

กฎหมายต้นแบบเพื่อการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น

Model Law for the Establishment of Local Police.

วีระชัย ศรีวะอุไร¹ และสุนีย์ มัลลิกะมาลย์²

Veerachai Sriwaurai¹ and Sunee Mallikamarl²

¹นักศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

²อาจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

¹Doctoral Student of Law School of Law Sripatum University

²Lecturer from the Faculty School of Law Sripatum University

Corresponding Author Email: V.cover-guard@hotmail.com

Received: 2 December 2020

Revised: 27 April 2021

Accepted: 30 April 2021

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและหลักการ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น 2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพการณ์ของปัญหาอาชญากรรมในท้องถิ่นและการป้องกันปราบปรามและวิเคราะห์รูปแบบตำรวจท้องถิ่นต่างประเทศ 3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์รูปแบบโครงสร้างตำรวจท้องถิ่น บทบาท อำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบของตำรวจท้องถิ่นไทย และการกำกับดูแลในจัดทำกฎหมายต้นแบบการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น เป็นการศึกษาหาแนวทางการดำเนินงานตามรูปแบบ (Model) ตำรวจท้องถิ่นที่เหมาะสมตามบริบทของประเทศไทย และจัดทำกฎหมายต้นแบบเพื่อการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นของประเทศไทย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีเครื่องมือการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์ และมีกลุ่มเป้าหมาย จำนวน 11 คน ที่มาจากการเลือกแบบเจาะจง แล้วนำข้อมูลที่รวบรวมได้จากเอกสารและแบบสัมภาษณ์ มาวิเคราะห์แบบเชิงเนื้อหา ผลการวิจัยพบว่า 1) แนวคิดในการจัดทำกฎหมายต้นแบบเพื่อการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นมาจากสภาพการณ์แห่งปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และส่วนมากจะเป็นอาชญากรรมที่คนในท้องถิ่นทำ ที่ส่งผลกระทบต่อความสงบและความปลอดภัยของท้องถิ่นซึ่งในปัจจุบันเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจและเจ้าพนักงานท้องถิ่น 2) ตำรวจท้องถิ่นเป็นรูปแบบใหม่ของการมีองค์กรระดับท้องถิ่นสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ดังเช่นตำรวจทั่วไป แต่จำกัดประเภทความผิดให้เหมาะสมกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 3) มีกฎหมายต้นแบบจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นที่มีโครงสร้างกฎหมายประกอบด้วย บทบัญญัติ 29 มาตรา แบ่งเป็น 6 หมวด และบทเฉพาะกาล พร้อมทั้งมีข้อเสนอแนะให้มีการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา การรักษาความสงบเรียบร้อย และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนในท้องถิ่น สนับสนุนส่งเสริมให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมเป็นตำรวจท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และให้เร่งการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น เพื่อเป็นองค์กรตำรวจในระดับท้องถิ่น

คำสำคัญ: การป้องกันและปราบปราม, อาชญากรรมในท้องถิ่น, ตำรวจท้องถิ่น, กฎหมายต้นแบบ

Abstract

The purposes of this study were to 1. To study the concept theories and principles related to the establishment of local police 2. To study and analyze the suppression and analysis of local police patterns abroad 3. To study and analyze patterns of local police structures, roles, powers, duties and responsibilities of local police in Thailand. and supervision in the preparation of a model law for the establishment of local police This is a study to find a way to operate according to the model (Model) of local police that is appropriate in the context of Thailand. and

creating a model law for the establishment of local police in Thailand It is a qualitative research. There is a research tool, which is an interview form, and there are 11 target groups who come from a specific selection. Then use the information gathered from documents and interview forms. to analyze the content. The results showed that 1) The idea of creating a model law for the establishment of local police comes from the local crime situation and most of them are crimes committed by local people. This affects the maintenance of peace and order in the locality, which is currently the duty of police officers and local officials. 2) Local police are a new form of local organization. Under the local government, acts like a general police. but limiting the types of offenses to suit the scope of powers and duties of the local government organization and 3) there is a model law for establishing a local police with a legal structure consisting of 29 provisions divided into 6 sections and transitional chapters. along with suggestions to establish a local police serves to prevent and suppress criminal act maintaining order and secure the life and property of the local people. Support and encourage local people to participate as local police according to the specified criteria. and to expedite the enactment of the Local Police Act to be a police organization at the local level.

Keywords: Prevention and Suppression, Local Crime, Local Police, Model Law

บทนำ

ในสถานการณ์ปัจจุบันปัญหาอาชญากรรมสร้างความเสียหายเดือดร้อนต่อประชาชนในด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความสงบเรียบร้อย สร้างความเสียหายต่อประเทศชาติด้านเศรษฐกิจ สังคม การพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก อาชญากรรมเกิดขึ้นได้ทุกสถานที่ในทุกละดับส่วนใหญ่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นสร้างความเสียหายต่อคนอาศัยอยู่ในชุมชนท้องถิ่นนั้น และมีแนวโน้มที่จะเกิดเพิ่มมากขึ้น หากไม่มีมาตรการป้องกันแก้ไขที่ดี ภาครัฐเองก็มิได้มีนโยบายพยายามหารูปแบบ มาตรการต่าง ๆ หลากหลายวิธีเพื่อลดปัญหาอาชญากรรมให้น้อยลง แต่ก็ไม่สามารถเอาชนะปัญหาได้แม้ว่าจะมีการปราบปรามและนำผู้กระทำผิดไปลงโทษจำนวนมากจนเกิดปัญหานักโทษล้นเรือนจำก็ตาม อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงแหล่งที่มาของอาชญากรรมแล้วพบว่า ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในชุมชน และส่วนมากคนในชุมชนเป็นผู้ก่ออาชญากรรม ดังนั้นการปราบปรามและป้องกันปัญหาอาชญากรรมในชุมชนจึงน่าที่จะให้คนในชุมชนได้มีส่วนร่วมดำเนินการด้วย (ธนวัฒน์ คำภีลานนท์, 2550) แม้ในปัจจุบันทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะได้มีโครงการตำรวจชุมชนที่ให้ประชาชนในชุมชนได้ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยตำรวจแต่ก็ยังคงมีปัญหาในเรื่องไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ของผู้ช่วยตำรวจโดยตรง

นอกจากนี้ หากจะพิจารณาถึงแนวคิดการจะให้คนในชุมชนทำหน้าที่ในการรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในชุมชน อาจจะมีข้อทักท้วงว่าในปัจจุบันก็มีองค์กรฝ่ายปกครองดำเนินการอยู่แล้วหลายรูปแบบ เช่น หน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อ.พ.ร.) ซึ่งจัดตั้งโดยอาศัย พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 มีอาสาสมัครที่เป็นคนในชุมชนที่คัดเลือกโดย นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้อำนวยการเขตในกรุงเทพมหานคร และนายกเมืองพัทยา แต่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการที่ไม่ได้เป็นการป้องกันหรือปราบปรามอาชญากรรม แต่เป็นการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น ภัยทางธรรมชาติต่าง ๆ และภัยที่มีมาเป็นสาธารณะซึ่งจะมีความแตกต่างกับภัยจากปัญหาอาชญากรรม และหากพิจารณาถึงบทบาท อำนาจและหน้าที่ของฝ่ายปกครอง เช่น นายอำเภอ ปลัดอำเภอ หรือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (เกรียงไกร เจริญธนวัฒน์, 2556) ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 34 ให้กำนันทำหน้าที่ในการตรวจตรารักษาความปกติเรียบร้อยในตำบล และมาตรา 35 มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการที่เกี่ยวกับความอาญา เช่น เมื่อปรากฏว่ามีผู้ใดกำลังกระทำความผิด

กฎหมาย หรือมีเหตุควรสงสัยว่าเป็นผู้ได้กระทำความผิดกฎหมาย ให้จับผู้ต้องหา และรีบนำส่งต่อไปกรมการอำเภอตามสมควร ซึ่งเป็นอำนาจและหน้าที่ที่ปราบปรามผู้กระทำความผิดอาญาในตำบลแต่ก็เป็นอำนาจที่ไม่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดเพราะยัง คงต้องส่งไปยังกรมการอำเภอ คือนายอำเภอซึ่งมีอำนาจหน้าที่สูงกว่าในสายปกครอง และหากพิจารณาถึงอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 62 ให้อำนาจและหน้าที่แก่นายอำเภอในการบริหารราชการของอำเภอ ก็มีไว้ฝ่ายป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 17 และมาตรา 18 ให้อำนาจและหน้าที่แก่พนักงานฝ่ายปกครองระดับปลัดอำเภอในการสืบสวนและสอบสวนได้ แต่ก็ให้ใช้อำนาจและหน้าที่ของฝ่ายปกครองโดยตรงยังคงเป็นอำนาจและหน้าที่ของตำรวจ

จากสภาพการณ์แห่งปัญหาดังกล่าว การวิจัยจึงมีแนวคิดที่จะให้คนในชุมชนท้องถิ่นสร้างความปลอดภัยในชุมชนท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อให้ท้องถิ่นมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้อยู่อาศัยในชุมชนท้องถิ่น และอาชญากรรมที่เกิดจากการกระทำของ “อาชญากรนอกท้องถิ่น” หรือ “อาชญากรในท้องถิ่นเอง” ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อคนในชุมชนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในชุมชนดำเนินการในรูปแบบของการเป็นตำรวจเสียเอง (พงศ์พัฒน์ ฉายาพันธุ์, 2550) ในรูปแบบที่ไม่ใช่อาสาสมัครตำรวจชุมชน หรือผู้ช่วยเหลือนายตำรวจ ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่เป็นองค์กรตำรวจรูปแบบใหม่ที่อยู่ภายใต้สังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแยกออกมาจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในลักษณะของการกระจายอำนาจ ซึ่งรูปแบบในลักษณะเช่นนี้มีในหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และประเทศในยุโรป ซึ่งมีใช้เป็นเครื่องมือที่มีการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น ในขณะที่ประเทศไทยยังไม่มีแนวคิดที่จะให้มีตำรวจท้องถิ่นที่จะทำหน้าที่ดูแลความสงบสุข ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในท้องถิ่นโดยมีรูปแบบขององค์กรที่จะดำเนินการดังที่เรียกว่าตำรวจท้องถิ่น (ธนสวรรค์ เจริญเมือง, 2535) ที่มีหน้าที่ดังเช่นตำรวจทั่วไปแต่จะจำกัดประเภทอาชญากรรมเพื่อมิให้เกิดความทับซ้อนกับตำรวจ

ดังนั้น การวิจัยนี้จึงกำหนดการศึกษาและวิจัยใน รูปแบบตำรวจท้องถิ่นจากหลักการกระจายอำนาจ เพื่อนำผลจากการศึกษาและวิจัยไปสู่การจัดตั้งเป็นองค์กรระดับท้องถิ่นทำหน้าที่ในการปกป้องรักษาและคุ้มครองให้ชุมชนท้องถิ่นมีความสงบสุข และลดปัญหาอาชญากรรมในท้องถิ่นให้น้อยลง โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสที่จะมีส่วนร่วมทำหน้าที่เป็นตำรวจประจำในท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะช่วยการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในการลดปัญหาอาชญากรรม และเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ทางฝ่ายตำรวจมักจะอ้างเสมอว่ามีกำลังพล และงบประมาณไม่เพียงพอ การวิจัยจึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการหาคำตอบที่นำไปสู่การจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นโดยการจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบเพื่อการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและหลักการ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพการณ์ของปัญหาอาชญากรรมในท้องถิ่นและการป้องกัน ปราบปรามและวิเคราะห์รูปแบบตำรวจท้องถิ่นต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์รูปแบบโครงสร้างตำรวจท้องถิ่น บทบาท อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบของตำรวจท้องถิ่นไทย และการกำกับดูแลในจัดทำกฎหมายต้นแบบการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีวิธีการดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ จำนวน 11 คน ที่มาจากการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling)
2. เครื่องมือในการวิจัย ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ (Interview) จะทำการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มเป้าหมาย

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) คือ เป็นข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มเป้าหมาย และข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลเอกสารต่าง ๆ (Document Research) อาทิ ระเบียบข้อกฎหมาย หนังสือ ตำรา เอกสารวิชาการ งานวิจัย และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

4. การวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มเป้าหมาย และการรวบรวมข้อมูลเอกสารต่าง ๆ มาวิเคราะห์ในเชิงเนื้อหา (Content Analysis)

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องกฎหมายต้นแบบเพื่อการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น มีผลการวิจัย ดังนี้

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและหลักการ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น

ผลการวิจัยพบว่า แนวคิดในการจัดทำกฎหมายต้นแบบเพื่อการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นมาจากสถานการณ์แห่งปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นและส่วนมากจะเป็นอาชญากรรมที่คนในท้องถิ่นทำ ที่ส่งผลต่อการรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของท้องถิ่นซึ่งในปัจจุบันเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจและเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่จากผลการวิจัยพบว่า การจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นจะเป็นวิธีการหนึ่งที่สามารถแก้ไขและป้องกันปัญหาอาชญากรรมในท้องถิ่นให้ลดน้อยลงไปได้โดยมีหลักการของการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น คือหลักการกระจายอำนาจ ด้วยการให้ตำรวจท้องถิ่นสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อช่วยแบ่งเบาภารกิจของตำรวจในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมบางประเภทที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นให้ลดน้อยลงไปได้ โดยที่การจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นตามแนวคิดนี้จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับ

2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพการณ์ของปัญหาอาชญากรรมในท้องถิ่นและการป้องกัน ปราบปรามและวิเคราะห์รูปแบบตำรวจท้องถิ่นต่างประเทศ

ผลการวิจัยพบว่า ต้นแบบของกฎหมายในการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น ควรมีการจัดทำกฎหมายนี้มีพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.2562 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ “โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน หลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดโทษทางอาญา เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลบังคับแล้วเพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป และการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 77 ประกอบกับมาตรา 258 ค.ด้านกฎหมาย (1) และ (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” ซึ่งการจัดทำกฎหมายต้นแบบฉบับนี้พบว่าไม่ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติฉบับนี้

3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์รูปแบบโครงสร้างตำรวจท้องถิ่น บทบาท อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบของตำรวจท้องถิ่นไทย และการกำกับดูแลในจัดทำกฎหมายต้นแบบการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น

ผลการวิจัยพบว่า กฎหมายต้นแบบเพื่อการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น เป็นการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นซึ่งยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่นำมาใช้บังคับ โดยกฎหมายต้นแบบที่จัดทำขึ้นมานี้มีโครงสร้างกฎหมาย ได้แก่ โครงสร้างร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นประกอบด้วยบทบัญญัติทั้งหมด 29 มาตรา แบ่งเป็น 6 หมวด บทเฉพาะกาล ดังนี้ หมวด 1 บททั่วไป (1 มาตรา) หมวด 2 คณะกรรมการนโยบายตำรวจท้องถิ่น (8 มาตรา) หมวด 3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3 มาตรา) หมวด 4 เจ้า

พนักงานตำรวจท้องถิ่น ส่วน 1 คุณสมบัติเจ้าพนักงานตำรวจท้องถิ่น (5 มาตรา) ส่วน 2 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจท้องถิ่น (2 มาตรา) หมวด 5 สิทธิประโยชน์ของเจ้าพนักงานตำรวจท้องถิ่น (5 มาตรา) หมวด 6 บทเฉพาะกาล (1 มาตรา)

สรุปผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องกฎหมายต้นแบบเพื่อการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น สรุปผลการวิจัยได้ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและหลักการ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น พบว่า แนวคิดในการจัดทำกฎหมายต้นแบบเพื่อการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นมาจากสภาวะการณ์แห่งปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นและส่วนมากจะเป็นอาชญากรรมที่คนในท้องถิ่นทำ ที่ส่งผลต่อการรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของท้องถิ่นซึ่งในปัจจุบันเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจและเจ้าพนักงานท้องถิ่น

2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพการณ์ของปัญหาอาชญากรรมในท้องถิ่นและการป้องกันปราบปรามและวิเคราะห์รูปแบบตำรวจท้องถิ่นต่างประเทศ พบว่า ต้นแบบของกฎหมายในการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น ควรมีการจัดทำกฎหมายนี้มีพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.2562 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ “โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน หลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายเกี่ยวกับระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดโทษทางอาญา เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น ตลอดจน กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลบังคับแล้วเพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป และการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 77 ประกอบกับมาตรา 258 ค.ด้านกฎหมาย (1) และ (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” ซึ่งการจัดทำกฎหมายต้นแบบฉบับนี้พบว่าไม่ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติฉบับนี้

3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์รูปแบบโครงสร้างตำรวจท้องถิ่น บทบาท อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบของตำรวจท้องถิ่นไทยและการกำกับดูแลในจัดทำกฎหมายต้นแบบการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น พบว่า กฎหมายต้นแบบเพื่อการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น เป็นการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นซึ่งยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่นำมาใช้บังคับ โดยกฎหมายต้นแบบที่จัดทำขึ้นนี้มีโครงสร้างกฎหมาย ได้แก่ โครงสร้างร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นประกอบด้วยบทบัญญัติทั้งหมด 29 มาตรา แบ่งเป็น 6 หมวด บทเฉพาะกาล ดังนี้ หมวด 1 บททั่วไป (1 มาตรา) หมวด 2 คณะกรรมการนโยบายตำรวจท้องถิ่น (8 มาตรา) หมวด 3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (3 มาตรา) หมวด 4 เจ้าพนักงานตำรวจท้องถิ่น ส่วน 1 คุณสมบัติเจ้าพนักงานตำรวจท้องถิ่น (5 มาตรา) ส่วน 2 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจท้องถิ่น (2 มาตรา) หมวด 5 สิทธิประโยชน์ของเจ้าพนักงานตำรวจท้องถิ่น (5 มาตรา) หมวด 6 บทเฉพาะกาล (1 มาตรา)

การอภิปรายผล

การวิจัยกฎหมายต้นแบบเพื่อการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น มีอภิปรายผล ดังนี้

1. แนวคิด ทฤษฎีและหลักการ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น ที่กล่าวมา จึงได้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ข้าราชการตำรวจมีภารกิจทั้งในด้านการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดอาญา การรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและความมั่นคงของแต่ก็มีข้อจำกัดหลายประการที่ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพดังปรากฏปัญหาอาชญากรรมมีเกิดขึ้นทั่วประเทศแม้จะมีการปราบปรามจน

ทำให้เกิดนักโทษล้นเรือนจำแต่ก็ยังไม่อาจเอาชนะกับปัญหาอาชญากรรมได้ การได้จัดให้ตำรวจท้องถิ่นในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยย่อมเป็นวิธีการหนึ่งที่สามารถจะช่วยลดปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นที่จะช่วยบรรเทาภาระหน้าที่ให้แก่เจ้าพนักงานตำรวจและจะช่วยลดปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นโดยแนวคิดที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดูแลกันเองที่คาดว่าจะมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่นและชุมชน และยังสนับสนุนส่งเสริมเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ ตามนโยบายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดระบบการบริหาร การปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา การรักษาความสงบเรียบร้อย และการรักษาความปลอดภัยของประชาชนให้เหมาะสมกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่นและชุมชน ตลอดจนงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวก การพัฒนาบุคลากร และงานด้านการแพทย์และการสาธารณสุข ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจมีบทบัญญัติบางประการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 26 ประกอบกับมาตรา 28 มาตรา 32 และมาตรา 33 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้

2. ระบบตำรวจท้องถิ่น (Local Police) เป็นระบบตำรวจที่เกิดจากการกระจายอำนาจการบริหารงานตำรวจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และประเทศในยุโรปอื่นบางประเทศ เช่น เนเธอร์แลนด์ สวิสเซอร์แลนด์ เป็นต้น ซึ่งประเทศเหล่านี้มีการกระจายการปกครองไปสู่ท้องถิ่นมาก ดังนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินกิจการต่าง ๆ ในท้องถิ่นเอง โดยมีแนวทางให้มีตำรวจแบบผสม แยกเป็น ระบบตำรวจที่มีระบบตำรวจท้องถิ่นและตำรวจแห่งชาติด้วย กับ ระบบตำรวจที่มีการดำเนินการบริหารจัดการร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น

3. กฎหมายต้นแบบเพื่อการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น เป็นการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น ซึ่งยังไม่มีกฎหมายเฉพาะใช้บังคับ ดังนั้นจึงเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติโดยมีโครงสร้างกฎหมาย ดังนี้
โครงสร้างร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น พ.ศ.ประกอบด้วยบทบัญญัติทั้งหมด 29 มาตรา แบ่งเป็น 6 หมวด และบทเฉพาะกาล ดังนี้

หมวด 1 บททั่วไป (มาตรา 5) เป็นหมวดที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพและความพร้อมให้จัดตั้งสำนักงานตำรวจท้องถิ่น มีสถานะเป็นส่วนราชการ สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับบัญชา เมืองพัทยา อยู่ในบังคับบัญชาของนายกเมืองพัทยา เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร อยู่ในบังคับบัญชาของนายกเทศมนตรี ยกเว้นกรุงเทพมหานคร

หมวด 2 คณะกรรมการนโยบายตำรวจท้องถิ่น (มาตรา 6 ถึง มาตรา 13) กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายการบริหารราชการกำกับดูแล และออกกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการสำนักงานตำรวจท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่

หมวด 3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 14 ถึง มาตรา 16) กำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นและดำเนินการตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบายตำรวจท้องถิ่น

หมวด 4 เจ้าพนักงานตำรวจท้องถิ่น (มาตรา 17 ถึง มาตรา 23) แยกเป็น ส่วน 1 คุณสมบัติเจ้าพนักงานตำรวจท้องถิ่น (มาตรา 17 ถึง มาตรา 21) ส่วน 2 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจท้องถิ่น (มาตรา 22 ถึง มาตรา 23)

หมวด 5 สิทธิประโยชน์ของเจ้าพนักงานตำรวจท้องถิ่น (มาตรา 24 ถึง มาตรา 28) กำหนดสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ให้แก่ผู้ทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตำรวจท้องถิ่น

หมวด 6 บทเฉพาะกาล (มาตรา 29) กำหนดให้มีการรับโอนเจ้าพนักงานตำรวจ และผู้ผ่านการสอบคัดเลือกเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องผ่านการฝึกอบรมตามหลักสูตรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ 1 ปีจึงจะปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้

ข้อเสนอแนะการวิจัย

1. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งนี้

ควรมีการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่นำมาใช้บังคับ โดยกฎหมายต้นแบบที่จัดทำขึ้นมานี้ควรมีโครงสร้างของกฎหมาย ได้แก่ (1) ออกกฎหมายให้มีการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปราม การกระทำผิดทางอาญา การรักษาความสงบเรียบร้อย และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนในท้องถิ่น (2) สนับสนุนส่งเสริมให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมเป็นตำรวจท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด (3) ให้เร่งการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น เพื่อเป็นองค์กรระดับท้องถิ่น (4) ควรมีการทำความเข้าใจระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชนให้มีความเข้าใจ ร่วมมือกันเพื่อให้การจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมจนสามารถดำเนินการได้

2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

การศึกษาวิจัยครั้งต่อไป คือ ระเบียบคณะกรรมการนโยบายตำรวจท้องถิ่น โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ คณะกรรมการนโยบายการบริหารราชการกำกับดูแล และออกกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการสำนักงานตำรวจท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่ หรือรูปแบบการรับโอนเจ้าพนักงานตำรวจและผู้ผ่านการสอบคัดเลือกเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น จะต้องผ่านการฝึกอบรมตามหลักสูตรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ 1 ปีจึงจะปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความเมตตากรุณาของศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ที่ให้ความอนุเคราะห์และให้ความเมตตา รับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และได้สละเวลาให้คำแนะนำ หลักการทางวิชาการที่เป็นประโยชน์อันมีคุณค่าอย่างยิ่งยวด ในการจัดทำวิทยานิพนธ์นี้ให้สำเร็จสมบูรณ์ และกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และร่วมให้คำปรึกษาวิทยานิพนธ์ ให้คำแนะนำ ให้ข้อคิดอันเป็นคุณประโยชน์ต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ และผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่สละเวลาอันมีค่าที่ให้ข้อมูล การสัมภาษณ์เชิงลึก การร่วมแสดงความคิดเห็น และข้อเสนอแนะของทุกท่านอันมีความสำคัญต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์โดยการ ตัด เติมเนื้อหา เพื่อให้ร่างกฎหมายมีสาระสำคัญครบถ้วนสมบูรณ์ตามวิธีวิทยาการวิจัยที่ได้กำหนดไว้

เอกสารอ้างอิง

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2556). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน
- ธนาวัฒน์ คำภีรานนท์. (2550). *การมีส่วนร่วมของกรรมการชุมชนในการพัฒนาท้องถิ่นเทศบาลเมืองคูคต*. จังหวัดปทุมธานี: มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2535). *กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น*. สืบค้นเมื่อ 4 เมษายน 2560), จาก <http://50011311037.blogspot.com/>
- _____. (2540). *100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พุทธศักราช (2440-2540)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ
- ประเสริฐ บุญนิธิรักษ์, พ.ต.อ.และจตุรย์ ศรีสมบัติ, ร.ต.อ. (2536). *ระบบตำรวจนานาชาติ (World Police)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุตรไพศาล
- พงศ์พัฒน์ ฉายาพันธุ์. (2555). *การจัดการตำรวจในศตวรรษที่ 21, ทฤษฎีตำรวจผู้รับใช้ชุมชน: ทฤษฎีสำหรับ ศตวรรษที่ 21 (Community Policing: Theory for the 21st Century) CPO กว่าจะเป็นตำรวจผู้รับใช้ชุมชน*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). สำนักพิมพ์กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง

รังสรรค์ แสงสุข, สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, สุธิณี รัตนราวพ. (2550). *โครงการวิจัยเรื่องตำรวจมหาวิทยาลัย*. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์.
สถาบันกฎหมายไทย มหาวิทยาลัยรามคำแหง

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2561). *วิธีวิทยาการวิจัยทางนิติศาสตร์และสังคมศาสตร์*. อาทิตยาเนี่ย จำกัด