

บทที่ 5

บทวิเคราะห์ประสิทธิภาพการควบคุมกรมตำรวจ

ในบทนี้จะเป็นการอธิบายวิเคราะห์ และพิสูจน์สมมติฐานถึงวิธีการและความสัมพันธ์ของการควบคุมทางการเมืองที่มีต่อกลไกรัฐ ในส่วนของกรมตำรวจ ในช่วงยุครัฐบาลนายชวน หลีกภัย พ.ศ. 2535-2538 ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 การควบคุมย่อมเกิดขึ้นตามบทบัญญัติในกติกาสูงสุดของการปกครองประเทศ คือตามรัฐธรรมนูญ การควบคุมจึงเห็นหนทางแห่งการคานอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารซึ่งดำเนินการผ่านกลไกรัฐ (ระบบราชการ) เพื่อไม่ให้อำนาจปกครองประเทศ หรืออำนาจทางการเมืองถูกใช้โดยองค์กรหนึ่งองค์กรเดียวเท่านั้น งานศึกษาชิ้นนี้จะกล่าวถึงแต่เพียงการควบคุมกลไกรัฐ (ระบบราชการ) โดยเฉพาะกรมตำรวจ โดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งการควบคุมที่มีสมรรถนะเป็นที่พึงปรารถนาก็คือ การควบคุมที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ และปรัชญาแห่งระบบรัฐสภา

ประสิทธิภาพ หมายถึง กระบวนการทำงานที่ให้ได้ทั้งผลงานตามเป้าหมายและวิธีการที่นำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย หรือ อีกนัยหนึ่งก็คือ ประสิทธิภาพในการทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งให้คู่ทั้งผลงานที่สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมาย (end) และวิธีการทำงาน (means) ควบคู่กันเสมอ

ประสิทธิผล หมายถึง ผลจากการผลิต (production of output) หรือผลผลิตขั้นสุดท้าย (end-products) และการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิผล สามารถเปรียบเทียบการผลิตกับต้นทุน หรือ หมายถึง การพิจารณาผลของการทำงานที่สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพนี้อาจเกิดจากการปฏิบัติงานที่ไม่ประหยัดหรือไม่มีประสิทธิภาพได้ เพราะประสิทธิภาพเป็นเรื่องของการที่จำทำงานให้ได้ผลสูงสุด ส่วนประสิทธิผลเป็นเรื่องของการนำเอาผลงานที่สำเร็จดังที่คาดหวังไว้มาพิจารณา

ประสิทธิผลของการควบคุมกรมตำรวจ จะพิจารณาได้จากความสำเร็จของการบริหารงานกรมตำรวจ ที่สร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน กรมตำรวจนั้นอยู่ภายใต้การบริหารงานในระบบรัฐสภา การควบคุมตรวจสอบที่กระทำกันในการปกครองโดยรัฐสภา

การควบคุมและตรวจสอบจะเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา ส่วนอำนาจในการปกครองจะเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี ในส่วนของกรมตำรวจนั้นการควบคุมจะกระทำผ่านนักการเมือง ผู้ใช้อำนาจของรัฐจะต้องกำหนดเป้าหมายของรัฐและใช้เป็นเป้าหมายหลักในการดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการแบ่งสรรปันส่วนคุณค่าดังกล่าว การบริหารจึงเป็นวิธีการในทางปฏิบัติที่ช่วยเหลืออำนาจให้มีการกระทำตามเป้าหมายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดขึ้นไว้¹

การที่นักทฤษฎีการบริหารมีความเห็นว่า บทบาทหน้าที่ของนักการเมืองและข้าราชการมักก้าวท้าวกันอยู่เสมอในทางปฏิบัติ ก็เป็นเพราะในการบริหารนั้น ข้าราชการไม่ได้ทำหน้าที่ดำเนินงานไปตามนโยบายเท่านั้น แต่เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย เนื่องจากข้าราชการปฏิบัติงานต่อเนื่องกัน มีความรู้และประสบการณ์ใกล้ชิดกับปัญหาการบริหารในลักษณะงานที่ทำอยู่ นักการเมืองซึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งชั่วคราวและออกไปโดยวิธีทางการเมือง ก็ย่อมต้องพึ่งพาอาศัยข้าราชการอยู่มากในด้านข้อมูล ข่าวสารและความคิดเห็นต่าง ๆ ในการวางนโยบาย นักการเมืองจึงขอความเห็นเกี่ยวกับทางเลือกตลอดจนข้อดีข้อเสียของทางเลือกแต่ละทางจากข้าราชการประจำอยู่เสมอ

อย่างไรก็ดี ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายนั้นแปรไปตามสภาพการของแต่ละประเทศ ปัญหาที่ว่าใครเป็นผู้กำหนดนโยบาย จะต้องพิจารณาไปตามลักษณะของความสัมพันธ์แต่ละกรณีไป คือ

1. ในกรณีที่นักการเมืองขอให้ข้าราชการเสนอข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาทำความเข้าใจเสนอทางเลือก ตลอดจนข้อดี-ข้อเสียหลาย ๆ ด้านของทางเลือกมากกว่าหนึ่งทางขึ้นไป และนักการเมืองเป็นผู้ทำการตัดสินใจเลือกแนวนโยบายหนึ่งที่ข้าราชการเป็นผู้เสนอนั้น เราถือว่านักการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบาย ส่วนข้าราชการเป็นผู้เสนอความเห็นเท่านั้นไม่ได้เป็นผู้กำหนดนโยบาย
2. ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจนเป็นหลักสำหรับปฏิบัติตาม ข้าราชการจะเข้ามามีบทบาทในการให้ความเห็น หรือมีส่วนร่วมการกำหนดนโยบายน้อยมาก แต่ในกรณีที่รัฐบาลไม่มีนโยบายชัดเจนที่จะทำการตัดสินใจเชิงนโยบาย ข้าราชการซึ่งเป็นฝ่ายที่จะต้องดำเนินการประจำ

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2536) หน้า 228-229.

ในการแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้าและปัญหาระยะยาว จะเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายแทน เพราะมีความจำเป็นที่จะต้องหาแนวทางปฏิบัติด้วยตนเอง

3. ในกรณีที่ระบบการเมืองเป็นแบบอมตชาธิปไตย คือ มีข้าราชการเข้าไปดำรงตำแหน่งสำคัญใน กรม. และตำแหน่งการเมืองอื่น ๆ ข้าราชการจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายเพราะมีบทบาททั้งสองด้าน คือ ทั้งการเมืองและการบริหารในเวลาเดียวกัน

4. ในระบบการเมืองที่พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในการเมือง พรรคการเมืองจะเข้าไปมีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบาย และทำให้บทบาทของข้าราชการลดน้อยลง

5. ในระบบรัฐสภาที่รัฐสภาขาดคณะผู้ช่วย ในการค้นคว้าข้อมูล และทำการศึกษาวิจัย เพื่อป้อนแก่สมาชิกรัฐสภา ระบบราชการและข้าราชการจะมีส่วนในการกำหนดนโยบายมาก เพราะเรื่องต่าง ๆ ตลอดจนงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอสู่สภาจะขาดการกลั่นกรองที่ดีจากนักการเมือง นักการเมืองจึงมีบทบาทเป็นเพียงตราสารที่ประทับให้ความชอบธรรมแก่ข้อเสนอของข้าราชการ ในทางตรงข้ามถ้านักการเมืองมีผู้ช่วย และระบบข้อมูลข่าวสารของตนเองที่ดี ความสามารถในการวิเคราะห์นโยบายและการเลือกแนวทางนโยบายของนักการเมือง จะมีขอบเขตกว้างขวางมากขึ้น

การทดสอบสมมติฐาน

การวิเคราะห์เชิงตรรกะบนฐานทางแนวคิดและทฤษฎีในบทที่ 2 และข้อเท็จจริงจากบทที่ 3-4 สามารถนำมาใช้ตอบคำถามหลักของการศึกษานี้ เพื่อนำคำตอบไปยืนยันหรือไม่ยืนยันสมมติฐานดังที่วางไว้ในบทที่ 1 ดังนี้

คำถามที่ 1 กระบวนการควบคุมทางการเมืองต่อกลไกรัฐมี 2 รูปแบบ คือ การควบคุมผ่านกระบวนการทางการบริหารทั้งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและอาศัยอำนาจอิทธิพลทางการเมือง และการควบคุมโดยกระบวนการทางนิติบัญญัติ ใช่หรือไม่ อย่างไร

จากการศึกษาพบว่ากระบวนการควบคุมทางการเมืองที่มีต่อกลไกรัฐ โดยใช้ตัวแบบวิเคราะห์จากแบบจำลองของ David Easton ที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 สามารถกระทำออกมาใน 2 รูปแบบ

ตามที่ได้ศึกษาข้อเท็จจริงจากบทที่ 3 และ 4 คือ

1. การควบคุมผ่านกระบวนการบริหาร - เมื่อพิจารณาถึงการควบคุมกรมตำรวจทางด้านการบริหารราชการ กรมตำรวจจะถูกควบคุมโดยวิธีการที่จะวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

- 1.1 การควบคุมด้านเป้าหมายและนโยบาย
- 1.2 การควบคุมด้านโครงสร้าง
- 1.3 การควบคุมด้านการบริหารงานบุคคล
- 1.4 การควบคุมด้านกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติ

การควบคุมด้านเป้าหมายและนโยบาย กรมตำรวจจะรับแผนงานและนโยบายจากฝ่ายบริหาร ตั้งแต่เข้ามาบริหารงานของฝ่ายบริหารจะต้องมีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในส่วนของกรมตำรวจซึ่งอยู่ในส่วนรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย จึงต้องออกแผนให้สอดคล้องตามแผนแม่บทกระทรวงมหาดไทย โดยในปัจจุบันกรมตำรวจ ดำเนินงานตามแผนแม่บทกรมตำรวจ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535-2539) ที่มุ่งเน้นการปราบปรามอาชญากรรมโดยการปรับปรุงคุณภาพกำลังพล การนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ในการปฏิบัติงาน และมุ่งเน้นงานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์² จากการประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนของกรมตำรวจดังกล่าวพบว่า มีปัญหาข้อขัดข้องที่เป็นอุปสรรคหลายประการ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยผู้บริหารที่เข้าใจปัญหา มีความจริงจังและต่อเนื่อง จึงจะสามารถทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของกรมตำรวจบรรลุผล จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

"พลเอกชวลิตฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ในอันที่จะทำให้กรมตำรวจมีบทบาทในการดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ให้กรมตำรวจให้บริการให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน แต่มีจุดอ่อนที่ว่าอยู่ในตำแหน่งในระยะเวลาอันสั้น จึงต้องมีการปรับปรุงแก้ไขอีกมาก"

² กองวิจัยและวางแผน กรมตำรวจ, แผนแม่บทกรมตำรวจ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535-2539

การควบคุมด้านโครงสร้าง คือ การควบคุมกรมตำรวจด้วยวิธีการปรับโครงสร้างกับระบบงานให้สอดคล้องกัน สืบเสาะงานที่มีลักษณะซ้ำซ้อน กระจายตำแหน่งไปสู่งานที่มีความรับผิดชอบหลัก ในส่วนนี้ฝ่ายบริหารได้มีพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจ ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2537 การปรับปรุงโครงสร้างใหม่ของกรมตำรวจ ทำให้สายการบังคับบัญชาสั้นกว่าเดิม กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่งโดยชัดเจน โดยเฉพาะสายงานด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ซึ่งเป็นงานที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยตรง มีการเพิ่มเติมกำลังพลและกระจายอำนาจมากขึ้นกว่าเดิม

ปัญหาด้านโครงสร้างตั้งแต่จุดกำเนิดของกรมตำรวจ ที่เป็นองค์กรที่รับใช้สถาบันกษัตริย์แล้วจะปรับตัวเข้าหาการรับใช้ให้บริการแก่ประชาชน เริ่มตั้งแต่จุดกำเนิดถึงปัจจุบันเป็นเวลานานถึง 541 ปี โครงสร้างตำรวจจึงขยายอย่างมาก มีแต่การเพิ่มกำลังพลแต่ไม่มีการพัฒนาทรัพยากรบุคคลให้เป็นรูปธรรม ยังฝังรากลึกอยู่กับระบบอุปถัมภ์ ผลประโยชน์ อันเป็นปัญหาในระบอบราชการที่เป็นปัจจัยให้การเมืองเข้าแทรกแซง โดยผลการตอบสนองซึ่งผลประโยชน์ทั้งสองฝ่าย

การควบคุมด้านการบริหารงานบุคคล คือ การควบคุมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ก.ตร.จะเป็นผู้ควบคุมการกำหนดตำแหน่ง การคัดเลือก ข้าราชการตำรวจมาดำรงตำแหน่งในส่วนของ ก.ตร. นั้น จะกระทำตั้งแต่ระดับผู้บังคับการหรือเทียบเท่าผู้บังคับการขึ้นไป (นายตำรวจยศพลตำรวจตรี) แต่การแต่งตั้งโยกย้ายในระดับที่ต่ำกว่าลงมาเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา แต่อำนาจพิจารณาอนุมัติอย่างเด็ดขาดมาจากอธิบดีกรมตำรวจ การควบคุมด้านการบริหารงานบุคคลนั้นมีจุดบกพร่องตรงที่ซึ่งไม่มีการกระจายอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้าย ในประเด็นส่วนนี้จะกล่าวต่อไปในการวิเคราะห์ประสิทธิภาพการควบคุม

การควบคุมด้านกฎระเบียบและวิถีปฏิบัติ คือ กรมตำรวจมีพระราชบัญญัติซึ่งเป็นตัวควบคุมโดยใช้อำนาจทางกฎหมาย นอกจากตัวบทกฎหมายพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ตำรวจยังถูกควบคุมด้วยกรอบระเบียบวินัย คือ อุดมคติและจริยธรรม พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ ถ้าหากตำรวจฝ่าฝืนกฎระเบียบและวิถีปฏิบัติ ตำรวจจะถูกควบคุมโดยการร้องเรียน การร้องทุกข์และถูกพิจารณาคำเนิการทางวินัย หากมีมูลความผิดทางอาญาจะถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย

ซึ่งเป็นคุณลักษณะเฉพาะของกรมตำรวจ และบุคลากรตำรวจที่จะต้องถูกควบคุมด้วยกฎหมาย
เปรียบเทียบและวิธีการปฏิบัติที่ครอบคลุมมากมาย

2. การควบคุมโดยผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ - เป็นการควบคุมทางการเมืองที่มี
ต่อกลไกรับตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร
ซึ่งเป็นวิถีทางตามระบอบรัฐสภาในการแสวงหาวิธีการที่จะทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจทั้ง
สอง จะเห็นว่าโดยหลักการแล้ว กลไกรัฐ (ระบบราชการ) เป็นส่วนย่อยของระบบการเมือง
ฉะนั้นประสิทธิภาพของระบบการเมือง จึงเชื่อมโยงอยู่กับประสิทธิภาพของระบบราชการโดยตรง
บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจึงสร้างความสมดุลระหว่างอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถทำหน้าที่ควบคุม
ตรวจสอบการบริหารราชการของฝ่ายบริหาร ในการควบคุมโดยผ่านกระบวนการนิติบัญญัตินั้น รัฐ
ธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติถึงวิธีการควบคุมไว้หลายประการ แต่การศึกษา
วิเคราะห์จากข้อเท็จจริงในบทที่ 4 ทำการศึกษาเฉพาะ 2 วิธีการดังนี้ คือ การควบคุมโดยการ
เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ และ การตั้งกระทู้ถาม

2.1 การควบคุมโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเป็นรายบุคคล
หรือทั้งคณะ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งกำกับดูแลกรมตำรวจ

2.1.1 การควบคุมด้วยวิธีการเปิดอภิปรายทั่วไปเป็นไปได้อีกในสภาผู้แทน
ราษฎรและไม่สู้จะได้ผลนัก แต่ก็ยังถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะฝ่ายค้าน
ในการควบคุมการบริหารของฝ่ายรัฐบาล เป็นมาตรการทางการเมืองที่มีความรุนแรงที่สุดตามวิถี
ทางกระบวนการนิติบัญญัติของระบบการเมืองตามลัทธิประชาธิปไตยแบบรัฐสภา เพราะเป็นความ
พยายามที่มีเหตุผลในอันที่จะโค่นล้มรัฐบาล (ในกรณีที่เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือ
คณะรัฐมนตรีทั้งคณะ) หรือขับไล่รัฐมนตรีผู้มีอำนาจในฝ่ายบริหาร (ในกรณีที่เปิดอภิปรายไม่ไว้วาง
ใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล)

จรรยา สุภาพ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)
ได้ให้สัมภาษณ์ว่า

"การควบคุมของนิกการเมืองในบทบาททางนิติบัญญัติกระทำได้หลายด้าน เช่น

การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ในส่วนที่เกี่ยวเนื่องกับกรมตำรวจ คือ การชักถาม การติดตามงานกรมตำรวจ เพราะงานกรมตำรวจเกี่ยวข้องกับสวัสดิการของ ประชาชนทุกวัน การสอบถามพร้อมทั้งแสดงความคิดเห็นมีผลทำให้กรมตำรวจมี ความระมัดระวัง มีการปรับปรุงตัวอยู่เสมอ ส่วนจะมีผลกระทบมากน้อยเพียงใด นั้นขึ้นอยู่กับบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ ความต่อเนื่อง ความจริงจังในการดำเนิน บทบาทดังกล่าวเป็นส่วนสำคัญ”

2.1.2 การควบคุมโดยมาตรการนี้ ในช่วงสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย พ.ศ. 2535-2538 เกิดขึ้นทั้งสิ้น 4 ครั้งดังนี้

(1) เป็นการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ และราษฎรบุคคล เป็นสองชุดติดพร้อมกัน ในวันที่ 9-11 มิถุนายน 2536 โดยรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายเป็นราษฎรบุคคลคือ นายอุทัย พิมพ์ใจชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์, นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง, พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และ นาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นการอภิปรายครั้งแรก ที่รัฐบาลเพิ่งจะบริหารงานไปได้ 7-8 เดือน ยังไม่ได้มีผลงานมากมายให้เห็นเป็นรูปธรรม หรือความผิดพลาดชัดเจน เนื้อหาสาระของการอภิปรายครั้งนี้ เป็นการอภิปรายเรื่องส่วนตัวเป็น ส่วนใหญ่ การอภิปรายไม่ไว้วางใจในส่วนของ พลเอกชวลิตฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่วนที่เกี่ยวเนื่องกับกรมตำรวจ เป็นปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ใน ประเด็นเหตุการณ์ระเบิด และการเผาโรงเรียน 8 แห่งในภาคใต้ การใช้อิทธิพลเข้าแทรกแซงการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจของบุคคลในพรรคประชาธิปัตย์ กรณีการบุกรุกป่าชายเลนที่ จังหวัดตรัง ในการอภิปรายลงมติอภิปรายไม่ไว้วางใจทั้งคณะ เสียงไว้วางใจจำนวน 204 เสียงเต็ม ไม่ไว้วางใจ 153 เสียงเต็ม ผลการลงมติไม่ไว้วางใจเป็นราษฎรบุคคลในส่วนของ พลเอกชวลิตฯ ได้รับเสียงไว้วางใจจำนวน 201 เสียง ไม่ไว้วางใจ 153 เสียง

(2) การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย และ นายอุทัย พิมพ์ใจชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เมื่อวันที่ 9-11 พฤศจิกายน 2536 หลังจากการยื่นอภิปรายครั้งแรกเพียง 5 เดือน เหตุผลที่ฝ่ายค้านยื่นญัตติขอ เปิดอภิปราย เนื่องจากการบริหารราชการผิดพลาด ขาดความรู้ ความสามารถ ความชอบธรรม

ส่งผลเสียหายต่อการบริหารราชการแผ่นดิน เศรษฐกิจ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน โดยมีประเด็นสำคัญ คือ การบริหารงานราชการที่มีลักษณะแทรกแซงข้าราชการประจำ การอภิปรายไม่ไว้วางใจในส่วนของ พลเอกชวลิตฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรมตำรวจ อยู่ในประเด็นการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจ โดย พลเอกชวลิตฯ เข้าแทรกแซงการบริหารงานในการแต่งตั้งโยกย้ายบุคคลใกล้ชิด การปลด พลตำรวจเอกสวัสดิ์อมรวิวัฒน์ อธิบดีกรมตำรวจ การเผาโรงเรียนภาคใต้มีรัฐมนตรีของพรรคความหวังใหม่ เข้าไปเกี่ยวข้อง ผลการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ พลเอกชวลิตฯ ได้รับเสียงไว้วางใจจำนวน 191 เสียงเต็ม ไม่ไว้วางใจ 164 เสียง

(3) เป็นการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ในวันที่ 27-29 กรกฎาคม 2537 โดยรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายเป็นรายบุคคล คือ นายบุญชู โรจนเสถียร รองนายกรัฐมนตรี, พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย, นาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และพันเอกวินัย สมนงค์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เหตุผลอันสำคัญคืออภิปรายในเรื่อง การบริหารงานที่ผิดพลาดทำให้รัฐบาลเสียประโยชน์ การไม่สามารถควบคุมความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน การอภิปรายไม่ไว้วางใจในส่วนของ พลเอกชวลิตฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรมตำรวจ อยู่ในประเด็นเก่าที่ผ่านมาแล้ว เนื่องจาก พลเอกชวลิตฯ เป็นรัฐมนตรีที่ถูกเปิดอภิปรายบ่อยครั้งที่สุดโดยถูกอภิปรายทุกครั้งที่ผ่านมา ประเด็นสำคัญอยู่ที่ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เกี่ยวกับปัญหาการลอบวางระเบิด การวางเพลิงเผาโรงเรียนภาคใต้ เหตุการณ์หญิงชาวเขาถูกบังคับให้เป็นโสเภณีกินฮาดยาบนโรงพัก ผลการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ พลเอกชวลิตฯ ได้รับเสียงไว้วางใจจำนวน 191 เสียงเต็ม ไม่ไว้วางใจ 163 เสียง

(4) ส่วนการอภิปรายครั้งสุดท้ายในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นเรื่องการบริหารงานที่ผิดพลาดอย่างมากของฝ่ายรัฐบาลในการดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (สปก.4-01) ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่ยังมีได้ลงมติโดยพรรคพลังธรรมถอนตัวจากการร่วมรัฐบาล นายกรัฐมนตรีจึงประกาศยุบสภา

จากการควบคุมโดยมาตรการดังกล่าวนี้เห็นได้ว่า หลังการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจแล้ว แทบไม่มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในฝ่ายบริหารผู้ควบคุมกลไกรับ นอกเสียจากทำให้นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีผู้ถูกยื่นขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจมีความวิตกกังวลบ้างเท่านั้นส่วนการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีภายหลังการอภิปรายทั่วไปก็มีบ้าง แต่เป็นสาเหตุจากความขัดแย้งในพรรคร่วมรัฐบาลเองมากกว่า จากข้อเท็จจริงที่ได้ทำการศึกษาเห็นตัวอย่างที่จะยกมากล่าวได้คือ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ถูกยื่นอภิปรายทุกครั้ง แต่ได้รับความไว้วางใจมาโดยตลอด ในกรณีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีครั้งหลังสุด ซึ่ง พล.อ.ชวลิตฯ นำพรรคความหวังใหม่ออกจากพรรคร่วมรัฐบาล สาเหตุเนื่องมาจากความขัดแย้งภายในมิใช่จากผลการอภิปรายโดยตรง

2.2 การตั้งกระทู้ถาม เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติสามารถกระทำได้อย่างกว้างขวาง เพราะสามารถเสนอได้โดยไม่ต้องมีผู้รับรอง แต่ในทางกลับกันแล้วกระทู้ถามมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในควบคุมน้อย เนื่องจากเป็นเพราะข้อจำกัดทางกระบวนการนิติบัญญัติ เนื่องจากรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบมีสิทธิเลือกตอบกระทู้ และไม่มีเงื่อนไขทางด้านเวลาเข้ามาเกี่ยวข้อง ในบางครั้งการตอบกระทู้ของผู้รับผิดชอบไม่ทันเหตุการณ์ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

จากการศึกษากระทู้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรมตำรวจในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย มีกระทู้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกรมตำรวจเพียง 29 เรื่อง เป็นกระทู้ที่เสนอโดย นายนิคม วรรณปัญญา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลพบุรี พรรคชาติไทย ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้าน จำนวน 22 เรื่อง นอกนั้นเป็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านคนอื่น ๆ โดยไม่มีฝ่ายรัฐบาลเลย และเป็นเรื่องที่มีการอภิปรายในสภาไปแล้ว จรรยา สุกภาพ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ได้ให้สัมภาษณ์ว่าเกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวนี้ว่า

"กระทู้ถามในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรมตำรวจนั้นเชื่อว่ามีส่วนน้อย ทั้งปริมาณและความถี่ และที่สำคัญข้อมูลของฝ่ายค้านไม่ลึก แต่ก็มีส่วนช่วยบ้างในการควบคุมกรมตำรวจให้ได้รับทราบปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชน เป็นลักษณะหนึ่งของการแจ้งข่าวสารให้ทราบ"

คำถามที่ 2 การควบคุมกลไกรัฐทางด้านการบริหารมีประสิทธิผลมากกว่ากระบวนการนิติบัญญัติใช่หรือไม่ สาเหตุเนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดนโยบายและเป็นผู้ควบคุมกลไกรัฐ สามารถควบคุมแทรกแซงทางการบริหาร และการกระทำการควบคุมทางด้านนิติบัญญัติกระทำได้อีกและมีประสิทธิภาพน้อยใช่หรือไม่ อย่างไร

จากข้อเท็จจริงที่ได้ศึกษา โดยกรมตำรวจเป็นกรณีศึกษา พบว่า การควบคุมทางด้านบริหารมีประสิทธิผลมากกว่ากระบวนการนิติบัญญัติ

1. สาเหตุเนื่องมาจากฝ่ายบริหารนั้นเป็นผู้กำหนดและควบคุมทางด้านนโยบายส่งผลให้กรมตำรวจนั้นไม่ได้บริหารงานโดยอิสระ แต่อยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมของระบบการเมืองอีกระบบหนึ่งซึ่งหมายถึงระบบข้ออธ กรมตำรวจรับนโยบายจากฝ่ายบริหารงานรัฐบาลและปรับเปลี่ยนนโยบายใหญ่เป็นแผนการดำเนินงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวอย่างเช่นนโยบายเรื่องของการปราบปรามโสเภณีเด็ก ปัญหาด้านการจราจร เรื่องของการกระจายความเจริญไปสู่ชนบท โดยตำรวจยังคงเป็นองค์กรสำคัญในการดำเนินนโยบายดังกล่าว ในการบริหารงานของกรมตำรวจนั้นได้สนองนโยบายเรื่องใหญ่ ๆ ในการพัฒนากรมตำรวจคือ การปรับโครงสร้างของกรมตำรวจใหม่และการจัดทำโครงการโรงพักของเราเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานองค์กรตำรวจ¹

จากคำกล่าวของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ความว่า

"...นโยบายของรัฐบาลที่ดำรงไว้อย่างแน่วแน่ ก็คือในเรื่องที่ไม่ยอมให้กฎหมายอยู่เหนือกฎหมาย เรื่องของการปราบปรามโสเภณีเด็กและเครื่องของการกระจายความเจริญไปสู่ชนบท ที่ตำรวจยังคงเป็นองค์กรสำคัญที่จะช่วยให้นโยบายของรัฐบาลเหล่านี้เกิดขึ้นอย่างจริงจังได้..."²

ในส่วนนี้ฝ่ายบริหารยังได้ควบคุมกำกับดูแลกรมตำรวจเกี่ยวกับนโยบายของพรรคการเมืองในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน จรรยา สุภาพ ได้ให้สัมภาษณ์ว่า

"...ในสมัยที่พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั้น ผมเข้าใจว่าสิ่งที่เน้นมาก คือ นโยบายเรื่องอาชญากรรมที่เกี่ยวข้อง

¹พ.ศ.อ.ดร.ไพรัช พงษ์เจริญ, ตำรวจไทยในอนาคต (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ดี การพิมพ์ จำกัด, 2537), หน้า 14-16.

กับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน นโยบายของท่านพยายามลดปริมาณอาชญากรรมในประเทศ ให้มีการคิดตามควบคุมการปราบปราม จับกุม และให้กรมตำรวจทำหน้าที่ด้านนี้อย่างจริงจัง ในฐานะที่ท่านเป็นหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ จะต้องทำให้ประชาชนมีความหวังใหม่ คือ ได้รับความหวังที่จะมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอย่างจริงจัง"

2. ฝ่ายบริหารซึ่งควบคุมกลไกรัฐสามารถใช้อำนาจและอิทธิพลในการควบคุมดูแลการบริหารงานและสามารถที่จะกำหนดกระบวนการบริหารได้ เช่น การแต่งตั้งโยกย้าย จากแนวความคิดทางทฤษฎีในเรื่องอำนาจและอิทธิพลมีความสัมพันธ์กับภาวะในตำแหน่ง

Harold D. Lasswell ได้กล่าวว่า อำนาจ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ Robert A. Dahl กล่าวว่า อำนาจ คือ ศักยภาพหรือความสามารถในการควบคุมบุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่นให้ปฏิบัติตาม

ส่วน อิทธิพล หมายถึง การแสดงซึ่งการใช้อำนาจ

ฝ่ายบริหารที่มาควบคุมกรมตำรวจนั้น จะสามารถใช้อำนาจและอิทธิพลโดยตรง เช่น การแต่งตั้ง การโยกย้าย การแทรกแซงในการทำงานเพื่อผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง การแต่งตั้งโยกย้ายของกรมตำรวจ จะแตกต่างจากการแต่งตั้งโยกย้ายของกรมกองกระทรวงอื่น ๆ เพราะกรมตำรวจนั้นมีอำนาจและอิทธิพลขอบเขตที่กว้างขวางบางท้องที่เป็นแหล่งที่มีผลประโยชน์สูง และบางท้องที่ไม่มีผลประโยชน์ จึงมีการวิ่งเต้นในการโยกย้ายเพื่อให้ได้อยู่ในท้องที่หรือตำแหน่งที่มีผลประโยชน์ และสามารถที่จะช่วยเหลือพรรคพวกตนเองได้ โดยมีผลเกี่ยวข้องกับข้าราชการตำรวจทุกระดับ แม้แต่ตัวผู้นำสูงสุดของกรมตำรวจก็ตาม ในช่วงรัฐบาลชวน หลีกภัย พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้สั่งให้ พล.ต.อ. สวัสดิ์ อมรวิวัฒน์ มาช่วยราชการที่กระทรวงมหาดไทย แล้วต่อมาได้สั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนและสุดท้ายได้มีคำสั่งแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ส่วนสาเหตุที่มีการปลด พล.ต.อ. สวัสดิ์ ปรากฏเนื้อหาในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ คือ ภายหลังที่ถูกย้ายไปรับราชการในตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย พลตำรวจเอกสวัสดิ์ อมรวิวัฒน์ ยังได้ถูกตั้งกรรมการสอบสวนโดยถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด กรณีลงนามคำสั่งกรมตำรวจที่ 1072/2536 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2536

ห้ามการสั่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักร สิ่งพิมพ์ต่างประเทศที่ชื่อ "The Honoeule A duertiser" ฉบับวันที่ 7 มิถุนายน 2536 และกรณีลงนามคำสั่งกรมตำรวจที่ 1275/2536 ลงวันที่ 29 กันยายน 2536 ซึ่งห้ามการสั่งนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งหนังสือต่างประเทศ ชื่อ Daily Express ฉบับลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2536

ได้มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ว่าได้มีการใช้อิทธิพลทางการเมืองในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แทรกแซงการบริหารงานบุคคลภายในกรมตำรวจ โดยใช้อิทธิพลแทรกแซงในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตำรวจที่เป็นพรรคพวกของตน โดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งนั้น ได้มีการนำหลักฐานส่วนหนึ่งที่นักการเมืองส่งไปยังกรมตำรวจเพื่อขอให้การสนับสนุนการแต่งตั้งพรรคพวก

ปัญหาที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อิทธิพลแทรกแซงการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจโดยวิธีลับ ๆ เป็นกรณีที่มีปัญหาอย่างแท้จริง และได้มีการนำข้อมูลการขอสนับสนุนการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจออกมาเปิดเผย จนเป็นเหตุไม่พอใจของ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นอย่างมาก ข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ และบุคคลที่มีใกล้ชิดหรือข้าราชการตำรวจทราบเป็นอย่างดี ในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรระดับสารวัตร - รองผู้บังคับการ ประจำปี 2537 โดยปกติจะดำเนินการในช่วงระยะเวลาเดือนตุลาคม-พฤศจิกายน แต่ปรากฏว่าได้มีเหตุล่าช้าดำเนินการเสร็จสิ้นในปลายเดือนมกราคม 2538 ทั้งนี้ มีสาเหตุหนึ่งจาก พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ ได้ถูกขับออกจากพรรคร่วมรัฐบาลในช่วงระยะเวลาดังกล่าว และได้มีการแต่งตั้งให้ พล.ต. สนั่น ขจรประศาสน์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแทน ปรากฏว่าตัวสนับสนุนหรือบัญชีขอสนับสนุนเดิมของพรรคความหวังใหม่ซึ่งมีอยู่จำนวนมากถูกเปลี่ยนแปลงเป็นบัญชีขอสนับสนุนของพรรคการเมืองที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสังกัดอยู่ และในการแต่งตั้งในวาระดังกล่าว ข้าราชการตำรวจติดตามรัฐมนตรี หรือใกล้ชิดรัฐมนตรีสังกัดพรรคร่วมรัฐบาล โดยเฉพาะพรรคที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสังกัดอยู่ได้รับการแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น ดำรงตำแหน่งที่ดี (เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์บ้าง) ซึ่งข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่ทราบเป็นอย่างดี แต่ทั้งนี้ นายได้กรอบระเบียบวินัยของข้าราชการตำรวจ จึงไม่สามารถที่จะกระทำการใด ๆ

ให้เกิดเป็นผลแห่งการต่อต้านได้³

การแต่งตั้งโยกย้ายของตำรวจจะกระทำโดยคณะกรรมการข้าราชการตำรวจและอำนาจของอธิบดีกรมตำรวจ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) นั้นจะมีอำนาจพิจารณาแต่งตั้งเฉพาะระดับ ผู้บัญชาการ ผู้ช่วยอธิบดี รองอธิบดีและอธิบดีกรมตำรวจ นั้น กระทำไม่ได้เพราะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 มาตรา 24 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศสำนักพระราชวังเรื่องระเบียบข้าราชการตำรวจ (รพช.) ฉบับที่ 38 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 ได้กำหนดให้การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตำแหน่งระดับ ผู้บังคับการ ขึ้นไป จะต้องได้รับความเห็นชอบจาก ก.ตร. ก่อน หากจะให้ ก.ตร. พิจารณาเฉพาะตำแหน่งระดับดังกล่าว จะต้องแก้ไขกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 และประกาศ รพช. ฉบับที่ 38 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 เสียก่อน

การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ตามระเบียบและกฎหมาย ได้ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมตำรวจ สามารถแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ได้ดังนี้คือ

ข้าราชการตำรวจตั้งแต่ระดับ รองผู้บังคับการลงมา ในทุกหน่วยงานของกรมตำรวจ โดยการแต่งตั้งตั้งแต่ระดับสารวัตร - รองผู้บังคับการจะต้องพิจารณาจากข้าราชการตำรวจ ที่คณะกรรมการคัดเลือกระดับกรมตำรวจ การแต่งตั้งในอำนาจของผู้บังคับบัญชาต้นสังกัด เนื่องจากตามกฎหมายกำหนดให้อธิบดีกรมตำรวจ สามารถมอบหมายอำนาจการแต่งตั้งไปให้ผู้บังคับบัญชาระดับต่าง ๆ ได้ ในปัจจุบันอธิบดีกรมตำรวจได้มอบหมายให้ ผู้บัญชาการ หรือเทียบเท่า มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายตั้งแต่ระดับ รองผู้กำกับการ ลงมาในหน่วยงานในสังกัด และมอบหมายให้ ผู้บังคับการ หรือเทียบเท่า มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายตั้งแต่ระดับสารวัตรลงมาในหน่วยงานในสังกัด ทั้งนี้ การแต่งตั้งระดับสารวัตร-รองผู้กำกับการ จะต้องพิจารณาจากข้าราชการตำรวจที่คณะกรรมการคัดเลือกของหน่วยได้เสนอแนะ แล้วแต่กรณี ดังนั้น ผู้บัญชาการและผู้บังคับการหรือเทียบเท่า

³ว่าที่พันตำรวจตรีอภิชาติ เพชรประสิทธิ์, คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) : ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร, (วิทยานิพนธ์ ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 116-118.

จึงมีอำนาจในการแต่งตั้งสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการตำรวจในสังกัด ตามที่อธิบดีกรมตำรวจ มอบหมาย โดยกรมมอบหมายอำนาจดังกล่าว เป็นการสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นจะ ให้มีการกระจายอำนาจการบริหารราชการออกไปยังส่วนภูมิภาคให้มากที่สุด เพื่อให้องค์กรที่มี หน้าที่บริหารราชการในส่วนภูมิภาคสามารถมีอำนาจตัดสินใจในการดำเนินกิจการบางอย่าง หรือ ตัดสินใจในปัญหาที่เกิดขึ้นได้ โดยไม่ต้องผ่านส่วนกลางซึ่งอาจทำให้เกิดความล่าช้าและเสียหาย แก่ทางราชการได้

จะเห็นได้ว่า การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ตั้งแต่ระดับรองผู้บังคับการ ลงมา จนถึงระดับ ขึ้นประทวน จึงอยู่ในอำนาจของ อธิบดีกรมตำรวจที่สามารถแต่งตั้งโยกย้ายสับเปลี่ยน หน้าที่ในทุกหน่วยของกรมตำรวจ ส่วนในระดับกองบัญชาการ และกองบังคับการ อธิบดีกรมตำรวจ ก็ได้มอบหมายอำนาจในการแต่งตั้งให้ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วย สามารถแต่งตั้งโยกย้ายสับ เปลี่ยนหน้าที่ภายในหน่วยของตนได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการกระจายอำนาจการบริหาร และเพื่อให้เกิด ความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ หรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าการแต่งตั้งนายตำรวจระดับอื่นจะอยู่ในอำนาจของอธิบดีกรม ตำรวจ แต่ยังมี การแทรกแซงจากนักการเมือง ตัวอย่างเช่น ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ พลเอก ชวลิตฯ ของ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง หัวหน้าพรรคมวลชน ได้แสดงหลักฐานจดหมายฝากนาย ตำรวจระดับสารวัตรคนหนึ่งซึ่งเป็นคนสนิทของภรรยาพลเอกชวลิตฯ ให้ดำรงตำแหน่งในกองตรวจ คนเข้าเมือง ในประเด็นดังกล่าวนี้ ประสิทธิ์ โมวิไลกุล คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ(ก.ตร.) ได้ให้สัมภาษณ์สนับสนุนว่า

"สำหรับประเทศไทย ไม่ว่าจะสมันนายกรัฐมนตรีนานๆ หรือสมัยอื่น ๆ การแทรก แชงการบริหารงานตำรวจเห็นได้อย่างชัดเจน คือ เรื่องการแต่งตั้งตำรวจ การโยกย้ายข้าราชการตำรวจและเรื่องคดีต่าง ๆ มีการฝากฝังเพื่อให้เป็นคุณ ต่อนักการเมือง ซึ่งเป็นอำนาจนอกระบบที่เข้ามาเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะนักการเมืองทำหน้าที่นี้ได้มากขึ้น เนื่องจากมีอำนาจ มีสถานภาพ"

3. การควบคุมด้วยกระบวนการนิติบัญญัติกระทำได้ยาก ไม่สู้จะได้ผลนัก มีผลในการควบคุมฝ่ายบริหารที่ควบคุมกลไกรัฐได้น้อย สาเหตุเนื่องจาก

3.1 เงื่อนไขและข้อจำกัดที่บัญญัติไว้ตัวอย่างเช่น จากที่ได้กล่าวมาแล้วในคำถามที่ 1 ในกรณีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ได้วางใจมีขึ้นจำนวน 4 ครั้ง มีระยะเวลาห่างกันไม่ต่อเนื่อง มาตรการดังกล่าวทำได้อผลในแง่การเปิดเผยข้อมูล ข้อเท็จจริงสู่สาธารณชนเท่านั้น อันมีผลแค่เพียงให้ฝ่ายบริหารในฐานะรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงซึ่งถูกอภิปรายมีความระมัดระวังว่ามีผู้คอยจับตามอง ตรวจสอบอยู่ สาเหตุเนื่องมาจากข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 มาตรา 150 ที่บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ว่า หากผลการลงมติคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจมีไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด สมาชิกที่เข้าชื่อขอเสนออภิปรายทั่วไปเป็นอันหมดสิทธิ์ที่จะเข้าชื่อขอเสนอเปิดอภิปรายทั่วไปฯ อีก ตลอดสมัยประชุมนั้น จึงเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารได้ใช้เสียงข้างมากในการต่อต้านการควบคุมดังกล่าว การเปิดอภิปรายฯ จึงมีข้อจำกัดเงื่อนไขและเงื่อนไขในการดำเนินการไม่สามารถกระทำได้อย่างต่อเนื่อง และในกรณีกระทู้ถามเช่นเดียวกัน ข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 มาตรา 149 ที่บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ว่า รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถาม เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย กระทู้ถามจึงมีผลในการควบคุมตรวจสอบน้อย ไม่ได้ผล

3.2 การจัดองค์กรทางนิติบัญญัติไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ ข้อมูลข่าวสาร เครื่องมือเครื่องใช้คือประสิทธิภาพ เมื่อเปรียบเทียบกับกระทำการดำเนินการทางด้านการบริหารโดยกลไกรัฐ คือ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ สามารถสนับสนุนการทำงานด้านกระบวนการบริหารได้มาก ในฐานะที่คณะรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองเป็นผู้ตัดสินใจและกำหนดนโยบาย ในขณะที่กลไกรัฐหรือข้าราชการประจำทั้งระบบเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นผล ดังนั้นการควบคุมโดยกระบวนการนิติบัญญัติจึงกระทำได้ยาก และไม่อาจกระทำได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพเนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติขาดกลไก เมื่อเทียบกับกระบวนการบริหารซึ่งมีเครื่องมือและกลไกรัฐ คือ ข้าราชการประจำกระจายอยู่ทั่วประเทศ

ข้ออนันต์ สมุทวณิช ได้วิจัยถึงการพัฒนาศมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และได้ข้อสรุปมาประการหนึ่งว่า ปัญหาด้านการดำเนินการของกระบวนการกระบวนการนิติบัญญัติ ประการ

หนึ่ง ได้แก่ การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดคณะผู้ช่วยที่มีประสิทธิภาพ และขาดการป้อนข้อมูลที่ทันสมัยและมีคุณภาพเมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการบริหารแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติมีความด้อยกว่าในเรื่องนี้มาก ซึ่งจะต้องมีการพัฒนาปรับปรุงหน่วยงานช่วยเหลือฝ่ายนิติบัญญัติให้มีความเข้มแข็งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน⁴ ตัวอย่างจากการศึกษา ในเรื่องเนื้อหาของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้น จะเห็นได้ว่า ไม่มีหลักฐานมาสนับสนุนยืนยัน เนื่องจากหลักฐานอยู่กับข้าราชการประจำที่อยู่ภายใต้การบริหารงานของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง

คำถามที่ 3 นักการเมืองฝ่ายรัฐบาลสามารถควบคุมเรียกร้อง แสดงออกซึ่งผลประโยชน์ต่อระบบราชการกรมตำรวจ ในทางการบริหารโดยอาศัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตรงกันข้ามกับนักการเมืองฝ่ายค้านซึ่งกระทำได้ตามบทบาทหน้าที่ทางนิติบัญญัติตามกระบวนการนิติบัญญัติเท่านั้น ใช่หรือไม่ อย่างไร

โดยหลักการสถานะภาพนักการเมืองในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้านไม่ควรแตกต่างกัน แต่สำหรับการเมืองไทยพบว่าแตกต่างกันมาก จากการศึกษาซึ่งสามารถตอบคำถามดังกล่าวข้างต้นได้คือ

1. ในระบบรัฐสภานั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีการแยกแยะบทบาทหน้าที่ใหญ่ ๆ ออกเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายค้าน โดยความเป็นจริงแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งมีจากพรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ ต้องการเป็นฝ่ายรัฐบาลเพื่อเรียกร้องและแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ตามวิถีทางของระบบการเมือง แต่การที่จำเป็นต้องมีฝ่ายค้านเพื่อหลักการถ่วงดุลย์ (check and balance)⁵

การควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล โดยเฉพาะบทบาทการควบคุมคณะรัฐมนตรีซึ่ง

⁴ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (กรุงเทพฯ : ม.ป.ท., 2529), หน้า 1-24.

⁵ มองเตสกีเออ, เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย แปลโดย วิชาวรรณ คุวานนท์ กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 182-211.

บริหารและควบคุมกลไกรัฐนั้น การแสดงบทบาทของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลไม่สู้ปรากฏให้เห็น หรือมีบทบาทน้อย ดังนั้นการแสดงบทบาทของการควบคุมจึงปรากฏที่พรรคฝ่ายค้านและมักเป็นการควบคุมตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งโดยหลักการแล้วการควบคุมฝ่ายบริหารเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นพรรคฝ่ายค้านหรือฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายรัฐบาลมีความได้เปรียบในการออกพระราชบัญญัติ เพราะกุมเสียงข้างมากในสภา แต่การขึ้นกระทู้ถาม การเสนอญัตติ และการอภิปราย เป็นหน้าที่ของฝ่ายค้าน การที่ฝ่ายรัฐบาลจะขึ้นกระทู้ถาม เสนอญัตติหรือเปิดอภิปรายย่อมเป็นสิ่งที่ "ผิดมารยาททางการเมือง" ตรงกันข้ามพรรคฝ่ายรัฐบาลกลับต้องแสดงบทบาทในการช่วยปกป้องจากการตรวจสอบของฝ่ายค้าน ด้วยการช่วยอภิปรายแก้ต่าง การลงคะแนนเสียงสนับสนุนในสภา⁶

พลตรี ชาคิชาต ชุ่มหะวัน ในฐานะหัวหน้าพรรคชาติไทย ได้ให้สัมภาษณ์ความตอนหนึ่งว่า "พรรคชาติไทยไม่คิดเป็นพรรคฝ่ายค้าน เราต้องการเป็นรัฐบาลเท่านั้น เพราะเป็นพรรคฝ่ายค้านไม่สามารถจะทำอะไรที่ก่อประโยชน์แก่ประชาชนได้"⁷

2. การที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือจากฝ่ายค้านเพราะว่า ฝ่ายบริหารนั้นเป็นผู้กำหนดนโยบายและให้กรมตำรวจเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มีการควบคุมตรวจสอบการแก้ไขปัญหา ยกตัวอย่างนโยบายการปราบปรามโสเภณีเด็ก รัฐบาลมีการวางนโยบายชัดเจนว่าต้องมีการปราบปรามโสเภณีเด็ก กรมตำรวจรับไปดำเนินการโดยจัดเจ้าหน้าที่ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ป้องกันปราบปรามโสเภณีเด็กโดยตรง ส่วนฝ่ายค้านนั้นมีอำนาจหน้าที่ติดตามตรวจสอบแก้ไขวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานที่มีปัญหากรณีประชาชนสูญเสียผลประโยชน์จากการดำเนินงาน หรือคดีที่มีผลกระทบทำนองเสกื้อนขวัญประชาชน หรือกระทำการที่อุกอาจ คดีอุกฉกรรจ์ ที่ทำให้ประชาชนมีความหวาดกลัว ฝ่ายค้านจะเข้าไปดำเนินการวิพากษ์วิจารณ์ตรวจสอบให้กรมตำรวจดำเนินงานด้วยความรับผิดชอบ และรับมัดระวัง

⁶ กนก วงษ์ตระหง่าน, พรรคการเมืองไทย, หน้า 213-214.

⁷ ชูชาติ น้อยคนดี, ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร : ศึกษากรณีการควบคุมคณะรัฐมนตรี โดยสภาผู้แทนราษฎร (พ.ศ. 2526-2529) หน้า 253.

กรณีที่ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งแจ้งกำหนด การปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจ ให้กรมตำรวจปฏิบัติตาม คือ

"... เราต้องพยายามเร่งปรับปรุงโครงสร้างให้เป็นสนองตอบต่อประชาชนให้ มากที่สุด ทั้งในส่วนหน้าที่ความรับผิดชอบต่าง ๆ ซึ่งเรื่องนี้กำลังรอพระราช บัญญัติตำรวจที่กำลังจะออกมา ส่วนเรื่องการพัฒนาระดับ สน. นั้น ต้องมีการ เพิ่มเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปรับผิดชอบให้พอเหมาะสมกับจำนวนประชากรที่เพิ่ม มากขึ้น"^a

จรรยา สุภาพ ให้สัมภาษณ์ในประเด็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ ว่า

"การปฏิบัติงานของกรมตำรวจต้องเป็นไปตามกระบวนการบริหารทั้งสิ้น โดย ก.ตร. เข้าไปเกี่ยวข้องกับกระทรวงมหาดไทย กพ. คณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะ อย่างยิ่งกรมตำรวจเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการบริหาร เพราะฉะนั้นความใกล้ชิด ความต่อเนื่อง ความสัมพันธ์ในเชิงการบริหาร หลายเรื่องหรือเกือบทุกเรื่อง ที่ทำอยู่ของกรมตำรวจกระบวนการทางการบริหารนั้น น่าจะมีความสำคัญแต่ใน ขณะเดียวกันกระบวนการนิติบัญญัติคงจะต่าง ๆ สกตัวอย่าง การปรับเปลี่ยน โครงสร้างกรมตำรวจ ถ้าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมากมาต้องผ่าน กระบวนการนี้ไป คือ การออกกฎหมาย การบริหารนั้นมีผลกระทบต่อกรมตำรวจ ในลักษณะที่ประจำและต่อเนื่อง"

3. พรรคฝ่ายรัฐบาลสามารถจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดเป็นรัฐมนตรี ในขณะที่ ฝ่ายค้านไม่มี การไปรัฐมนตรีนำมาซึ่งการเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการในกระทรวงและ เป็นผู้กำหนดและบริหารนโยบายในกระทรวง การควบคุมในฐานะรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง ซึ่งเป็นไปตามกลไกของระบบการเมือง

^a"บิกจิวอซากเป็นสิบเวรเพื่อคุบัญชา สน.", เดลินิวส์ (19 พฤศจิกายน 2537): 18.

ในความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับตำรวจ Marshall E. DiMock และ Gladys O. DiMock กล่าวว่า ตำรวจมีฐานะที่เป็นฝ่ายปฏิบัติงานกับฝ่ายบริหารในอันที่จะรักษาความสงบภายในของประเทศเพื่อความผาสุก ตำรวจไม่สามารถปฏิบัติงานได้ในภาวะที่โดดเดี่ยว ตำรวจจำเป็นต้องมีการปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการเมือง เพราะฉะนั้นการเมืองจึงเกี่ยวพันกับตำรวจอย่างแยกไม่ออกเนื่องจากความสัมพันธ์ดังกล่าวภายในระบบประชาธิปไตย การควบคุมในฐานะรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงซึ่งเป็นไปตามกลไกของระบบการเมือง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้ควบคุมและผู้กำหนดนโยบายโดยตรงในการบริหารงาน จากคำกล่าวในพิธีเปิดการสัมมนา เพื่อปรับปรุงสถานตำรวจให้เป็น "โรงพักของเรา" เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2537 ของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ดังนี้คือ

"...การสร้างขวัญและกำลังใจให้กับตำรวจนั้น ได้จัดให้มีการจัดทำโครงการสร้างที่พักอาศัยของตำรวจ จำนวน 10,000 ยูนิต ที่วราชอาณาจักร นี้ก็เสร็จไปแล้ว รัฐมนตรีก็อนุมัติไปแล้ว กำลังจะทำโครงการที่สามต่อ ท่านอธิบดีกรมตำรวจ ท่านนี้พยายามผลักดันเหลือเกินในเรื่องพวกนี้ เรื่องเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ทำกันเต็มกำลังก็เสียหายว่าเหลือเงิน 4,000 กว่าล้าน ก็ต้องมาเร่งกัน เวลานี้เร่งทำสัญญาผูกพันแล้ว จัดซื้อจัดจ้างแล้ว จัดหาแล้ว กว่าเหลืออีก 2 พันล้านอย่างที่พวกเราต้องการกัน เงินเหลือเพื่อมีอยู่แล้ว อันนี้ท่านก็กำลังทำกันอย่างเต็มกำลังเพื่อไม่ให้เงินสูญเสียไปโดยเปล่าประโยชน์ โครงการที่จะเกี่ยวพันกับเทคโนโลยีระดับสูง อย่างที่เราอาจจะเห็นกัน มีการออนไลน์กันระหว่างสถานี เพื่อจะส่งข้อมูลข่าวสารอาชญากรรมได้รวดเร็ว...ปี พ.ศ.2538 เป็นปีแห่งการป้องกันหรือรักษาความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินของกระทรวงมหาดไทย คดีที่เกิดมีผลกระทบต่อทรัพย์สินประมาณปีหนึ่งเป็นหมื่น ๆ ล้าน ที่เสียหาย อันนี้เป็นเรื่องที่เสียหาย เช่น ไฟไหม้ที่ไหนก็ไปมันก็คงไม่ได้ สถานีตำรวจดับเพลิงที่มีอยู่ 30 สถานี มันก็วางอยู่ในที่ที่มันไม่ไหวแล้ว มันไม่สอดคล้องกับความเติบโตของเมือง พอไฟไหม้ในสลัมคันเอารถคันใหญ่ไป พอไฟไหม้ในเขตศกกรมสูงเอาคณิศเด็ชวและชั้นไม่ถึง ไฟไหม้ทำอย่างไร 3 นาทีถึงที่หมาย ทำไม่ถึงจะรู้กันผู้ใหญ่มากัน เพราะอันนี้ต้องวางแผน

กันใหม่หมด เพราะฉะนั้นในนครบาลจะต้องแบ่งเป็นโซน อาจจะต้องปรับที่ตั้งสถานีดับเพลิงใหม่ อาจจะต้องหาที่ใหม่เอาเครื่องมือเครื่องมือที่เหมาะสม อาคารที่จะเกิดไฟไหม้ไปไว้ตรงนั้น อาคารสูงอยู่ในเขต 1 เราจะรู้เลยว่าเขต 1 พอไฟไหม้ 3 นาทีถึงที่หมาย..."

4. การเป็นนักการเมืองฝ่ายรัฐบาลสามารถอาศัย "บารมี" รัฐมนตรีของพรรคทำให้ข้าราชการ "เกรงใจ" มากกว่าการเป็นนักการเมืองฝ่ายค้าน ดังนั้นการขอความร่วมมือสนับสนุนจากข้าราชการประจำของนักการเมืองฝ่ายรัฐบาลจึงกระทำได้มากกว่าฝ่ายค้าน อีกประการหนึ่งนักการเมืองฝ่ายรัฐบาล มีโอกาสได้รับผลประโยชน์ทางการเมืองมากกว่าฝ่ายค้าน เช่น มีโอกาสได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อาทิ เลขานุการรัฐมนตรี ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี จนถึงการเป็นคณะกรรมการคณะสำคัญ การมีตำแหน่งทางการเมืองสามารถนำไปใช้เป็นประโยชน์ในทางการเมืองได้

นักการเมืองฝ่ายรัฐบาลอาศัยรัฐมนตรีพรรครัฐบาลช่วยแก้ไขปัญหา หรือให้บริการช่วยเหลือแก่ประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนได้มากกว่าฝ่ายค้าน และเป็นที่น่าประหลาดใจว่านักการเมืองทั้งสองฝ่ายพยายามใช้อำนาจหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน อย่างน้อยก็เพื่อรักษาคะแนนเสียงของตนไว้

จากกรณีศึกษาประเด็นนี้ข้อเท็จจริง พบว่า ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรมตำรวจนั้น นักการเมืองฝ่ายรัฐบาลได้ดำเนินการส่งเรื่องร้องเรียนของประชาชน ในการเรียกร้องเพื่อขอความเป็นธรรมมายังกรมตำรวจ จากสถิติการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ส่งมายังกรมตำรวจโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535-2538 พบว่า เรื่องที่ส่งมาจากสำนักงานปลัดกระทรวงหรือเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รวมจำนวน 310 เรื่อง จากสำนักงานปลัดกระทรวงหรือเลขานุการกระทรวงอื่น ๆ จำนวน 112 เรื่อง และจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปรวมจำนวน 16 เรื่อง จะเห็นได้ว่าจากสถิติดังกล่าวข้างต้นนั้นมีความแตกต่างกันมาก จึงแสดงให้เห็นว่านักการเมืองฝ่ายรัฐบาลสามารถใช้วิธีการดังกล่าวได้มากกว่าฝ่ายค้าน โดยใช้ความเป็นผู้บริหารของรัฐมนตรีซึ่งควบคุมกรมตำรวจอยู่ จึงเป็นตัวอย่างพิสูจน์ข้อเท็จจริงนี้เห็นได้ชัด

5. นักการเมืองฝ่ายค้านสามารถทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบกลไกรัฐตามบทบาทหน้าที่ทางนิติบัญญัติตามกระบวนการนิติบัญญัติได้ชัดเจนกว่าฝ่ายรัฐบาล กล่าวคือ นักการเมืองฝ่ายค้านสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติในสภาพผู้แทนราษฎรตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่ควบคุมกลไกรัฐ ตามวิธีการที่ได้กล่าวมาแล้วในคำถามที่ 1 ซึ่งการควบคุมกรณีดังกล่าวนี้มีประสิทธิภาพน้อยกว่าการควบคุมทางการบริหาร

คำถามที่ 4 การควบคุมทางการเมืองต่อกลไกรัฐผ่านกระบวนการบริหารตามที่กล่าวมาแล้วนั้นจะมีปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิผล หรือไม่ อย่างไร

1. ปัญหาในระบบราชการที่กระทบต่อการบริหารแบบมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกรมตำรวจ การควบคุมด้วยระบบราชการ (bureaucratic control) มีความบกพร่องในรูปแบบของตัวเอง ซึ่งคุณลักษณะที่จะกล่าวต่อไปนี้ ล้วนก่อให้เกิดปัญหาต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการควบคุมทั้งสิ้น กล่าวคือ

1.1 ระบบราชการเป็นเครื่องมือในการควบคุมตามลำดับชั้น จากระดับสูงสุดถึงระดับเสมียนพนักงาน สิ่งที่ต้องใช้ในการควบคุมคือ อำนาจแฝง (power) และอำนาจหน้าที่ (authority)

1.2 ระบบราชการบริหารงานขัดแย้งกับธรรมชาติของมนุษย์ เพราะมุ่งที่จะควบคุมภายนอก จึงเป็นการยากที่ข้าราชการจะยอมรับสิ่งต่าง ๆ เหล่านั้นเป็นวัฒนธรรมของตนเอง เพราะถือว่าคนไม่ใช่เครื่องจักร

1.3 ระบบราชการมุ่งที่เกียรติยศของข้าราชการเป็นชนชั้นใหม่เกิดขึ้น ที่จะต้องแตกต่างจากบุคคลธรรมดาทั่วไป พุคคนละภาษาเข้าใจไม่ตรงกันอยู่ตลอดเวลาระหว่างข้าราชการกับประชาชน และแม้แต่ข้าราชการที่ต่างหน้าที่กันก็ตาม

1.4 ข้าราชการต้องการอยู่รอด จะเอาอกเอาใจประชาชนทุกสิ่งทุกอย่าง ส่อมไม่ได้ เขาเหล่านั้นจึงมุ่งบริการในลักษณะเห็นชา เป็นกรณีไม่ใช่ใครคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว^๑ กล่าวถึงปัญหาของระบบราชการไว้ว่า

".....กล่าวได้ว่าไม่ว่าจะปกครองด้วยระบบการเมืองใด ข้อตัดสินใจทางการเมืองทั้งหลายจะถูกนำไปปฏิบัติโดยกลุ่มผู้บริหารวิชาชีพ ซึ่งเรียกโดยทั่วไปว่า "ข้าราชการ" ระบบราชการทั่วโลกได้รับอิทธิพลอย่างสูงจากทฤษฎีของแมกซ์ เวเบอร์ ซึ่งระบุว่า องค์การแบบข้าราชการมีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้ คือ เน้นหนักในความเชี่ยวชาญของงานเฉพาะอย่าง เคร่งครัดในการใช้กฎระเบียบ กำหนดอำนาจหน้าที่ และจัดแบ่งสายการบังคับบัญชาอย่างเป็นลำดับขั้น ใช้ความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ในการบรรจุแต่งตั้ง ประเทศต่าง ๆ ในโลกได้อิทธิพลเอาการใช้ "เรชั่นแนล-ริกัล" ดังกล่าวเป็นเป้าหมายในการพัฒนาระบบราชการของตน อย่างไรก็ตาม หากการควบคุมงานรองรับอยู่ในมือข้าราชการอย่างเด็ดขาด อำนาจการควบคุมดังกล่าวนั้น อาจจะเป็นอันตรายต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ กล่าวคือ ระบบราชการมักจะมุ่งบริหารโดยใช้กฎระเบียบเป็นเกณฑ์ มีความยืดหยุ่นน้อย ตัดสินใจล่าช้า และปฏิเสธต่อการทดลองใด ๆ จุดเด่นของระบบราชการดังกล่าวข้างต้นก็คือ การปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนอย่างเดียวกัน โดยไม่คำนึงถึงคุณลักษณะของบุคคลใดโดยเฉพาะ คุณลักษณะดังกล่าวเป็นทัศนคติสำคัญที่จะทำให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างตรงไปตรงมา ทุกคนต่างได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นทางการ เสมอภาค เท่าเทียมกัน นั่นคือทุกคนอยู่ในสถานการณืเชิงประจักษ์อย่างเดียวกัน ถือว่านี่คือจิตใจและพฤติกรรมของข้าราชการในอุดมคติ แต่ทว่าในความเป็นจริงอีกด้านหนึ่งนั้น การไม่คำนึงถึงบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ และความเป็นวิชาชีพของข้าราชการทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการกลายเป็นมนุษย์ลง ยิ่งชอบ

^๑ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, "ออมบุดส์แมน - การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศไทย", รายงานการวิจัย เสนอต่อคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, (ทุนอุดหนุนการวิจัยประเภทเร่งด่วน ประจำปี 2533), มิถุนายน 2533 หน้า 2.

ข้าของสวัสดิการและบริการของรัฐขยายตัวออกมากเท่าใด จุดปฏิสัมพันธ์
ระหว่างข้าราชการกับประชาชนก็ยิ่งมีมากขึ้นเท่านั้น ในลักษณะเช่นนี้ การดี
ความจากกฎระเบียบที่ดี การใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ที่ดี การปฏิบัติหน้าที่
โดยไม่คำนึงถึงบุคคลแต่คำนึงถึงกฎระเบียบที่ดี ทำให้ระบบราชการเป็นระบบที่
คืบแคบ ชิงดี มุ่งอำนาจ มุ่งไปสู่ความเป็นสากลถ่ายเดียวจนลืมนึกถึงความ
เป็นคน ลักษณะเหล่านี้ทำให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของ
ประชาชนโดยง่าย ในการแสวงหาแนวทางพหุทัศย์ ผลประโยชน์ของประชาชน
การตรวจสอบและการควบคุมความประพฤติของข้าราชการ จึงมีความจำเป็น
อย่างยิ่ง....."

การบริหารงานองค์การของกรมตำรวจที่ติดขัดอยู่กับระบบราชการมาตั้งแต่จุดกำเนิดเป็นเวลาชาว
กรมตำรวจถือกำเนิดเมื่อ พ.ศ.1998 จนถึงปัจจุบัน พ.ศ.2539 เป็นเวลา 541 ปี ความเกะกะ
ขององค์การตำรวจ ปัจจุบันตำรวจมีกำลังพล 212,342 คน ผลกระทบที่อยู่ภายใต้ระบบราชการ
คือการติดขัดอยู่กับระบบอุปถัมภ์ (Patronage) ทำให้ในอดีตนั้นกรมตำรวจปรับปรุงการบริหาร
งานด้วยความยากลำบาก เพราะมีระบบอุปถัมภ์โงงโงะอยู่ในสายงาน มีการเล่นเส้นสายเด็กฝาก
มีระบบการวิ่งเต้นการเลื่อนยศเลื่อนตำแหน่ง และการการโงงโงะถึงระบบส่วย จากอดีตของ
กรมตำรวจจึงส่งผลทำให้การควบคุมกรมตำรวจมีความยากลำบากมากต่อผู้ที่เข้าควบคุม จำเป็นจะ
ต้องปรับหรืออิทธิพลความเป็นระบบราชการให้มีการบริหารแบบสากล อย่างไรก็ตามนักการเมืองที่
เข้าไปควบคุมกรมตำรวจ คือ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ยังถูกเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจในเรื่อง
"เด็กฝากจากเมียพี่จิว" จากประสบการณ์การที่ข้าพเจ้ามีอาชีพตำรวจเองข้าพเจ้าได้พบว่าอิทธิพล
ของระบบอุปถัมภ์ (Patronage) นั้นก็ยังไม่หมดไปเสียทีเดียวจากกรมตำรวจยังมีอิทธิพลที่หลง
เหลืออยู่ จึงก่อให้เกิดปัญหาด้านประสิทธิภาพการทำงานของตำรวจ

2. นโยบายที่ฝ่ายบริหารสั่งการนั้นขาดความต่อเนื่อง ไม่ชัดเจน มีการปรับเปลี่ยนอยู่
ตลอดเวลา เนื่องเพราะระบบการเมืองขาดความเป็นสถาบัน นโยบายของรัฐบาลขาดความต่อ
เนื่องเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงตัวรัฐมนตรี การเปลี่ยนแปลงตัวรัฐมนตรี
มหาดไทยและการเปลี่ยนรัฐบาล จะทำให้นโยบายของรัฐบาลที่มีต่อกรมตำรวจต้องหยุดชะงัก เมื่อ

ได้รัฐบาลใหม่ก็ต้องหันมาเริ่มดำเนินงานใหม่ เช่น นโยบายของรัฐบาลชุนคานาชวน หลักกัษ เน้นการปราบปรามโศเภณเ้เค้ก แต่รัฐบาลนาชวน หลักกัษมีอายุเพียง 2 ปี 5 เดือน ก็มีการยุบสภาแล้วเลือกตั้งใหม่ มาถึงยุครัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้ให้กรมตำรวจเน้นนโยบายการปราบปรามเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพล

การนำนโยบายไปปฏิบัติบางข้อขาดความชัดเจนและคลุมเคลือ ไม่ได้มีการชี้เฉพาะเจาะจงให้ชัดเจน เช่น นโยบายการปราบปรามอาชญากรรมการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ทรัพย์สินมีความหมายกว้างขวาง ตั้งแต่สิ่งของ เงินตรา สิ่งหาทรัพย์สิน อสังหาริมทรัพย์ และสิทธิต่าง ๆ ที่อาจตีราคาหาค่าได้ แม้แต่อาชญากรรมทางเทคโนโลยี เช่น การแบบใช้สัญญาณการสื่อสาร ข้อมูลคอมพิวเตอร์ ฝ่ายบริหารไม่สามารถเสนอปัญหาเพื่อออกกฎหมายมาควบคุมอาชญากรรมดังกล่าวให้ทันต่อเหตุการณ์ ยังผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของกรมตำรวจขาดประสิทธิผลในการทำงานเนื่องจาก กฎหมายที่บังคับใช้ก้าวมั้ทันกับอาชญากรรมที่เกิดขึ้น

ประสิทธิ์ โขวิไลกุล ได้ให้สัมภาษณ์ความเห็นเกี่ยวกับกรณีนี้ว่า

"ตามความเป็นจริงแล้ว ตำรวจเป็นผู้ปฏิบัติงานรักษากฎหมาย นโยบายไม่ใช่กฎหมาย ตำรวจจึงต้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติทุกเรื่องอย่างสม่ำเสมอ ต่อเนื่องและด้วยความเป็นธรรม มิใช่เน้นตามนโยบายซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทุกวันนี้การปราบปรามบางเรื่องขึ้นอยู่กับนโยบาย ทำให้การทำงานของตำรวจออกมาในลักษณะผักชีโรยหน้า เน้นนโยบายบางเรื่องและห่อนยานในหลาย ๆ เรื่อง เป็นปัญหาด้านประสิทธิผลจากการควบคุมของฝ่ายบริหาร"

3. อำนาจทางการเมืองที่ควบคุมแทรกแซงการบริหารงานกรมตำรวจ ส่งผลให้เกิดปัญหาทางด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน

3.1 การแทรกแซงด้านการบริหารงานบุคคลในกรมตำรวจ เป็นปัญหาอันใหญ่หลวงที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผล เนื่องจากอำนาจทางการเมืองต้องการเข้าแทรกแซงหรือมีอิทธิพลเหนือตัวผู้นำกรมตำรวจ ทั้งตามสายการบังคับบัญชาและอำนาจอิทธิพล การแทรกแซงของนักการเมืองภายในกรมตำรวจมีค่อนข้างสูงกว่าส่วนราชการอื่น เนื่องจากลักษณะการปฏิบัติหน้าที่

ของตำรวจสามารถให้คนให้โทษกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ส่วนบุคคล เห็นได้ชัดเจนจากการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสูง เห็นได้ชัดเจนว่าข้าราชการตำรวจวิ่งเต้นหาผลประโยชน์จากฝ่ายการเมือง โดยฝ่ายการเมืองก้าวข้ามอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้ง มีการเล่นพรรคเล่นพวกระหว่างกันทั้งสองฝ่าย ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล ในฐานะคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมด้านการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจ ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

"ในกรณีที่นักการเมืองที่เข้ามาควบคุม กำกับดูแลด้านการบริหารงานกรมตำรวจ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยมีเจตนาและวัตถุประสงค์ที่จะเข้ามาแสวงหาอำนาจ พวกพ้อง หรือหาผลประโยชน์อื่นใดจากตำรวจ จึงมีความจำเป็นจะต้องดำเนินการหรือทำอะไรบางอย่าง เพื่อช่วยพรรคพวกของตนให้มีอำนาจ เช่น การแต่งตั้ง การโยกย้าย กรณีนี้นักการเมืองที่เป็นฝ่ายรัฐบาลผู้บริหารจะเป็นผู้ทำลายสถาบันตำรวจ ควรมีการสร้างกลไกที่แน่นอนมิใช้อยู่ที่ดุลยพินิจ กำหนดบทบาทนักการเมืองที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับสถาบันกรมตำรวจให้น้อยและตามความจำเป็นที่สุดเท่านั้น เพราะนักการเมืองนอกจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว หากเข้ามายุ่งเกี่ยวกับสถาบันตำรวจ ก็มีส่วนให้ได้รับความเสียหาย แดกความสามัคคี สร้างความวุ่นวาย"

3.2 ปัญหาความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ มีการก้าวข้ามบทบาทหน้าที่การปฏิบัติงาน เนื่องจากไม่มีการปรึกษาหารือและตกลงร่วมกันเกี่ยวกับขอบเขต บทบาทหน้าที่ ส่งผลให้การบริหารงานเกิดความสับสนซับซ้อนและแตกแยกในหมู่ข้าราชการสองฝ่าย และเมื่อมีการแบ่งแยกกระแสอำนาจย่อมส่งผลประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานต่ำ เนื่องจากจะทำให้เกิดข้าราชการประจำ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่สนับสนุนการดำเนินงานของนักการเมืองฝ่ายบริหาร และกลุ่มที่ต่อต้าน ตามหลักการบริหารงานระบบราชการนั้น ความขัดแย้งเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อผู้นำต้องชักจูงให้ผู้ร่วมงานในกรมตำรวจสนับสนุนมากกว่าคัดค้าน ตัวอย่างกรณีนี้ในกรมตำรวจเห็นได้อย่าง

ชัดเจนคือ เมื่อมีการปรับเปลี่ยนผู้อำนวยการเมืองจะต้องมีการเปลี่ยนตำแหน่งระดับสูง หรือตำแหน่งสำคัญในกรมตำรวจ เนื่องจากฝ่ายค้านที่ขึ้นมาเป็นรัฐบาลอาจเป็นผู้บังคับบัญชาเก่าเป็นพรรคพวกเก่า จึงมีการตอบสนองซึ่งกันและกัน

4. กลไกกระบวนการบริหารโดยรวมขาดประสิทธิภาพ ความรู้ ความสามารถ ความจริงใจ ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของงานที่เกิดขึ้น

4.1 นักการเมืองขาดความรู้ความชำนาญงาน ความเข้าใจในปัญหาที่มีความสลบซับซ้อนและมีแง่มุมทางด้านเทคนิคสูง นักการเมืองมักใช้แต่ความรู้สึกส่วนตัวโดยขาดข้อพิจารณาทางวิชาการ นักการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศมักจะบริหารประเทศชั่วคราว โดยในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ช่วงระยะเวลา 2 ปี 5 เดือน การบริหารงานกรมตำรวจเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย 2 คน คือ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ หัวหน้าพรรคความหวังใหม่ และพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ เลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ จึงเห็นได้ว่านโยบายการบริหาร วิชาการบริหาร แนวความคิดย่อมมีความแตกต่างกันอย่างแน่นอน แต่การบริหารงานตำรวจเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะความเป็นวิชาชีพที่ค่อนข้างจะสูง โดยเฉพาะเทคนิคการสืบสวนสอบสวน จำเป็นต้องใช้ประสบการณ์ความชำนาญงานจึงจะมีความรู้ความเข้าใจ บางครั้งต้องกระทำโดยฉับและรวดเร็ว ระบบกระบวนการยุติธรรมซึ่งมีลักษณะธรรมชาติของงานต้องการความเป็นอิสระ ความเป็นเอกเทศ การสั่งงานของนักการเมืองบางเรื่องมีเจตนาดี แต่ข้าราชการตำรวจไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้ อาจจะเนื่องจากข้อจำกัดทางด้านกฎหมายและระเบียบแบบแผน และข้อจำกัดในด้านการบริหารงานบุคคล¹⁰

4.2 คุณภาพบุคลากรตำรวจ ยังขาดความรู้ ความเข้าใจ ความชำนาญในเชิงวิชาชีพเฉพาะ มีจิตสำนึก ค่านิยมและพฤติกรรมที่เบี่ยงเบน เนื่องจากตำรวจต้องปฏิบัติหน้าที่

¹⁰ จากการสัมภาษณ์ พล.ต.อ. ไสภณ วารารชนนท์ ผู้บัญชาการนครบาลพบว่า ข้อจำกัดในด้านบริหารงานบุคคลปัญหาการบริหารงาน บชน. มี 3 ประการ ปัญหากำลังพลที่ขาดอยู่ ปัญหาการจัดระบบงานปัญหาคุณภาพของบุคลากรตำรวจ ดูรายละเอียด "กระเทาะเปลือกสัมผัสนักโทษ" พล.ต.อ. วารารชนนท์ ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลปิดฉากยุค ป่าช้าแตก "มติชนสุดสัปดาห์" (2 ธันวาคม 2537) : 91.

เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพ ผลประโยชน์ของบุคคล จำนวนตำรวจไม่ต่ำกว่า 70 เปอร์เซ็นต์เป็นข้าราชการตำรวจชั้นประทวนซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่สัมผัสกับประชาชนโดยตรง แต่ปรากฏว่าข้าราชการตำรวจยังมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ วิชาการน้อย ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่ำ นอกจากนี้กลไกการบริหารงานระดับสูง คือ อธิบดีกรมตำรวจ ยังขาดความแน่นอนและต่อเนื่อง มีการปรับเปลี่ยนตัวบ่อยครั้ง โดยในสมัยรัฐบาลนายชวนะ มีการเปลี่ยนแปลงตัวอธิบดีกรมตำรวจถึง 3 คน คือ พลตำรวจเอกสวัสดิ์ อมรวิวัฒน์ , พลตำรวจเอกประทีป สันติประภพ และ พลตำรวจเอกพจน์ บุญชะจินดา ซึ่งนโยบายของแต่ละคนไม่สอดคล้องกัน ไม่มีการถ่ายทอดหรือสานต่อนโยบาย ส่งผลเสียแก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง

5. การควบคุมการบริหารงานกรมตำรวจขาดการติดตามประเมินผล ให้ความสำคัญกับแผนงานระยะชวสั้น งานกรมตำรวจส่วนใหญ่เป็นงานที่ขาดการติดตามประเมินผล เมื่อไม่มีการติดตามประเมินผลทำให้การควบคุมขาดประสิทธิภาพไปด้วย โดยไม่สามารถทราบได้ว่าการปฏิบัติงานมีประสิทธิผลหรือไม่ โดยส่วนใหญ่อาศัยการประเมินผลงานจากสื่อมวลชนและประชาชน กรมตำรวจมักใช้วิธีการตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น คณะติดตามเครื่องเพชรราชวงศ์ชาอูคีอาระเบีย ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบทำงานเฉพาะประเด็นปัญหาชั่วคราวที่สถานการณ์บีบบังคับให้มีการแก้ไขปัญหาในคดีนั้นอย่างใกล้ชิด โดยดึงตัวบุคคลที่มีภารกิจงานประจำไปทำงานกรณีดังกล่าว โดยยังไม่มีการวางแผนให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งสามารถทำงานให้สำเร็จได้ภายในส่วนเดียว อันเป็นการวางแผนระยะชวสั้นในภาพรวม

จะเห็นได้ว่า ถ้าคำถามทั้ง 4 ที่กล่าวมาในบทนี้เป็นสมมติฐานจากการวิเคราะห์ ดังนั้น หมายความว่าสมมติฐานในการศึกษานี้ได้รับการสนับสนุนทั้งหมด โดยหลังจากศึกษาในเรื่องการควบคุมทางการเมืองที่มีต่อกลไกรัฐ : ศึกษากรณีกรมตำรวจ พอสรุปเป็นประเด็นได้คือ

1. กระบวนการควบคุมทางการเมืองต่อกลไกรัฐ มี 2 รูปแบบ คือ การควบคุมผ่านกระบวนการทางการบริหาร ทั้งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและอาศัยอำนาจอิทธิพลทางการเมือง และการควบคุมโดยกระบวนการนิติบัญญัติ โดยการควบคุมทางการเมืองมีประสิทธิผลมากกว่ากระบวนการ

การทางนิติบัญญัติ ปัญหาเกิดจากองค์กรทางนิติบัญญัติของไทยมีประสิทธิภาพค่อนข้างต่ำ มีข้อจำกัดทางรัฐธรรมนูญ

2. นักการเมืองฝ่ายรัฐบาลสามารถควบคุมเรียกร้อง แสดงออกซึ่งผลประโยชน์ต่อระบบราชการกรมตำรวจ ในทางการบริหารโดยอาศัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตรงกันข้ามกับนักการเมืองฝ่ายค้านซึ่งกระทำได้ตามบทบาทหน้าที่ทางนิติบัญญัติตามกระบวนการนิติบัญญัติ สาเหตุเกิดจากความอ่อนแอของพรรคการเมืองและพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนใช้อำนาจอิทธิพลเข้าแทรกแซงข้าราชการประจำ การทำหน้าที่ของนักการเมือง และความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองยังมีน้อย ขาดความจริงจังและต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่

3. การควบคุมทางการเมืองต่อกลไกรัฐผ่านกระบวนการบริหารนั้น มีปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพ เนื่องจากปัญหาคุณภาพของบุคคลที่ควบคุมกลไกและผู้ปฏิบัติงาน การใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบริหารงาน ขาดคุณธรรมเห็นแก่ประโยชน์ของพวกเขาเพียง การดำเนินนโยบายที่ไม่ชัดเจน

นอกจากนี้ยังพบว่า โดยเงื่อนไขของการปกครองในระบบประชาธิปไตย และยุคข้อมูลข่าวสาร กรมตำรวจยังถูกควบคุม ตรวจสอบโดยประชาชน ผ่านอิทธิพลของสื่อมวลชน ซึ่งการควบคุมโดยประชาชนและสื่อมวลชนนี้ เป็นการควบคุมนอกระบบแต่มีความรวดเร็วและรุนแรง มีเงื่อนไขของมิติเวลาเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เพราะสังคมยุคโลกาภิวัตน์จะเป็นสังคมที่ปราศจากพรมแดน มีการสื่อสารที่รวดเร็วโลกแคบลง¹¹ ทำให้การดำเนินงานของตำรวจนั้นจะต้องมีมิติเวลาในการดำเนินงานเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเสมอ กรณีการดำเนินคดีเกี่ยวกับการทำงานผิดพลาดของตำรวจที่ทำให้โสภณเด็กทองที่ป่าดงเบขาร์ต้องตายลง เพราะเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้นั้นไม่รับแจ้งความ ทำให้ตำรวจผู้นั้นถูกออกจากราชการโดยรวดเร็ว การดำเนินคดีตามหาเพชรราชวงศ์ชาอุคิอาระเบียกลับคืนมาของคณะตำรวจชุดติดตามเพชรราชวงศ์ชาอุคิอาระเบียกระทำอย่างรวดเร็ว และผ่านการตรวจสอบจากสื่อมวลชนทุกขั้นตอน จึงทำให้สามารถได้รับเพชรของราชวงศ์ชาอุคิอาระเบียกลับคืนมา 105 ราษฎร 605 ชิ้น นอกจากนี้ตัวอย่างของเงื่อนไขมิติของเวลาอีกตัวอย่างหนึ่ง เช่น คดีการฆาตกรรมนายแสงชัย สุนทรวัฒน์ ซึ่งเป็นผู้อ่านรายการสื่อสารมวลชน พิทักษ์ผลประโยชน์

ของประชาชน ประชาชนต้องการตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษโดยเร็ว คดีฆาตกรรมนายแสงชัยฯ
จึงมีมติเวลาเข้ามาเกี่ยวข้อ ผู้นำกรมตำรวจจะต้องควบคุมดำเนินทุกอย่างตามหลักการสอบสวน
ตามหลักการสากล และการดำเนินงานจะต้องมีความชัดเจนโปร่งใสยิ่งขึ้นกว่าเดิม



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹¹สังคิต นีริยะรังสรรค์, โลกาภิวัตน์กับสังคมเศรษฐกิจไทย (กรุงเทพมหานคร : 179
การพิมพ์, 2538), หน้า 52-58.