีเออเสนอแนวคิดให้แบ่งแยกอำนาจการปกครองนี้เนื่องจากเห็นว่า หากอำนาจในการตรากฎหมาย อำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย และอำนาจในการพิจารณาคดี ถูก ใช้โดยบุคคลเดียวหรือองค์กรเดียว ไม่ว่าจะเป็นขุนนางหรือประชาชนก็ตามก็ยากที่จะมีเสถียรภาพ อยู่ได้ ทั้งนี้เป็นเพราะหากผู้ใช้อำนาจถืออำนาจในการตรากฎหมายและใช้กฎหมายในการบริหารไป พร้อมกัน ก็จะออกกฎหมายตามอำเภอใจ และบังคับใช้กฎหมายในทางมิชอบ และหากใช้อำนาจ ตุลาการรวมกับอำนาจในการตรากฎหมายในเวลาเดียวกัน ผู้พิพากษาก็อาจจะเป็นผู้ออกกฎหมาย เสียเอง และหากให้อำนาจตุลาการรวมกับอำนาจบริหารในมือคนๆเดียวแล้ว ผู้พิพากษาจะประพฤติ ตัวเป็นผู้บังคับบัญชา ส่งผลให้เกิดการใช้อำนาจอันไม่เป็นธรรมหรือตามอำเภอใจ ดังนั้นจึง จำเป็นต้องแยกอำนาจแต่ละด้านออกจากกัน

มองเตสกีเออเห็นว่า เสรีภาพของประชาชนเป็นวัตถุประสงค์หลักของรัฐบาล และ เสรีภาพนี้จะมีขึ้นได้ก็แต่โดยการทำรัฐใช้อำนาจอย่างพอสมควร เพราะในสภาพนี้จะไม่มีการใช้ อำนาจเกินกว่าเหตุ ประสงค์การนี้ครั้งอดีตแสดงให้เห็นเสมอมาว่าแทบทุกคนที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จ เด็ดขาด มักนำไปสู่การใช้อำนาจเกินสมควรทั้งสิ้น และมองเตสกีเออยืนยันว่า การแบ่งแยกการใช้ อำนาจอธิปไตยนั้น ที่นำมาซึ่งอำนาจ ที่อ่อนตัว และเสรีภาพในท้ายที่สุด

ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งรัฐเสรีประชาธิปไตยจึงได้บัญญัติการใช้อำนาจรัฐบาลบนพื้นฐาน ของการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งหมายถึงการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย อันได้แก่ อำนาจ นิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ซึ่งในแต่ละองค์กรของรัฐจะต้องใช้อำนาจอย่างอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Check and balance) หลักการแบ่งแยกอำนาจมีลักษณะสำคัญ คือ

1. เป็นที่มาขององค์การใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ โดยแยกออกจากกันอย่างอิสระ แต่ไม่ได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด
2. มิได้มีการห้ามให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจเกินกว่าอำนาจของตน
3. เป็นการให้ความสำคัญกับการคานและดุลอำนาจทั้งสามฝ่ายเพื่อมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจเด็ดขาดจนปราศจากการควบคุม ในขณะเดียวกันก็จะไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิง

5. อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายมหาชนในปัจจุบันก็เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าฝ่ายนิติบัญญัติสามารถบัญญัติกฎหมายให้มีความยืดหยุ่นเพื่อให้ให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้ความรู้ความสามารถ สถิติปัญหาและเหตุผลของฝ่ายปกครองในการปรับใช้กฎหมายกับข้อเท็จจริงเฉพาะรายที่ปรากฏเฉพาะหน้าเพื่อออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นธรรมกับประชาชนแต่ละรายได้ การบัญญัติกฎหมายอย่างยืดหยุ่นของฝ่ายนิติบัญญัติตามที่กล่าวมาก็คือการบัญญัติให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจ ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปก็คือคำว่า “อำนาจดุลพินิจ” นั้นมีความหมายอย่างไร ในทางวิชาการ และสามารถแบ่งประเภทได้กี่ประเภท ด้วยเหตุผลอย่างไร ความหมายและประเภทของอำนาจดุลพินิจ ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองเพื่อเป็นพื้นฐานในการอธิบายความหมายและประเภทของอำนาจดุลพินิจต่อไป

5.1 ประเภทของอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครอง

ในทางทฤษฎีแล้วอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครองในอันที่จะใช้อำนาจกระทำการต่าง ๆ นั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทด้วยกันคือ

5.1.1 อำนาจผูกพัน (Mandatory power) เป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครองโดยบัญญัติไว้ล่วงหน้าว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้เกิดขึ้นแล้วฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจกระทำการ และกระทำการโดยมีเนื้อความตามที่กฎหมายกำหนด เช่น เมื่อปรากฏว่าชายและหญิงซึ่งยื่นคำร้องขอจดทะเบียนสมรสมีคุณสมบัติและปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการสมรสครบถ้วนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว นายทะเบียนครอบครัวจะต้องจดทะเบียนสมรสให้แก่ผู้ร้องเสมอ ซึ่งจากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าอำนาจผูกพันนั้นแท้จริงแล้วก็คือหน้าที่ (Duty) นั่นเอง แต่เหตุที่ยังคงเรียกว่าเป็นอำนาจก็เนื่องจากการกระทำที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่นี้ กฎหมายยอมรับว่ามีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้ ซึ่งการกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจผูกพันก็เนื่องจากการคิดในเรื่องความยุติธรรมทั้งไป คือ ความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อข้อเท็จจริงเฉพาะราย

5.1.2 อำนาจดุลพินิจ (Discretionary power) เป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครองโดยบัญญัติให้ฝ่ายปกครองสามารถเลือกปฏิบัติและตัดสินใจด้วยตนเองในความรับผิดชอบของตนเองและภายในขอบเขตแห่งกฎหมายนี้ อาจมีการปฏิบัติและการตัดสินใจได้หลายอย่าง แต่ละอย่างก็ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน ซึ่งการกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจนี้ ก็เนื่องมาจากความคิดในเรื่องวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมาย โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของข้อเท็จจริงเป็นเรื่องๆหรือเป็นกรณีๆไป ทำให้การใช้กฎหมายไม่แข็งกระด้างแต่สามารถยืดหยุ่นปรับให้สอดคล้องและเป็นธรรมกับข้อเท็จจริงเฉพาะรายได้ เป็นกรณีที่คำนึงถึงความยุติธรรมเฉพาะคดี

5.2 ความหมายของอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

รองศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ ได้ให้ความหมายของอำนาจดุลพินิจว่า หมายถึง ความสามารถในการตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดาคำสั่งหลายๆอย่าง ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ออกได้เพื่อดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย หรืออีกนัยหนึ่งอำนาจดุลพินิจ คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติเปิดช่องให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้นตัดสินใจได้อย่างอิสระว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น ตนสมควรจะออกคำสั่งหรือไม่ และสมควรจะออกคำสั่งโดยมีเนื้อความอย่างไร

รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสภาวะ ได้ให้ความหมาย “ดุลพินิจ” ว่า หมายถึง การที่ฝ่ายปกครองสามารถกระทำการด้วยการตัดสินใจตามความคิดเห็นของตนในคดีเฉพาะราย ดุลพินิจนี้อาจผูกพันกับแนวปฏิบัติหรือหลักการในการวินิจฉัย การใช้ดุลพินิจอันเป็นกฎเกณฑ์ภายในซึ่งฝ่ายปกครองได้กำหนดขึ้นเองภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมาย การวินิจฉัยดังกล่าวของฝ่ายปกครองเป็นที่สุด (Letztentscheidung) การใช้ดุลพินิจนี้ เป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก่อนจะออกนิติกรรมทางปกครอง การใช้ดุลพินิจอาจจะอยู่ในรูปของการกระทำหรืองดเว้นการก็ได้ ดุลพินิจฝ่ายปกครองเกิดขึ้นเมื่อฝ่ายปกครองอยู่ในวิสัยและกระทำการได้หลายอย่างในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ด้วยบทกฎหมายมิได้กำหนดให้ผลทางกฎหมาย (Rechtsfolge) ขององค์ประกอบที่ครบถ้วนนั้นมีเพียงอย่างเดียว แต่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองเป็นผู้กำหนดผลทางกฎหมาย ซึ่งด้วยบทกฎหมายอาจจะเสนอให้เลือกกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดจากสองอย่าง หรือมากกว่านั้นขึ้นไป หรือจะให้เลือกกระทำการภายในขอบเขตที่กำหนดก็ได้ ดุลพินิจฝ่ายปกครองในส่วนผลทางกฎหมายนี้อาจแยกพิจารณาได้ 2 ประการ ประการแรก ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจที่จะกระทำการหรือไม่ ประการที่สอง ฝ่ายปกครองจะใช้ดุลพินิจเลือกมาตรการกฎหมายอนุญาตให้กระทำได้อย่างใดหรือดุลพินิจในการเลือกปฏิบัติ (Auswahlermessen)

ดังนั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้เมื่อกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองตัดสินใจอย่างอิสระที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยบรรดาทางเลือกเหล่านั้นล้วนชอบด้วยกฎหมาย หากมีกรณีที่ทางเลือกบางอย่างบางประการมิชอบด้วยกฎหมาย ดุลพินิจก็จะลดลงไปตามลำดับ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากขอบเขตของอำนาจดุลพินิจแล้ว อาจแยกได้เป็น 2 กรณี คือ

1) กรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจอย่างสมบูรณ์ (Absolute discretion) กล่าวคือ กฎหมายไม่ได้กำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองแต่อย่างใด ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติมักจะใช้ถ้อยคำว่า “สามารถจะ” หรือ “มีอำนาจ” โดยไม่ได้กำหนดมาตรฐานในการใช้ดุลพินิจไว้ ตัวอย่างเช่น การพิจารณาวินัยข้าราชการพลเรือนกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กฎหมายให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร โดยกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการอย่างไร ผู้บังคับบัญชาจะเลือกใช้วิธีการใดก็ได้ อำนาจดุลพินิจในกรณีนี้เรียกว่า “อำนาจดุลพินิจอย่างกว้าง”

2) กรณีฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจอย่างจำกัด (Limited discretion) อำนาจดุลพินิจกรณีนี้เป็นอำนาจที่อยู่ระหว่างอำนาจดุลพินิจอย่างสมบูรณ์กับอำนาจผูกพัน (ไม่มีดุลพินิจ) ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติมักจะใช้ถ้อยคำว่า “ควรจะ” ดังนั้นฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจจะต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในกฎหมายเท่านั้น เว้นแต่จะมีเหตุยกเว้นพิเศษเฉพาะเรื่องจริงๆ จึงจะสามารถใช้อำนาจดุลพินิจนี้ได้ ตัวอย่างเช่น การพิจารณาวินัยข้าราชการพลเรือนกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี กล่าวคือ มีดุลพินิจให้เลือกว่าจะลงโทษปลดออกหรือไล่ออกก็ได้ แต่จะลงโทษนอกเหนือจากนี้ไม่ได้ อำนาจดุลพินิจกรณีนี้เรียกว่า “อำนาจดุลพินิจอย่างแคบ”

ดังที่กล่าวไว้แล้วในข้างต้นจะเห็นได้ว่าการการใช้ดุลพินิจเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนการใช้กฎหมายซึ่งโดยปกติบทบัญญัติของกฎหมายสามารถแยกได้เป็น 2 ส่วนคือ ข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบซึ่งเป็นส่วนเหตุ และผลทางกฎหมายซึ่งเป็นส่วนผล

5.3 หลักความได้สัดส่วนกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

1) หลักความได้สัดส่วนตามกฎหมายปกครอง (Principle of proportionality) เป็นหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจนี้ โดยบังคับให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณ ดังนั้น กรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะละเมิดสิทธิและเสรีภาพของราษฎร ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจนั้นเท่าที่จำเป็น และการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจะถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็

ต่อเมื่อการละเมิดนั้นมีขนาดเกินสมควรเมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญของรัฐเสรีภาพประชาธิปไตยส่วนใหญ่ไม่ได้บัญญัติกำหนดหลักกฎหมายนี้ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็ถือว่าเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป ละมีค่ายังคบเสมอกันกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทุกประการ และถือว่าเป็นหลักการย่อยที่สำคัญของหลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้การใช้อำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก้าวล่วงเข้าไปในแดนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ และแม้แต่กฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับใดไม่ได้ทำให้หลักความได้สัดส่วนปรากฏดังตัวอย่างชัดเจนก็ไม่ได้หมายความว่า องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ โดยละเลยหลักการดังกล่าวนี้ได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เหตุที่หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักการในระดับรัฐธรรมนูญ หลักความได้สัดส่วนจึงเป็นหลักการที่ต้องบังคับเสมอไม่ว่าจะมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรรับรองไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ก็ตาม

สำหรับประเทศไทย กฎหมายปกครองให้อำนาจฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจ เพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ แต่การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย หมายความว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่เป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้และการกระทำนั้นๆ จะต้องอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายเท่านั้น มิใช่ว่าฝ่ายปกครองจะอ้างประโยชน์สาธารณะได้ทุกกรณีเสมอไป การกระทำของฝ่ายปกครองต้องได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ของมหาชนกับความเสียหายของปัจเจกบุคคลที่ได้รับจากการใช้มาตรการหรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่นำมาใช้บังคับอย่างพอเหมาะพอประมาณ ซึ่งในประเทศไทยนี้หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญคงจะเห็นได้จากมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

อย่างไรก็ตาม หากวิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่าหลักแห่งความได้สัดส่วนนี้มีได้พิจารณาแต่เพียงวิธีการและเป้าหมายเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่เป็นพื้นฐานของการใช้อำนาจนั้นๆ ด้วย กล่าวคือ จะต้องมีความสัมพันธ์ที่ได้สัดส่วนเหมาะสมระหว่างสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เป้าหมาย และการตัดสินใจ หลักแห่งความได้สัดส่วนจึงต้องพิจารณาถึง สถานการณ์ การตัดสินใจ และวัตถุประสงค์ไปพร้อมๆ กัน ดังนั้นการที่ฝ่ายปกครองจะมีคำสั่งใดๆ ที่กระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนได้นั้นจะต้องนำหลักความได้สัดส่วนมาพิจารณาก่อนออกมาตรการหรือคำสั่งใดๆ ด้วย ดังนั้น หลักความได้สัดส่วนจึงประกอบด้วยหลักการย่อย 3 ประการ ดังนี้

2) หลักความเหมาะสม (Principle of suitability) คือหลักที่บังคับให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจใช้อำนาจโดยเลือกมาตรการที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมาย

ต้องการได้ ซึ่งต้องพิสูจน์ว่าสามารถบรรลุวัตถุประสงค์นั้นได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน หลักความเหมาะสมต้องมีความเหมาะสมเชิงเหตุและผลระหว่างมาตรการที่ฝ่ายปกครองใช้บังคับกับสิ่งที่กฎหมายประสงค์จะให้เกิดขึ้น โดยให้มาตรการของฝ่ายปกครองเป็นเหตุ และให้สิ่งที่กฎหมายประสงค์จะให้เกิดขึ้นเป็นผล หลักความเหมาะสมจึงมีลักษณะเช่นเดียวกับสามัญสำนึก หากฝ่ายปกครองออกมาตรการใดที่โดยสภาพของมาตรการนั้นไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายต้องการได้อย่างแท้จริงแล้ว ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าฝ่ายปกครองใช้มาตรการนั้นเป็นเครื่องมือเพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายต้องการเข้าข่ายเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ (Abuse of power)

3) หลักความจำเป็น (Principle of necessity) คือ หลักที่บังคับว่าในบรรดามาตรการหลายๆมาตรการซึ่งล้วนแล้วแต่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยกัน ถ้าเป็นการกระทำที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎร ฝ่ายปกครองจะต้องใช้ดุลพินิจเลือกมาตรการที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรน้อยที่สุด และถ้าเป็นมาตรการที่ให้ประโยชน์แก่ราษฎร ฝ่ายปกครองจะต้องเลือกมาตรการที่มีผลทำให้รัฐเสียประโยชน์น้อยที่สุด

4) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of proportionality in the narrow sense) คือ หลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจให้เกิดภาวะสมดุลขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่ปัจเจกบุคคลกับประโยชน์ของมหาชนอันพึงจะได้รับจากการปฏิบัติการให้เป็นไปตามมาตรการทางปกครองมาตรการใดมาตรการหนึ่ง โดยถือหลักว่ามาตรการใดที่เมื่อใช้แล้วปรากฏว่าประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับไม่คุ้มค่ากับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับปัจเจกบุคคลแล้ว ฝ่ายปกครองไม่ควรดำเนินการใด ๆ เพื่อบังคับใช้มาตรการนั้นเลย อย่างไรก็ตาม การใช้ดุลพินิจชี้แจงน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับปัจเจกบุคคลอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการใช้มาตรการนั้น เป็นเรื่องทางเทคนิคที่ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาดำเนินการด้วยความรอบคอบ

6. กระบวนการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

การใช้อำนาจทางปกครองเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ และผลของการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายนั้นส่งผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชนโดยตรง ดังนั้น จึงต้องมีการควบคุมตรวจสอบ การใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ซึ่งสามารถแยกเป็น 2 แบบ คือ

1) การควบคุมแบบป้องกัน การควบคุมแบบป้องกัน เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนภายในอำนาจบริหารในส่วนของฝ่ายปกครอง โดยให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน ก่อนที่

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจทางปกครอง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การคุ้มครองสิทธิของประชาชนต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตั้งแต่เริ่มดำเนินการรับเรื่อง สืบหาข้อเท็จจริง ปรับข้อเท็จจริงที่ยุติเข้ากับข้อกฎหมาย การใช้ดุลพินิจ จนถึงขั้นตอนของ การวินิจฉัย และการใช้อำนาจทางปกครอง เช่น คำสั่ง หรือใบอนุญาตต่าง ๆ เป็นต้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการทุกขั้นตอน โดยชอบด้วยหลักกฎหมายด้วยวิธีสารบัญญัติ และชอบด้วยกฎหมายสารบัญญัติทางปกครองทำนองเดียวกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล

มาตรการควบคุมแบบนี้เป็นการคุ้มครองประชาชน และเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองไม่ให้ฝ่ายปกครองกระทำการอันเป็นการขัดต่อกฎหมาย หรือทำให้เสียหายแก่สิทธิของประชาชน ก่อนที่จะมีการใช้อำนาจทางปกครอง กล่าวคือ เป็นการควบคุมในระยะเตรียมการก่อนที่ฝ่ายปกครองจะมีการกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่ง

2) การควบคุมแบบแก้ไข การควบคุมแบบแก้ไข เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้มีการใช้อำนาจทางปกครองแล้ว อันมีผลไปกระทบสิทธิ หรือได้แย่งสิทธิของประชาชน ซึ่งได้แก่การควบคุมตรวจสอบ โดยองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการอีกประการหนึ่ง อำนาจควบคุมตรวจสอบทั้งสองประการนี้แตกต่างกัน กล่าวคือองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ หรือศาลจะควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ส่วนการควบคุมตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครองนั้นจะควบคุมตรวจสอบทั้งความชอบด้วยกฎหมาย และความชอบด้วยวัตถุประสงค์ เนื้อหาของการใช้ดุลพินิจของกระทำทางปกครอง การควบคุมแบบแก้ไขอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

2.1) การควบคุมตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายปกครอง หมายความว่า เมื่อเกิดปัญหาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายบัญญัติแล้ว การแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นด้วยองค์กรภายในของฝ่ายปกครองเอง การอุทธรณ์ หรือการร้องทุกข์ แล้วแต่กรณี

2.2) การควบคุมตรวจสอบภายนอกองค์กรฝ่ายปกครอง หมายความว่า เมื่อเกิดปัญหาการใช้อำนาจทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว การแก้ไขด้วยกระบวนการทางกฎหมายมหาชน โดยองค์กรต่างๆที่มีหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจบริหาร ได้แก่ ควบคุมโดยกระบวนการทางการเมืองในระบบรัฐสภา การควบคุมโดยองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษ เพื่อควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และการควบคุมโดยกระบวนการยุติธรรม คือศาลปกครอง