

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยพบว่าในอดีตที่ผ่านมาตำรวจและการเมืองมีความสัมพันธ์กัน ในเชิงอุปถัมภ์ รูปแบบของตำรวจการเมืองอุปถัมภ์ (partisan policing style) เป็นการใช้ระบบอุปถัมภ์ ระบบเครือญาติและระบบพวกพ้อง ภายใต้อิทธิพลทางการเมือง ก้าวกำยการบริหารงานของกรมตำรวจ กล่าวคือใช้อำนาจอิทธิพลแทรกแซงในการแต่งตั้งอธิบดีกรมตำรวจ หรือตำแหน่งสำคัญๆ ในกรมตำรวจ โดยโอนหรือแต่งตั้งพรรคพวกของตนซึ่งเป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองไม่ว่าจะได้อำนาจมาโดยการยึดอำนาจการปกครองหรือปฏิวัติรัฐประหารก็ตาม ไปดำรงตำแหน่งสำคัญๆในกรมตำรวจ ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง หรือผลประโยชน์อื่นๆแก่พวกพ้อง เช่น ใช้ตำรวจเป็นเครื่องมือในการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ หรือแสวงหาอำนาจทางการเมือง คือ ใช้ตำรวจในการสืบสวนจับกุมผู้ที่คัดค้านหรือเป็นศัตรูทางการเมือง ขยายอิทธิพลของตำรวจเป็นการค้าจุนเสถียรภาพรัฐบาล คล้ายคลึงกับรูปแบบการควบคุมโดยตำรวจของรัฐเผด็จการ หรือปราบปรามผู้ที่มีแนวความคิดขัดแย้งกับรัฐบาล อย่างเช่น ทำการกวาดล้างอันธพาลทั่วประเทศ หรือการสั่งจับกุมผู้เดินขบวนเรียกร้องรัฐธรรมนูญ เหล่านี้เป็นต้น

จากรูปแบบตำรวจการเมืองอุปถัมภ์ ที่ผ่านมาเป็นผลให้ขวัญและกำลังใจของข้าราชการตำรวจโดยทั่วไปทั่วดวง และข้าราชการตำรวจบางกลุ่มบางพวกก็ได้ฉกฉวยโอกาสที่ใกล้ชิดกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองเป็นช่องทางในการกอบโกยผลประโยชน์หรือเพื่อความก้าวหน้าของตนเอง โดยได้กระทำกวีติทางที่จะคอยรับใช้ผู้มีอำนาจทางการเมือง ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ก็ตาม และบางโอกาสตำรวจเหล่านั้นก็เข้าไปแทรกแซงการเมืองด้วยเช่นกัน คือ การรับตำแหน่งทางการเมือง การออกกฎหมายวิตรอนสิทธิของประชาชน และในบางโอกาสบางยุคบางสมัย กลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองได้สืบทอดอำนาจทางการเมือง และในช่วงเวลาดังกล่าวนี้เป็น

ช่วงที่ทหารเป็นกลุ่มอิทธิพลที่มีอำนาจทางการเมืองอย่างมากและต่อเนื่อง ซึ่งทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจในช่วงดังกล่าวไม่ได้เป็นการพิทักษ์คุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ ทำให้ตำรวจเป็นที่เกลียดชังของประชาชนโดยทั่วไป อีกทั้งการบริหารงานภายในกรมตำรวจก็ไม่เป็นระบบทำให้เกิดวัฒนธรรมประเพณีการวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่งเพื่อฉกฉวยผลประโยชน์กันมากมายก่ายกอง ข้าราชการตำรวจที่ฉกฉวยโอกาสก็ได้ใช้ช่องทางอิทธิพลตามอำนาจและหน้าที่ไปในทางทุจริตประพฤติกมิชอบ

คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2521 โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.2521 มีเหตุผลและเจตนารมณ์เพื่อให้ข้าราชการตำรวจอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจโดยเฉพาะ ซึ่งมี ก.ตร. เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลซึ่งประกอบด้วยผู้มีความรู้ความสามารถเป็นผู้ดูแลแก้ไข โดยตามหลักวิชาการแล้วเป็นการกระจายอำนาจในการบริหารงานบุคคลให้แก่ข้าราชการแต่ละประเภท แทนที่จะขึ้นอยู่กับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งน่าจะมีความคล่องตัวและเข้าใจในลักษณะงานและปัญหามากกว่า อีกทั้งแต่ละลักษณะงานเป็นงานเฉพาะเรื่องหรือเป็นงานสาขาอาชีพโดยเฉพาะ และต่อมาคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติซึ่งประกอบด้วยข้าราชการทหารทั้งสามเหล่าทัพและตำรวจได้ทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินในสมัย พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี และได้มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ โดยได้ประกาศเจตนารมณ์ชัดเจนว่ากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจมีบทบัญญัติบางเรื่องไม่เหมาะสม โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ก.ตร. ซึ่งฝ่ายการเมืองอาจจะเข้าแทรกแซงได้ง่าย ดังนั้นเพื่อให้การบริหารราชการตำรวจได้เป็นไปโดยอิสระและมีประสิทธิภาพ จึงได้แก้ไขโครงสร้างองค์ประกอบของ ก.ตร. โดยตัด ผู้บัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ออกจากกรรมการ ก.ตร. โดยตำแหน่ง กรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งแต่เดิมรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจากผู้บัญชาการหรือเทียบผู้บัญชาการขึ้นไปและมิได้เป็น ก.ตร. โดยตำแหน่ง 4 คน โดยให้มีผู้บัญชาการตำรวจภูธรอย่างน้อย 1 คน และ ผู้ซึ่งได้รับบำเหน็จบำนาญและรับราชการ

ตำรวจตำแหน่งตั้งแต่ผู้บังคับการหรือเทียบผู้บังคับการขึ้นไปอีกจำนวน 4 คน โดยแก้ไขเป็น
กรรมการ ก.ตร.ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 9 คน โดยมาจาก ผู้ซึ่งเคยรับราชการตำรวจใน
ตำแหน่งตั้งแต่รองผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าขึ้นไป และมาจากการเลือกของข้าราชการ
ตำรวจตำแหน่งตั้งแต่ผู้กำกับการหรือเทียบผู้กำกับการขึ้นไป จำนวน 6 คน และผู้ซึ่งได้รับ
เลือกจาก ก.ตร. โดยตำแหน่ง และ ก.ตร.ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับเลือกจากข้าราชการตำรวจ
จำนวน 3 คน

สภาพปัญหาระหว่างความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหารงานตำรวจ
อันสืบเนื่องมาจากบทบาทของ ก.ตร. ที่ผ่านมานั้น ประเด็นสำคัญเกิดจากการแต่งตั้งโยก
ย้ายหรือปลดอธิบดีกรมตำรวจ หรือข้าราชการตำรวจระดับสูงอันสืบเนื่องมาจากความขัด
แย้งระหว่างการใช้อำนาจของนักการเมืองคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือคณะ
รัฐมนตรี และการบริหารงานตำรวจ โดยคณะกรรมการ ก.ตร. ซึ่งเป็นองค์กรกลางใน
การบริหารงานบุคคลนั้น น่าจะเป็นสาเหตุปัจจัยจากโครงสร้าง องค์ประกอบและหน้าที่
ของ ก.ตร.

ปัญหาช่วงปี 2521-2534 ก.ตร. มักจะพิจารณาให้เป็นไปตามการเสนอของ
รัฐมนตรี โดยแทบจะไม่มี การเปลี่ยนแปลงแก้ไขใดๆ ทั้งสิ้น หรือแม้กระทั่ง ก.ตร. ได้มี
มติเห็นชอบตามที่เสนอไปแล้ว ก็มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขตามการชี้แนะของรัฐมนตรีหรือคณะ
รัฐมนตรี โดยแก้ไขมติที่ประชุมที่ได้ประชุมผ่านไปแล้ว จนเกิดการวิพากษ์วิจารณ์ว่า ก.ตร.
เป็นเสมือน "ตรายาง" ให้กับผู้มีอำนาจทางการเมืองเท่านั้น

ปัญหาช่วงปี 2534-2537 ปรากฏว่ารัฐมนตรีได้ใช้อำนาจทางการบริหารในการ
สั่งให้อธิบดีกรมตำรวจไปช่วยราชการ และปรากฏว่ามีการต่อต้านโดยข้าราชการตำรวจ
สื่อมวลชนและประชาชนทั่วไป จนทำให้มีการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนอันสืบเนื่องการ
กระทำผิดทางอาญา ซึ่งปรากฏว่าได้มี ก.ตร. บางท่านบางกลุ่มได้แสดงบทบาทออกมาคัดค้าน
จนเกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามทั้งทางฝ่ายการเมืองโดยรัฐมนตรี และ

ก.ตร. หรือข้าราชการตำรวจต่างก็มีเหตุมีผลของตนเองกล่าวอ้างกัน กล่าวคือทางรัฐมนตรีก็ยืนยันว่าการกระทำดังกล่าวได้กระทำไปตามอำนาจหน้าที่และกฎระเบียบที่มีอยู่ โดยเหตุที่อธิบดีกรมตำรวจไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลในการรักษาความสงบเรียบร้อยของชาติบ้านเมืองได้ และในขณะเดียวกันทางข้าราชการประจำและนักการเมืองฝ่ายค้านก็ยืนยันว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจอิทธิพลทางการเมืองข่มขู่ขู่รังแกข้าราชการประจำ เพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการทางการเมืองและผลประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้อง

จึงเกิดประเด็นปัญหาที่จะต้องศึกษาว่า การเมืองกับตำรวจนั้นควรจะมีความสัมพันธ์กันหรือไม่ แค่ไหนเพียงใด และในขณะเดียวกัน ก.ตร. ซึ่งเป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลซึ่งจะต้องดูแลให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมนั้น มีโครงสร้าง องค์กรประกอบ และหน้าที่เป็นสาเหตุปัจจัยต่อความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารงานตำรวจหรือไม่ และควรจะเป็นเช่นไรจึงจะเหมาะสมเกิดการเกื้อกูลต่อกัน เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง

ตำรวจในระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักคุณสภาวะระหว่างสิทธิส่วนบุคคล กับหลักการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใต้กรอบข้อบังคับของสังคม และหลักกฎหมายของบ้านเมือง การกิจของตำรวจในระบอบประชาธิปไตยมีลักษณะแตกต่างกับตำรวจในระบอบเผด็จการ กล่าวคือ การปฏิบัติหน้าที่เป็นการสนองตอบต่อความรับผิดชอบแก่ประชาชนส่วนรวม มิใช่เป็นการสนองตอบต่อผู้นำทางการเมืองหรือพรรคการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับตำรวจนั้นจะเป็นไปในทิศทางใดนั้นย่อมจะแตกต่างไปตามประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ อุดมการณ์ทางการเมือง การปกครอง ความเชื่อ เศรษฐกิจ และค่านิยมของสังคมเป็นพื้นฐาน ความสัมพันธ์ดังกล่าวหากที่จะแยกออกจากกันได้ เพราะต่างก็เป็นอุปกรณ์เกื้อกูลต่อการรักษาความผาสุกแก่สังคมซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ฝ่ายการเมืองหรือรัฐบาลเป็นผู้วางนโยบายให้ตำรวจนำไปปฏิบัติ และจำเป็นต้องกำหนดมาตรการควบคุมติดตามผลการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ให้ความบรรลุตามเป้าหมายแห่งนโยบายที่กำหนดไว้ ส่วนตำรวจในฐานะเป็น

ข้าราชการประจำ จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับ และนโยบายของรัฐบาล ในลักษณะรับผิดชอบงานที่ได้รับมอบหมายลดหลั่นไปจากฝ่ายการเมือง และผู้บริหารระดับสูงของกรมตำรวจ นอกจากนี้จะต้องปฏิบัติตามนโยบายแล้ว ยังมีหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาและเสนอวิธีการแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่างๆ ให้แก่ฝ่ายการเมือง อย่างไรก็ตามข้าราชการการเมืองควรจะให้ข้าราชการประจำมีอิสระโดยไม่ถูกรอบงำจากอิทธิพลทางการเมือง ในขณะที่เดียวกันข้าราชการประจำจะให้การยอมรับอำนาจอันชอบธรรมของข้าราชการการเมืองในฐานะที่เป็นผู้แทนของประชาชน

ในบางโอกาสผู้นำทางการเมืองต้องการใช้ตำรวจเป็นเครื่องมือในการสร้างความมั่นคงและปลอดภัยให้แก่ตนเอง ดังจะเห็นได้ว่าผู้นำทางการเมืองได้ใช้ตำรวจในการแสวงหาอำนาจทางการเมืองโดยการทำจัดปรปักษ์ทางการเมือง หรือพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ทั้งทางด้านการเมืองและธุรกิจ ด้วยเหตุหากข้าราชการตำรวจมีจิตใจผูกพันกับพรรคการเมืองของตนหรือต่อตนเองแล้ว ก็จะเป็นฐานเสียงของพรรคการเมืองได้ และการตัดสินใจทางด้านการเมืองนั้นเป็นการตัดสินใจเชิงคุณค่า จึงต้องเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงมีข่าวอยู่บ่อยครั้งว่ารัฐมนตรีหรือพรรคพวกได้ใช้อำนาจเพื่อแสวงหาหรือพิทักษ์ผลประโยชน์ทางธุรกิจจากกรมตำรวจ เช่น การใช้อำนาจในการประมูลจัดซื้อ หรือจัดสร้างตึกอาคารต่างๆ การขอให้การอำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือแก่พรรคพวกของตนในการประกอบอาชีพที่ไม่สุจริต หรือแม้กระทั่งการขอให้การช่วยเหลือสิ่งไม่พึงปรารถนาของตนที่ให้การสนับสนุนทางด้านการเงินแก่พรรค เหล่านี้เป็นต้น สำหรับกรณีการใช้อิทธิพลแทรกแซงในการบริหารงานบุคคลในกรมตำรวจ โดยเฉพาะการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับสูงนั้น จะปรากฏข่าวคราวอยู่เสมอทางสื่อมวลชนว่ารัฐมนตรีได้ใช้อิทธิพลขอสนับสนุนพรรคพวกของตนเอง หากไม่ได้รับการตอบสนองก็จะเกิดเป็นข้อขัดแย้งกันระหว่างรัฐมนตรีกับผู้บริหารกรมตำรวจ หรือ ก.ตร. ซึ่งเป็นองค์กรในการบริหารงานบุคคล และสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาต่อความความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารงานตำรวจก็คือปัญหาการเมืองภายในกรมตำรวจเอง ซึ่งกำลังลุลกลามกลายเป็นวัฒนธรรมที่ขัดถือปฏิบัติกันอย่างกว้างขวางนั่นก็คือ "เป็นตำรวจนั้นต้องวิ่งเต้นจึงจะก้าวหน้าและประสบความสำเร็จ"

จากการวิจัยพบว่า ก.ตร. นั้น มีปัจจัยภายในคือ โครงสร้างองค์ประกอบและหน้าที่เป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหารอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวคือในอดีตที่ผ่านมาตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2521-2534 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจคัดเลือกบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ จึงเป็นปัญหาว่ากรรมการดังกล่าวตกอยู่ภายใต้การครอบงำหรือชี้นำของรัฐมนตรีอย่างสิ้นเชิง ก.ตร. จึงถูกขนานนามว่าเป็นตราขาง และต่อมาเมื่อช่วง พ.ศ. 2534-ปัจจุบัน อธิบดีเป็นผู้คัดเลือกบุคคลที่จะได้รับการพิจารณาเลือกตั้งเป็นกรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ นั้น ก็มีปัญหาว่ากรรมการ ก.ตร. มีบทบาทที่ไม่ตอบสนองนโยบายของรัฐ แต่จากการวิจัยพบว่าทางฝ่ายการเมืองคือรัฐมนตรีก็ยังคงสามารถใช้อิทธิพลแทรกแซงการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจได้เป็นอย่างดีหากอธิบดีให้ความร่วมมือโดยขาดคุณธรรม จริยธรรม แต่ถ้าหากอธิบดีคำนึงถึงความเป็นธรรม หลักการบริหารเพื่อประโยชน์ของข้าราชการตำรวจและประชาชนแล้ว นักการเมืองจะใช้อำนาจอิทธิพลแทรกแซงได้ลำบาก แต่ก็มีปัญหาอยู่ว่ารัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งอธิบดี จึงเป็นโอกาสที่ทำให้อธิบดีตกอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐมนตรีได้ จากการวิจัยพบว่าโดยหลักการแล้วทางฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในนโยบายการบริหารประเทศชาติที่ได้รับมอบอำนาจมาจากประชาชนนั้น ควรจะเข้ามาอยู่เกี่ยวกับการแต่งตั้งเฉพาะตำแหน่งระดับสูง คือ ปลัดกระทรวงและอธิบดีเท่านั้น ดังนั้นการแต่งตั้งอธิบดีกรมตำรวจก็ควรเป็นอำนาจของรัฐมนตรีพิจารณาเลือก แต่ทั้งนี้ ก.ตร. จะต้องทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติและแสดงเหตุผลเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในการอนุมัติแต่งตั้งด้วย ดังนั้นองค์ประกอบของ ก.ตร. จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหารงานตำรวจ หากมีการปรับปรุงแก้ไขตามที่ผู้วิจัยเสนอแนะก็น่าจะทำให้ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นไปในทิศทางที่ดีเหมาะสมมากยิ่งขึ้น หรือไม่ก็ควรตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาวิจัยถึงปัญหาองค์ประกอบอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. และแนวทางแก้ไขอย่างจริงจังโดยปราศจากอคติ การชี้นำหรือครอบงำของผู้บังคับบัญชาหรือฝ่ายการเมือง อย่างไรก็ตาม ก.ตร. นี้ก็มีปัจจัยอื่นที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนเช่นกัน นั่นก็คือตัวบุคคลที่เป็นกรรมการ ก.ตร. หากขาดจริยธรรมและคุณธรรมแล้วก็ไม่สามารถที่จะทำให้ ก.ตร. เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลเป็นไปตามระบบคุณธรรมดังที่ควรจะเป็นได้

แนวทางแก้ไขโครงสร้างองค์ประกอบ ก.ตร.

องค์ประกอบ ก.ตร. ที่ควรแก้ไขอันสืบเนื่องมาจากเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารงานตำรวจ ก็ด้วยเหตุที่ว่าที่มาของ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ นั้นยังไม่เหมาะสม ซึ่งแต่เดิมรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกและแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ ในขณะนั้นก็ตกอยู่ภายใต้อาณัติของฝ่ายการเมืองโดยสิ้นเชิง แต่เมื่อมีการแก้ไของค์ประกอบ ก.ตร. ดังเช่นในปัจจุบัน ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งสองประเภทก็มิชอบดีเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลก่อนที่จะเสนอให้มีการเลือกในรอบต่อไป จึงเป็นผล ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ มีไฟต่ออธิบดีมากขึ้นไป ดังนั้น จึงควรแก้ไของค์ประกอบ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ เสียใหม่ให้เหมาะสมตามสภาพปัญหา สำหรับ ก.ตร. โดยตำแหน่งนั้นผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่ายังไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลง

กรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา 13 (2) (ก)

เป็นผู้ซึ่งเคยรับราชการตำรวจในตำแหน่งตั้งแต่รองผู้บัญชาการหรือตำแหน่งที่เทียบเท่าขึ้นไป ลดจำนวนเหลือ 5 คน แต่ตัดสิทธิผู้ที่รับราชการตำรวจอยู่หรือโอนเป็นข้าราชการอื่น ซึ่งมาจากการเลือกของข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่รองผู้กำกับการขึ้นไป (โดยให้ผู้มีคุณสมบัติที่จะได้รับการรับเลือกลงสมัครรับเลือกตั้งโดยอิสระ)

เหตุผล

- ที่ยังคงให้มีการเลือกตั้งก็เพื่อให้ข้าราชการตำรวจได้มีส่วนร่วมในการบริหารองค์การของตนเองผ่านทางตัวแทนที่ตนมอบหมาย และขยายสิทธิลงไปสู่ข้าราชการตำรวจระดับรองผู้กำกับการขึ้นไป เพราะเป็นผู้บริหารระดับกลางที่ทราบปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานเป็นอย่างดี

- เพื่อความเป็นอิสระของกรรมการ โดยปราศจากการถูกรวบงำหรือชี้นำจากผู้มีอำนาจคัดเลือกตามแบบเดิม

- เพื่อให้ได้กรรมการที่มีความคิดที่หลากหลายและคำนึงถึงความเป็นธรรมของข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่

- การลดจำนวนลงก็เพื่อให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมกับ ก.ตร. โดยตำแหน่ง (เมื่อรวมกับกรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งสองประเภท)

กรรมการ ก.ตร.ผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา 13 (2)(ข)

เป็นผู้มีความรู้ความสามารถด้านการบริหาร จะเป็นอาจารย์หรือนักธุรกิจหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจก็ได้ มีจำนวน 3 คนเท่าเดิม และต้องเป็นกลางทางการเมืองเช่นเดียวกับกรรมการ ก.ตร.ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 13 (2)(ข) (โดยกรรมการ ก.ตร.โดยตำแหน่งและกรรมการ ก.ตร.ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 13 (2)(ข) เสนอชื่อแล้วลงคะแนนเสียง)

เหตุผล

- เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจเป็นระบบเปิดที่สามารถตรวจสอบได้โดยบุคคลภายนอก หรือสาธารณชน
- เพื่อป้องกันมิให้กรรมการ ก.ตร.โดยตำแหน่งซึ่งอยู่ในฝ่ายบริหาร และกรรมการ ก.ตร.ผู้ทรงคุณวุฒิที่เคยเป็นข้าราชการตำรวจมาก่อน กระทำในสิ่งไม่เหมาะสม เช่น ร่วมกันสนับสนุนพรรคพวกของตน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความโปร่งใส
- เพื่อให้เป็นกรรมการที่เป็นอิสระปราศจากการถูกรบง้าง และสิ่งที่สำคัญก็คือในการวินิจฉัยตัดสินใจนั้นยึดหลักเหตุผลและคุณธรรม ซึ่งจะ เป็นสิ่งซึ่งขาด
- เพื่อจะได้นำแนวความคิดในการบริหารใหม่ๆ มาพัฒนากรมตำรวจ

แนวทางแก้ไขปัญห่อำนาจหน้าที่ของ ก.ตร.

อำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. เป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหาร โดยเฉพาะการแต่งตั้งอธิบดีกรมตำรวจ และข้าราชการตำรวจระดับสูง จึงมีแนวทางแก้ไขปัญหาก็เกิดขึ้น โดยให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการคัดเลือกบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นอธิบดี เสนอให้ ก.ตร.ตรวจสอบคุณสมบัติและพิจารณา ไม่ว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบก็ตาม แล้วนำเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีพร้อมทั้งเหตุผลในการพิจารณาผลการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเป็นข้อยุติในการแต่งตั้งอธิบดี

สำหรับการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงที่มีฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงเช่นกัน นั้น ก.ตร.ควรกำหนดหลักเกณฑ์และระเบียบให้ชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางในการถือปฏิบัติให้ถูกต้องเหมาะสมชัดเจน โดยอาจจะใช้มาตรฐานการประเมินผลบุคคลเข้ามาเป็นเครื่องมือในการพิจารณา หรือการกำหนดวาระการแต่งตั้งที่แน่นอน เหล่านี้เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

โดยหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นั้น อำนาจสูงสุดในการปกครอง เป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ปัจจุบันการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทยก็ได้มีการวิวัฒนาการมากขึ้นแล้ว ซึ่งแตกต่างไปจากเดิมนั้นก็คือข้าราชการประจำเป็นผู้บริหารและมีอำนาจในการปกครองที่มักจะกำหนดเป็นนายของประชาชน แต่เมื่อประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น โดยการเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้ามาบริหารประเทศชาติ ข้าราชการประจำก็จะต้องเข้าใจสภาพของตนเองว่า คนนั้นเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศของรัฐบาลซึ่งได้รับมอบอำนาจมาจากประชาชน ดังนั้นจะต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติของตนเองเสียใหม่ว่าคนนั้นมีภารกิจและหน้าที่เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนเพื่อให้บังเกิดความสุขสงบสุขของประเทศชาติและบ้านเมือง และในขณะเดียวกันนักการเมืองซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้บริหารประเทศ เป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลให้ข้าราชการประจำปฏิบัติตามนโยบายเท่านั้น ไม่ควรจะไปแทรกแซงการบริหารของข้าราชการประจำโดยตรง ดังนั้น นักการเมืองและข้าราชการประจำต่างก็มีความสำคัญในการบริหารประเทศที่มีความผูกพันไม่สามารถแยกออกจากกันได้ จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีข้อเสนอแนะเพื่อให้ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหารงานของกรมตำรวจเป็นไปในทางที่ดีและเหมาะสมเพื่อประโยชน์ของประชาชน ดังนี้

1) สร้างสรค์ลักษณะงานการบริหารงานบุคคล

ในสังคมไทยนั้นคนมักชอบให้ทุกสิ่งทุกอย่างอยู่คงเดิม และถ้ามีการเปลี่ยนแปลงอย่างหนึ่งอย่างใด ก็จะแสดงท่าทีไม่เห็นด้วยเสมอ ดังนั้น ในสังคมของเราจึงขาดความคิดริเริ่มอันจะก่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะการบริหาร มักจะปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนดเอาไว้อย่างท้อมท้อมไม่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ก.ตร. ในฐานะที่เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล จึงควรพัฒนาการดำเนินการของตนเองดังนี้



ก) ในฐานะที่มีหน้าที่ในการกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติในการบริหารงานบุคคล จึงควรที่จะริเริ่มให้มีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบขั้นตอนต่างๆ ให้เกิดความสะดวกรวดเร็วมากยิ่งขึ้น เพื่อส่งผลต่อขวัญและกำลังใจของข้าราชการตำรวจโดยส่วนรวม

ข) การปฏิบัติงานบุคคลควรยึดหลักเกณฑ์แห่งระบบคุณวุฒิ และระบบคุณธรรม ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักของการบริหารงานบุคคล

ค) มุ่งเป้าหมายของการบริหารงานบุคคลอยู่เสมอ คือ ส่งเสริมให้ข้าราชการตำรวจพัฒนาองค์กร และพัฒนาอาชีพด้านวิชาชีพของตนให้เป็นความชำนาญเฉพาะด้านที่มีความสำคัญยิ่ง จึงต้องมุ่งหวังให้มีการศึกษาอบรมแก่ข้าราชการตำรวจระดับชั้นทุกคน เพื่อให้เกิดความมั่นใจและภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ก.ตร. จะต้องหันมามุ่งดำเนินการให้การควบคุมดูแลในการศึกษาของข้าราชการตำรวจและการพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลมากยิ่งขึ้น ซึ่งปัจจุบัน ก.ตร. แทบจะไม่มีผลงานทางด้านการพัฒนาการศึกษาและพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลปรากฏให้เห็นเลย

ง) แผนและวิธีปฏิบัติงานบุคคลต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด คือ นอกจากควบคุมดูแลด้านการลงโทษแล้ว จะต้องรวมไปถึงการทำหน้าที่ในการพัฒนาบุคลากรคือบุคคลที่จะก่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุด โดยมุ่งเน้นการศึกษาวิจัยและพัฒนางาน

จ) การพัฒนาการปกครองของไทยต่อไปในอนาคต มุ่งเน้นให้ประชาชนมีความสามารถในการปกครองตนเอง การปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทมากยิ่งขึ้น กิจการของตำรวจจะต้องอยู่ภายใต้การดูแลผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้น การบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจจึงต้องมีมาตรฐานที่ดีเท่าเทียมกัน ก.ตร. จึงมีทิศทางที่จะต้องพัฒนาด้านมาตรฐานมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นหลักในการบริหารได้เป็นอย่างดี ผู้ที่เข้ารับหน้าที่เป็นกรรมการ ก.ตร. ทุกคนจึงต้องตระหนักถึงภารกิจและหน้าที่ที่จะต้องกระทำมากยิ่งขึ้น

2) การปรับปรุงโครงสร้างองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร.

เพื่อเป็นการเกื้อกูลต่อประสิทธิภาพขององค์กร จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องต่างๆ ที่เกิดขึ้นไม่ให้เกิดเป็นปัญหาต่อการปฏิบัติงาน โดยคำนึงถึงหลักความเป็นอิสระของกรรมการทุกคนปลอดจากอิทธิพลทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารครอบงำ และเปิด

โอกาสให้ผู้มีความรู้ความสามารถด้านงานบริหารงานบุคคลเข้าร่วมปฏิบัติงาน องค์ประกอบที่เหมาะสมนั้นขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาในแต่ละยุคแต่ละสมัย

ที่สำคัญก็คือควรให้อำนาจแก่ ก.ตร. อย่างกว้างขวางในการพิจารณามาตรฐานการบริหาร ตัวอย่างเช่นมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาปรับปรุงภารกิจและโครงสร้างของกรมตำรวจ ทั้งนี้ไม่ควรยึดติดกับกฎหมายหรือกฎระเบียบที่ไม่ทันสมัยจนเกินไป ที่สำคัญอย่างอื่นก็คือมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎระเบียบหรือตรวจสอบให้กรมตำรวจกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ภูมิภาคต่างๆ มากยิ่งขึ้น ทั้งอำนาจในการบริหารงานบุคคลและด้านอื่นๆ โดยมีมาตรการในการบังคับให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติตามคำแนะนำของ ก.ตร.

3) ผู้บริหารกรมตำรวจต้องยึดหลักนักบริหาร

ผู้บริหารระดับสูงของกรมตำรวจจะต้องยึดหลักในการบริหารงานตามหลักคุณธรรม (merit sytem) จะต้องเป็นนักบริหารที่กล้าตัดสินใจอย่างสมเหตุสมผล และมีความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม ใช้ดุลพินิจคัดเลือกแต่งตั้งข้าราชการตำรวจจากผู้มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสม จะต้องมีความมั่นคงทางจิตใจที่ดี มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีความเป็นผู้นำเป็นเอกลักษณ์ โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์หรือความมั่นคงของตนเอง

4) การปรับทัศนคติของข้าราชการตำรวจ

ข้าราชการตำรวจจะต้องปรับทัศนคติของตนในการปฏิบัติหน้าที่ โดยคำนึงถึงความสงบสุขของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจในการปกครองประเทศเป็นสำคัญ ไม่ยึดถือธรรมเนียมปฏิบัติแบบเก่าๆ ที่ทำให้ภาพพจน์ของข้าราชการตำรวจตกต่ำ ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กรอบระเบียบและกฎหมายโดยเคร่งครัด เป็นผู้ที่มีระเบียบวินัย

กรมตำรวจเป็นองค์กรที่มีปัญหาด้านการเมืองภายในมากที่สุดกรมหนึ่ง อันสืบเนื่องมาจากวัฒนธรรมผิดๆ ที่ได้รับการสร้างสมกันมาจากปัจจัยภายในคือการบริหาร และภายนอกคือการเมือง ข้าราชการตำรวจส่วนหนึ่งยึดติดกับประเพณีการวิ่งเต้น ยึดถือระบบอุปถัมภ์ จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาด้านทัศนคติของข้าราชการตำรวจเสียใหม่ โดยให้ยึดมั่นในจริยธรรมและคุณธรรมเป็นหลัก

ข้าราชการตำรวจควรยึดมั่นในความเป็นกลางทางการเมืองอย่างจริงจัง ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการโน้มเอียงในการเลือกปฏิบัติมากกว่าความยุติธรรม และไม่เป็นการรับใช้พรรคการเมืองเพื่อหวังผลตอบแทนหรือผลประโยชน์ใดๆ แต่มีใช้หมายความว่า ความเป็นการกลางทางการเมืองของข้าราชการประจำนั้น จะมีความคิดเห็นทางการเมืองไม่ได้ วิพากษ์วิจารณ์สารการการเมืองไม่ได้ เป็นสมาชิกพรรคการเมืองไม่ได้ หรือไปลงคะแนนให้ผู้สมัครของพรรคหนึ่งพรรคใดไม่ได้ แต่หมายถึงการรักษาบทบาทของตนในฐานะข้าราชการไว้ ไม่ให้เกิดการนำเอาตำแหน่งหน้าที่การงาน เครื่องมือเครื่องใช้ของหน่วยงานไปให้คุณหรือโทษแก่พรรคหนึ่งพรรคใด หรือนักการเมืองคนหนึ่งคนใด ¹

5) องค์กรเสริมในการพัฒนา

โดยฐานะที่กรมตำรวจเป็นสถาบันทางการบริหาร และมีสมาชิกคือข้าราชการตำรวจอยู่เป็นจำนวนมาก แต่ลักษณะการบริหารงาน หรือการปกครองบังคับบัญชาของตำรวจ เป็นไปแบบเป็นทางการตามกฎระเบียบต่างๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นโดยผู้บริหาร การปกครองบังคับบัญชาของข้าราชการตำรวจนั้นเป็นไปในลักษณะเผด็จการทางด้านความคิด จึงอาจจะทำให้เกิดข้อบกพร่องได้มาก และขาดพลังอำนาจในการต่อรองเป็นอย่างมาก ดังนั้นจึงควรมีองค์กรเสริม คือ เปิดโอกาสให้มีการรวมกลุ่มเป็นสมาคม หรือชมรมต่างๆ ซึ่งนอกจากจะทำให้มีพลังอำนาจในการต่อรอง หรือมีโอกาส หรือเป็นช่องทางที่จะเข้าถึงผู้มีอำนาจทางการเมือง จึงทำให้การเรียกร้องและการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของตำรวจได้ผลดีแล้ว องค์กรต่างๆ เหล่านี้จะช่วยพัฒนาด้านความรู้ความสามารถแก่สมาชิก เสริมสร้างความรัก ความสามัคคี และจะเป็นองค์กรช่วยเสริมในการศึกษาวิจัยทางด้านวิชาชีพอีกด้วย

6) การพัฒนาภารกิจและหน้าที่

การบริหารงานตำรวจจะต้องคำนึงถึงภารกิจและหน้าที่หลักของข้าราชการตำรวจเป็นสำคัญ คือ รักษาความสงบเรียบร้อยแก่ประชาชน ดังนั้นควรพัฒนาระบบงานของ

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย, หน้า 240.

หน่วยงานที่มีหน้าที่บริการประชาชนเป็นสำคัญ คือ สถานีตำรวจต่างๆ (โรงพัก) โดยดำเนินการพัฒนาตั้งแต่อาคารสถานที่ที่จะต้องสะอาดมั่นคง อุปกรณ์เครื่องมือต่างๆ ที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่จะต้องทันสมัยใช้งานได้ดี การรักษาระเบียบวินัยของข้าราชการตำรวจนั้นต้องเคร่งครัด และการบริการประชาชนต้องเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม สะดวกรวดเร็ว โดยมีมนุษยสัมพันธ์เกิดความประทับใจแก่ผู้ใช้บริการ แต่ทั้งนี้การที่ข้าราชการตำรวจจะกระทำการดังกล่าวได้หรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับว่าข้าราชการตำรวจมีขวัญและกำลังใจดีหรือไม่ ฉะนั้นการบริหารงานบุคคลที่ ก.ตร. เป็นองค์กรกลางรับผิดชอบอยู่จะต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรม และผู้บริหารจะต้องให้การสนับสนุนทางด้านงบประมาณอย่างเพียงพอ มิใช่ปล่อยให้ข้าราชการตำรวจดำเนินการจัดสรรทางงบประมาณนอกระบบกันเอง ซึ่งจะส่งผลเสียในการพัฒนามากขึ้น

นอกจากนี้แล้วควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ ทั้งนี้ภารกิจตำรวจนั้นจะสำเร็จลุล่วง หรือมีประสิทธิภาพนั้น ขึ้นอยู่กับการให้ความร่วมมือของประชาชน ดังนั้น จึงควรที่จะชักจูงให้ประชาชนเข้ามาช่วยเหลือในรูปของ อาสาสมัครต่างๆ หรือคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน เป็นต้น

7) การจัดตั้งองค์กรควบคุมการใช้อำนาจ

เพื่อให้การพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทยสมบูรณ์ยิ่งขึ้น จึงควรที่จะมีองค์กรหรือหน่วยงานและกระบวนการตรวจสอบที่ประชาชนจะใช้ตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวใช้อำนาจทั้งนิติบัญญัติ การบริหารและยุติธรรมโดยการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และผู้ตรวจการรัฐสภา โดยเฉพาะการจัดตั้งศาลปกครองนั้นเป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำหรือคำสั่งของฝ่ายปกครอง หรือฝ่ายบริหาร (control of constitutionality) ซึ่งเป็นสิทธิที่ประชาชนหรือบุคคลทั่วไปควรจะมีในเมื่อผลจากการกระทำนั้นอาจกระทบต่อวิถีชีวิตประจำวันของตน ซึ่งจะ เป็นผลดีด้านการควบคุมใช้อำนาจของข้าราชการตำรวจ และควบคุมการใช้อำนาจการบริหารของฝ่ายบริหาร จะทำให้ทุกคนมีความมั่นคงยิ่งขึ้น.