

วิเคราะห์บทบาทของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)

กับความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองไทยและการบริหารงานตำรวจ

จากสภาพปัญหาโดยทั่วไปของบทบาทคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 ดังนั้นในบทนี้จึงได้ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหารงานตำรวจในระบอบประชาธิปไตย สาเหตุที่นักการเมืองใช้อิทธิพลแทรกแซงการบริหารงานตำรวจ และตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจได้กำหนดให้มี ก.ตร. ขึ้นมาเพื่อตรวจสอบควบคุมดูแลและแนะนำในการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจ ซึ่งได้มีการแก้ไขโครงสร้างองค์ประกอบและหน้าที่ของ ก.ตร. เพื่อป้องกันการใช้อิทธิพลแทรกแซงของฝ่ายการเมือง จึงได้มุ่งศึกษาว่าโครงสร้างองค์ประกอบและหน้าที่ของ ก.ตร. นั้น เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานตำรวจและการเมืองหรือไม่เพียงใด และ ก.ตร. ควรจะมีบทบาทอย่างไรจึงจะทำให้ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีความสมดุลควบคู่กันไปด้วยดี

ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารงานตำรวจในระบอบประชาธิปไตย

การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ จำเป็นจะต้องคำนึงถึงหลักคุณภาพระหว่างสิทธิส่วนบุคคล กับหลักการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในได้ครอบงำข้อบังคับของสังคม และหลักกฎหมายของบ้านเมือง ในฐานะที่ตำรวจเป็นเพียงสื่อกลางอำนาจคุ้มครองช่วยเหลือแก่บุคคล ให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเสรีภาพโดยถูกต้องภายใต้หลักความยุติธรรมเสมอภาคแห่งกฎหมาย (justice under law) ประกอบกันไป¹

อย่างไรก็ตาม ในฐานะสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศยึดถือระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่สนับสนุนระบบการเลือกตั้งรัฐบาลเสรีมั่นคง และมีความสามารถตาม

¹ ประเสริฐ เมฆมณี, ตำรวจและกระบวนการยุติธรรม, หน้า 88.

วิถีทางแห่งรัฐธรรมนุญ จึงได้เห็นเสริมหลักการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในลักษณะประสาน ประโยชน์ ระหว่างความยุติธรรมทางกฎหมาย กับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ดังนี้²

1) ในฐานะที่ตำรวจและประชาชนเปรียบเสมือนหนึ่งบุคคลคนเดียวกัน ตำรวจ จะต้องสำรวจและพิจารณา ตนเองอยู่เสมอว่า ได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนอันชอบธรรมของรัฐ ภายใต้อุดมการณ์แห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้โดยสมบูรณ์เพียงใดหรือไม่

2) ภารกิจของตำรวจในระบอบประชาธิปไตย มีลักษณะแตกต่างกับตำรวจใน ระบบเผด็จการ (totalitarian systems) อยู่มาก กล่าวคือการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ในระบอบประชาธิปไตย เป็นการตอบสนองต่อความรับผิดชอบแก่ประชาชนส่วนรวม มิใช่ เป็นการตอบสนองต่อผู้นำทางการเมืองหรือพรรคการเมือง เจกเช่นตำรวจในระบอบการ ปกครองแบบเผด็จการทุกรูปแบบ

3) ตำรวจในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย จักต้องปฏิบัติหน้าที่ภาย ใต้หลักการปกครองโดยกฎหมายอย่างถูกต้องชอบธรรม จึงเป็นการจำเป็นอย่างยิ่งขวคที่ เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องปฏิบัติตนให้อยู่ภายในกรอบศีลธรรมอันดี เช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป ทั้งนี้เพื่อเป็นเครื่องเชื่อมโยงประสานการคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของสังคม และ เป็นแบบฉบับชักนำให้ประชาชนเคารพกฎหมายของบ้านเมือง

ในประเทศอังกฤษแรกที่เด็วประชาชนที่ได้รับเสนอให้ตั้งกิจการตำรวจ³ ต่าง ก็พากันวิตกเพราะกลัวกันนักหนาว่า จะเป็นการสร้างหน่วยงานของรัฐซึ่งอาจกลายเป็น เครื่องมือของผู้มีอำนาจรัฐ ในการกดขี่ข่มเหงประชาชนหรือนักการเมืองที่ไม่เห็นด้วยกับ รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจนั้นๆ ซึ่งด้วยความกลัวและและกังวลได้พยายามที่จะต้องทำให้ตำรวจ ที่จะตั้งใหม่ในสมัยนั้นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของประชาชนอย่างใกล้ชิด ซึ่งก็หมาย ความว่าจะต้องอยู่ภายใต้การดูแลปกครองของนักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประ



² เรื่องเดียวกัน, หน้า 60-62.

³ สมเกียรติ อัครวิเศษ, ปัญหาการบริหารงานตำรวจ, หน้า 12.

ชาชนันเอง แต่ในทางปฏิบัติในวันเข้าประชาชนผู้ซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่ไปปกครองตำรวจ โดยตรงแต่อย่างใด และก็ไม่มีทางที่จะกระทำเช่นนั้นได้ ก็กลายเป็นว่านักการเมืองผู้ซึ่งมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตำรวจนั้นก็ได้ใช้อำนาจหน้าที่นั้น ไปในทางเพื่อบีบบังคับให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือหน่วยงานของตำรวจไปทางที่เป็นการสร้างหรือรักษาผลประโยชน์เพื่อส่วนตัว หรือพรรคพวกของตนเอง ซึ่งในที่สุดประชาชนก็ใช้แรงผลักดันให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข กิจการตำรวจด้วยวิธีการให้ความคุ้มครองปกป้องตำรวจให้เป็นสถาบันที่จะต้องเป็นเอกเทศ

ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับการเมือง จะเป็นไปในทิศทางใดนั้นย่อมจะแตกต่างกันไปตามประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ อุดมการณ์ทางการเมือง การปกครอง ความเชื่อ เศรษฐกิจ และค่านิยมของสังคมเป็นพื้นฐาน อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติที่เป็นอยู่จริง ความผูกพันระหว่างการเมืองกับตำรวจยากที่จะแยกออกจากกันได้ เพราะต่างก็เป็นอุปกรณ์เกื้อกูล ต่อการรักษาความผาสุกแก่สังคมซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ฝ่ายการเมืองหรือรัฐบาลเป็นผู้วางนโยบายให้ตำรวจนำไปปฏิบัติ และจำเป็นต้องกำหนดมาตรการควบคุมติดตามผลการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ให้บรรลุตามเป้าหมายแห่งนโยบายที่กำหนดไว้ ส่วนตำรวจในฐานะเป็นข้าราชการประจำ จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับ และนโยบายของรัฐบาลในลักษณะรับผิดชอบงานที่ได้รับมอบหมายลดหลั่นไปจากฝ่ายการเมือง และผู้บริหารระดับสูงของกรมตำรวจ นอกจากนี้จะต้องปฏิบัติตามนโยบายแล้ว ยังมีหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษา และเสนอวิธีการแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่างๆ ให้แก่ฝ่ายการเมือง ซึ่ง พล.ต.อ. สนั่น ตูจินดา กล่าวว่า ^๕ นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บริหารสูงสุดของข้าราชการทั่วไปรวมทั้งข้าราชการตำรวจด้วย รัฐมนตรีโดยเฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เกือบข้อ โดยตรงต่อความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารงานตำรวจตามที่บัญญัติไว้ตามกฎหมาย และโดยอ้อมในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เห็นว่าเป็นเรื่องนโยบายทางการเมือง หรือทางกรมตำรวจปฏิบัติไม่ถูกต้องตามนโยบายหรือความต้องการ จึงสามารถที่จะ

^๕ สัมภาษณ์ พล.ต.อ. สนั่น ตูจินดา, กรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ,

ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของกรมตำรวจได้ โดยเฉพาะการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ตำรวจด้วยความจำเป็นเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามนโยบาย คล่องตัว จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ซึ่งเป็นไปตามข้อสังเกตของ Marshall E. Dimock และ Gladys O. Dimock ที่ได้กล่าวไว้ว่า "Politics and Administration are the two sides of a single coin." ตำรวจในฐานะเป็นฝ่ายปฏิบัติงานฝ่ายบริหารในอันที่จะรักษาความสงบภายในประเทศเพื่อความผาสุกของประชาชนส่วนรวม ตลอดจนรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของตัวบทกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดขึ้นดังกล่าว ฉะนั้นการที่จะตั้งข้อรังเกียจเคียดแค้นไม่ให้ตำรวจปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับการเมืองเสียเลยนั้นเป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยเหตุผลที่จะกระทำมิได้ทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม ข้อสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมืองควรจะให้ข้าราชการประจำมีอิสระโดยไม่ถูกรอบงำจากอิทธิพลทางการเมืองมากนักหรือในสภาพการณ์อย่างใดที่ข้าราชการประจำจะสามารถวางตัวเป็นกลางทางการเมืองได้อย่างแท้จริง ในขณะที่เดียวกันข้าราชการประจำจะให้การยอมรับอำนาจอันชอบธรรมของข้าราชการการเมืองในฐานะที่เป็นผู้แทนของประชาชนว่ามีอยู่น้อยเพียงใด หรือขอบเขตของกิจกรรมหรือการตัดสินใจในด้านนโยบาย ซึ่งเป็นขอบเขตอำนาจหน้าที่ของข้าราชการการเมืองนั้นมีอยู่กว้างขวางเพียงใด

ตำรวจกับการครอบงำทางการเมือง

Bruce Smith⁵ ได้เขียนไว้ว่าการเมืองและการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย (law enforcement) มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดมาก การบริหารกับการเมืองในระบบไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้ ตำรวจในฐานะเป็นฝ่ายบริหารไม่ว่าจะอยู่ภายใต้

⁵ Smith, Political Systems in the United States, p.4.

ระบบใดก็ตาม ไม่สามารถที่จะเป็นอิสระจากการเมืองได้เลย โดยอยู่ภายใต้อิทธิพลของชนชั้นปกครอง โดยนักการเมืองต้องการตำรวจในการสร้าง ความมั่นคงและปลอดภัยให้แก่ตนเอง และในขณะเดียวกันก็มีตำรวจไม่น้อยที่ต้องการรับประโยชน์จากการเมืองด้วย

ความสัมพันธ์กิจการตำรวจและการเมืองในอดีต ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงทางการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศซึ่งครั้งหนึ่งเป็นของกษัตริย์นั้น มิได้ตกเป็นของประชาชนอย่างแท้จริงตามที่ผู้คิดอำนาจได้กล่าวอ้างแต่อย่างใด หากแต่ตกอยู่ในกำมือของกลุ่มคณะบุคคล ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการทหารและพลเรือนผู้คิดอำนาจ และได้มีการช่วงชิงอำนาจกันภายในกลุ่มดังกล่าว และเมื่อบุคคลใดหรือกลุ่มใดได้เป็นผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศแล้ว ได้ใช้อิทธิพลทางการบริหารคือระบบราชการเป็นเครื่องมือในการพิทักษ์รักษา และแสวงหาอำนาจทางการเมืองตลอดจนผลประโยชน์ของตนและพวกพ้อง ดังนั้นระบบราชการซึ่งเป็นกลไกหรือเครื่องมือของรัฐก็ได้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้มีอำนาจทางการเมือง หรือกล่าวอีกแง่หนึ่งข้าราชการได้ใช้โอกาสและช่องทางในฐานะที่เป็นกลไกของรัฐมีอิทธิพลครอบงำต่อระบบการเมืองของประเทศ แทนที่จะกระทำตนเป็นเครื่องมือของรัฐ ในการนำนโยบายหรือการตัดสินใจของสถาบันทางการเมืองการปกครองไปปฏิบัติให้บรรลุผลด้วยดี

อิทธิพล (influence) หมายถึงความสามารถของบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มหนึ่งในอื่นที่จะโน้มน้าวชักจูง และ/หรือกดดันให้บุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่นกระทำหรืองดกระทำการตามความต้องการของตน การที่บุคคลหรือกลุ่มจะสามารถทำให้บุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่นกระทำหรืองดกระทำนั้นขึ้นอยู่กับทรัพยากรอำนาจหรืออิทธิพล^๑ (power or influence resources) ที่ตนครอบครองอยู่อันมีลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) การเป็นเจ้าของ ได้แก่ การครอบครองปัจจัยที่อาจก่อให้เกิดอิทธิพลได้เช่น เงินทอง ข้อมูล ความรู้ ความชำนาญ บุคลิกลักษณะดี เป็นต้น
- 2) การได้ดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์การ เช่น ตำแหน่งในกระทรวง

^๑ พงศ์ศักดิ์ ผ่องแผ้ว, หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์, หน้า 462-463.

กองทัพ กรมตำรวจ สภาคนต่าง ๆ เป็นต้น

3) การได้รับมอบอำนาจจากผู้อื่น เช่น การได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภา เพื่อโอกาสได้รับเลือกขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี ให้จัดตั้งรัฐบาลปกครองประเทศ เป็นต้น

4) การเป็นเจ้าขององค์การ เช่น การเป็นเจ้าของ ธนาคาร ห้างร้าน โรงแรม โรงงาน ฯลฯ การเป็นเจ้าของอาจให้อำนาจแตกต่างกัน หากองค์การมีขนาด คุณสมบัติของสมาชิก ความสำคัญกลุมเกลี้ยวของสมาชิก ตลอดจนระเบียบวินัยบูรณาการ วัฒนธรรม ฯลฯ ซึ่งแตกต่างกัน

5) การขอร้มหรือใช้ปัจจัยที่บุคคลอื่นครอบครองอยู่ เช่น การที่บุคคล กลุ่ม หรือองค์กรได้มองเห็นความสำคัญในปัจจัยที่บุคคล กลุ่ม หรือองค์กรอื่น มีอยู่ว่าอาจนำมาใช้เพื่อก่อให้เกิดอิทธิพลได้จึงได้มีการขอร้ม หรือขอปัจจัยเหล่านี้มาใช้ ปัจจัยดังกล่าวนี้ ได้แก่ ความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านต่างๆ ตัวอย่างในกรณีนี้ก็ได้แก่ การที่กลุ่มคัดค้านการก่อสร้างเขื่อนน้ำโจนได้ขอร้มความรู้ความชำนาญจากนักวิชาการมาใช้ เพื่อก่อให้เกิดอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐ

การใช้อิทธิพลครอบงำต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ

องค์การตำรวจเป็นองค์การทางฝ่ายบริหาร มีหน้าที่และความรับผิดชอบที่สำคัญ 2 ประการ ดังนี้

ก) การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม คัมครองชีวิตทรัพย์สินและเสรีภาพของประชาชน

ข) การเสริมสร้าง ความมั่นคงของชาติให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจจำเป็นต้องดำเนินการภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของสังคม และเสริมสร้าง ความมั่นคงของชาติบ้านเมือง ดังนั้นผู้นำทางการเมืองหรือผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศจึงต้องการตำรวจในการสร้าง ความมั่นคงและปลอดภัยให้แก่ตนเอง ดังจะเห็นได้ว่าผู้นำทางการเมืองไทยได้ใช้ตำรวจ

เป็นเครื่องมือในการแสวงหาอำนาจทางการเมือง หรือการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์โดย
วิธีการ ดังนี้

- 1) กำจัดปรปักษ์ทางการเมือง
- 2) การแสวงหาหรือพิทักษ์รักษาผลประโยชน์



1) กำจัดปรปักษ์ทางการเมือง

ดังเช่นการปฏิบัติภารกิจของตำรวจสันติบาลภายใต้อำนาจทางการเมืองโดย
การนำของ พล.ต.อ.หลวงอดุลเดชจรัส อธิบดีกรมตำรวจ ได้ใช้ความพยายามสืบสวนจับกุม
กลุ่มผู้คิดกบฏ และได้มีการวางแผนปราบปรามศัตรูทางการเมืองโดยตกลงให้ตำรวจเป็นกลไก
อันสำคัญในการปราบปรามโดยให้มีกำลังตำรวจสันติบาลและตำรวจท้องที่ในเขตพระนครและ
ธนบุรีเตรียมพร้อม และระดมกำลังหน่วยคอมมานโดและสันติบาลพร้อมอาวุธออกจับกุมผู้ต้อง
สงสัยว่าเป็นศัตรูทางการเมือง ซึ่งทำให้บทบาทสถานภาพตำรวจทางการเมืองเพื่อพิทักษ์
รักษาอำนาจรัฐมีความเด่นชัดและแข็งแกร่ง⁷ นอกจากนี้ พล.ต.อ.หลวงอดุลเดชจรัส
อธิบดีกรมตำรวจเชื้อชาติทหาร ที่ใช้อำนาจเกินขอบเขตขยายอิทธิพลอำนาจเสถียรภาพรัฐบาล
คล้ายคลึงกับรูปแบบการควบคุม โดยตำรวจของรัฐเผด็จการ โดยมีวัตถุประสงค์ให้ตำรวจ
ทำหน้าที่คุ้มครองความปลอดภัยและความมั่นคงให้กับรัฐบาลเผด็จการอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้
เพื่อประโยชน์ทางการเมืองเป็นสำคัญ เช่นเดียวกับตำรวจเกสตาโปของเยอรมันและตำรวจ
คูราของอิตาลี ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตำรวจเผด็จการเพื่อวิตรอนสิทธิเสรีภาพความรู้สึกนึกคิด
และความเคลื่อนไหวของประชาชน สำหรับบทบาททางการเมืองของตำรวจก็คือการกำจัด
ศัตรูทางการเมืองของรัฐบาลโดยให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสันติบาลออกทำการสืบสวนหาตัวผู้ที่มี
ความคิดเป็นภัยต่อรัฐบาล โดยเฉพาะกลุ่มของนายปรีดี พนมยงค์⁸

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷ วิเทศกรณีย์, สารคดีประวัติศาสตร์ทางการเมืองไทย ตั้งแต่ ร.ศ.130
จนถึงยุคปัจจุบันะเหตุการณ์ทางการเมือง 43 ปี แห่งระบอบประชาธิปไตย, หน้า 236 -
257.

⁸ สุภาชัย ชัยมประเสวีรัฐ, แผนชิงชาติไทย, หน้า 36.

ในสมัย พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ก็ได้ใช้กำลังตำรวจเป็นเครื่องมือใน
รักษาอำนาจผู้นำทางการเมืองอย่างเต็มที่ ในการปราบปรามปรักขี้ทางการเมือง แม้ว่า
จะเป็นพวกเดียวกันแต่มีความคิดที่ขัดแย้งก็จะถูกกำจัดออกไป^{๑๐}

ในวันที่ 20 ตุลาคม 2501 จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และคณะได้กระทำ
รัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง ซึ่งปรากฏตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 1 ลงวันที่ 20
ตุลาคม 2520^{๑๐} ความว่า "คณะปฏิวัติซึ่งประกอบด้วยทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ
ตำรวจและพลเรือนได้ทำการยึดอำนาจปกครองประเทศในนามของปวงชนชาวไทย" โดย
พล.ต.อ.ไสว ไสวแสนยากร อธิบดีกรมตำรวจ ได้นำตำรวจเข้าร่วมในการปฏิวัติครั้งนี้
ด้วย ซึ่งต่อมาจอมพลสฤษดิ์ได้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ การปราบปรามผู้ที่มีแนวคิด
ขัดแย้งกับรัฐบาลจึงได้เกิดขึ้น เช่นเกี่ยวกับการกำจัดศัตรูทางการเมืองในสมัยจอมพล ป.
พิบูลสงคราม โดยอาศัยมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองประเทศ พ.ศ.2502 เป็น
เครื่องมือ เช่น การจับกุมนักหนังสือพิมพ์ที่มีความคิดเห็นในแนวทางขัดแย้งกับรัฐบาล^{๑๑}

การที่จอมพลประกาศ จารุเสถียร นักการเมืองและนักการทหาร เข้า
ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ โดยมีนายตำรวจสายเลือดทหารเข้ามาดำรงตำแหน่งรอง
อธิบดีกรมตำรวจในฐานะผู้สืบทอดอำนาจ อันได้แก่ พล.ต.ท.ประจวบ สุนทรางกูร จึงเป็น
การครอบงำกรมตำรวจโดยเด็ดขาด ดังนั้น เมื่อเกิดเหตุการณ์ในระหว่างวันที่ 6 - 15
ตุลาคม 2516 โดยนักเรียน นิสิต นักศึกษาและประชาชน ได้รวมตัวกันเรียกร้องรัฐธรรมนูญ
จากรัฐบาล จอมพลถนอม กิตติขจร เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงต้องอยู่ฝ่ายเดียวกับรัฐบาลไปโดย
ปริยาย โดยจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้นำทางการเมือง ในช่วงวัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๐} ทักซ์ เจลิมเตียร์น, การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, หน้า 58.

^{๑๐} ลีวีดิ หงษ์พานิช, ตำรวจกับการเมือง, หน้า 105.

^{๑๑} พ.ต.อ.อนันต์ เสนาจันทร์, มนัส สัตยารักษ์, และวารสิทธิ์ สุ่มน, อินทรา
อ.ดร., หน้า 27-28.

เวลาดังกล่าว พล.ต.ท. ประจวบฯ นับว่าเป็นผู้มีบทบาทอย่างสูง ทั้งนี้ด้วยเหตุผลส่วนตัวในความเป็นคนใกล้ชิดและเป็นคนกลุ่มเดียวกับรัฐบาล ดังนั้นจึงได้ปฏิบัติหน้าที่โดยสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมผู้เรียกร้องรัฐธรรมนูญ โดยเหตุผลเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ

2) การแสวงหาหรือพิทักษ์รักษาผลประโยชน์

กรณีผู้นำทางการเมืองใช้อำนาจอิทธิพลที่ตนเองมีอยู่ในฐานะเป็นผู้บริหารประเทศ โดยกำหนดนโยบายให้ข้าราชการประจำไปปฏิบัติและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสังกัดกระทรวงทบวงกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน บังคับให้ข้าราชการประจำปฏิบัติหน้าที่ในทางที่ตอบสนองผลประโยชน์ ทั้งทางการเมือง หรือทางธุรกิจต่อตนเองและพวกพ้อง ดังนี้

2.1 การแสวงหาหรือพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ทางการเมือง

พล.ต.ท. สุพาสน์ จีระพันธ์¹² กล่าวว่าความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองไทยกับการบริหารในขณะนั้น เป็นที่เข้าใจกันว่าแต่ละพรรคการเมืองพยายามช่วงชิงกันเป็นรัฐบาลในการบริหารประเทศเพื่อมีอำนาจในการปกครองและบริหาร ในการช่วงชิงอำนาจแต่ละพรรคการเมืองก็พยายามที่จะยึดมั่นฐานคะแนนเสียงของพรรคในเขตพื้นที่เลือกตั้ง ตรงจุดนี้กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีอยู่เป็นจำนวนมากและกระจัดกระจายอยู่ทั่วประเทศ ทุกพรรคการเมืองก็มองลงไปในพื้นที่เลือกตั้งของตนเอง และมีแนวความคิดที่ว่าหากข้าราชการตำรวจที่มีแนวความคิดหรือมีจิตใจผูกพันกับพรรคการเมืองของตนแล้วก็จะเป็พื้นฐานเสียงของพรรคการเมืองของตนเองได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹² สัมภาษณ์ พล.ต.ท. สุพาสน์ จีระพันธ์, อดีต กรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ,

พล.ต.ต.จิระ เจริญสุธรรม¹³ แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างใหม่กรมตำรวจซึ่งเพิ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2537 ที่ผ่านมามี โครงสร้างใหม่กรมตำรวจนี้ คณะรัฐมนตรีได้ตีกลับออกมาให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาทบทวนใหม่อีกครั้ง คงจะเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงช่องว่างของความบกพร่องอยู่ไม่น้อย ทุกรัฐบาลมองข้ามปัญหาติดกันอยู่อย่างเดี๋ยวกว่าทำอะไรจะมีบารมีและอำนาจ อำนาจที่สามารถเข้ามาคุ้มครองครอบครัวคนในกรมตำรวจได้นอกจากนี้ยังแสวงหาประโยชน์ด้วยรูปแบบต่างๆ นักการเมืองชุดใดเข้ามาก็มีปัญหา นักการเมืองมักเข้ามาสั่งสอน ซึ่งช่องทางในเรื่องเลวเรื่องผิดๆ แม้กระทั่งซื้อขายตำแหน่งซึ่งเกิดขึ้นในบางยุคที่ผ่านมา เรื่องนี้รัฐบาลมีความประสงค์อยู่อย่างเดี๋ยวกคือการปรับโครงสร้างกรมตำรวจ เพื่อให้เป็นผลงาน แต่ปรับผิดวิธี สากลที่เขาทำกัน เรื่องของคนจำนวนมากจะใช้ตำรวจยศต่างๆ 2-3 นายมาเขียนแผนกัน

2.2 การแสวงหาหรือพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ทางธุรกิจ

ดังที่นิยามไว้แล้วว่า การเมืองเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายและเป้าหมายของรัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การตัดสินใจเชิงคุณค่า (value judgement) โดยตรง ซึ่งเป็นการจัดสรรส่วนหรือสิ่งที่มีคุณค่าต่างๆ ในสังคม หรือเป็นการให้ได้มาซึ่งอิทธิพลและการมีอิทธิพล ดังนั้นค่าว่าคุณค่านั้นมีความสำคัญอย่างมาก นักการเมืองจึงต้องจัดสรรหรือต่อสู้ ต่อรอง และประนีประนอมกันทางผลประโยชน์ จึงเป็นการหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะกล่าวว่าการตัดสินใจต่างๆ ของนักการเมืองจะต้องเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม การตัดสินใจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องกับกรมตำรวจก็เช่นเดียวกัน ดังเช่น

กรณีนายสมัคร สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้สั่งย้าย พล.ต.อ.ศรีสุภ มหิทธิเทพ ไปช่วยราชการที่กระทรวงมหาดไทย และแต่งตั้งให้ พล.ต.ท.มนต์ชัย พันธุ์คงชื่น เป็นอธิบดีกรมตำรวจแทน โดยอ้างว่าไม่ปฏิบัติตามนโยบาย

¹³ มติชน, (17 มกราคม 2537).

และมีสาเหตุมาจากการที่นายสมัครฯ ได้ขอเลือกผู้ที่จะมาเป็นผู้บังคับการกองกำลังพลด้วยตนเอง แต่ พล.ต.อ.ศรีสุฯ ไม่ยอม จึงได้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้น¹⁴ แต่สาเหตุที่แท้จริงในการย้ายอธิบดีกรมตำรวจกล่าวกันว่าเป็นเพราะ พล.ต.อ.ศรีสุฯ ไม่ยินยอมรับมอบเรือตำรวจน้ำจำนวน 3 ลำ ที่ได้จัดซื้อมาตั้งแต่สมัย พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์ เป็นอธิบดีกรมตำรวจ โดยปรากฏว่าเมื่อ พล.ต.อ.มนต์ชัยฯ ได้เป็นอธิบดีกรมตำรวจ ก็มีการวิ่งเต้นให้มีการรับมอบเรือจำนวนดังกล่าว โดยผ่านกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีนายสมัครฯ เป็นรัฐมนตรี และมีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบโดยกระทรวงมหาดไทย ซึ่งคณะกรรมการมีความเห็นว่าให้กรมตำรวจรับมอบเรือตำรวจน้ำจำนวนดังกล่าว

ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ¹⁵ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยสามัญครั้งที่หนึ่ง ในวันที่ 10-11 พฤศจิกายน 2536 ซึ่ง ส.ส.พรรคฝ่ายค้านได้หยิบยกเป็นญัตติอภิปรายถึงสาเหตุในการปลดพลตำรวจเอกสวัสดิ์ อมรวิวัฒน์ จากอธิบดีกรมตำรวจ ดังนี้

ก) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีพฤติการณ์ในการขอสันนิษฐานให้มีการช่วยเหลือผู้กระทำผิดคดีอาญา คือขอให้พนักงานสอบสวนสั่งไม่ฟ้องในคดีบั้นท้าย ซึ่งเป็นข่าวคราวที่ดังมากในขณะนั้น และส่งผลเสียหายต่อเศรษฐกิจของชาติอย่างมหาศาล ซึ่งในกรณีนี้เป็นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งที่ทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องทำให้ พล.ต.อ.สวัสดิ์ฯ พ้นจากตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ และกรณีดังกล่าวนี้เป็นที่โจษขานของข้าราชการตำรวจภายในกองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีทางเศรษฐกิจ

ข) กรณีที่ พล.ต.อ.สวัสดิ์ฯ ไม่สนองตอบในการเปิดประมูลการจัดซื้อเครื่องบินของกรมตำรวจ โดยมีบริษัทที่สามารถยื่นซองประมูลจำนวน 2 บริษัท คือ บริษัทจากประเทศสเปน และบริษัทจากประเทศอินโดนีเซีย ผลปรากฏว่าบริษัทจากประเทศ

¹⁴ อภิศัยข่าวพิเศษ, (23 สิงหาคม 2520) : 16 - 18.

¹⁵ สภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 18 ปีที่ 2, ครั้งที่ 16," (10-11 พฤศจิกายน 2536).

สเปนเป็นผู้ประมุขได้ ซึ่งเสนอราคาถูกกว่า เครื่องบินมีคุณภาพดีกว่า ซึ่งมีการตรวจสอบอย่างรอบคอบ และมีคุณลักษณะถูกต้องตามที่กรมตำรวจกำหนดไว้ แต่ปรากฏว่าผู้ที่เกี่ยวข้องกับบริษัทจากประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับคนใกล้ชิดของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งแพ้ในการประมูลได้พยายามทุกวิถีทางโดยการให้คนใกล้ชิดของสับสนุนไปทางกรมตำรวจ หรือร้องเรียนให้มีการตรวจสอบการประมูลบ้าง กรณีดังกล่าวนี้ก็เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์จำนวนมากมาเหมือนกัน

ค) และมีกรณีที่บุคคลใกล้ชิดของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเข้าไปเกี่ยวข้องในการประมูลสร้างตึกของโรงเรียนนายร้อยตำรวจ, อาคาร 19 ชั้นภายในกรมตำรวจ แต่ปรากฏว่า พล.ต.อ.สวัสดิ์ฯ ไม่ได้การตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของบุคคลต่างๆ เหล่านี้

การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อิทธิพลครอบงำต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือการบริหารของกรมตำรวจ เพื่อให้ตอบสนองหรือพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ทางด้านธุรกิจของตนเองหรือเครือญาติหรือพวกพ้องก็ตาม เป็นที่โจษขานกันอย่างหนาหู แต่เป็นการยากในการเอาผิด เพราะนักการเมืองของไทยโดยทั่วไปมักขาดคุณธรรมและความรู้สึกสำนึกรับผิดชอบ เมื่อมีกรณีดังกล่าวหากกรณีเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แล้วจะออกมาชี้แจงหรือตอบได้ว่ามีหลักฐานหรือใบเสร็จยืนยันหรือไม่

การใช้อิทธิพลแทรกแซงในการบริหารงานบุคคลของตำรวจ

วิลสัน (Wilson)¹⁰ ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจและการเมือง พบว่าแม้การเมือง (หมายถึงผู้มีอำนาจทางการเมือง) จะมีอำนาจทางการเมือง ในฐานะที่มีอำนาจสูงกว่าตำรวจ ผู้มีอำนาจทางการเมืองย่อมมีอำนาจหน้าที่ที่จะบัญชาตำรวจได้ภายใต้กฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติแล้วนักการเมืองมักจะเกี่ยวข้องในการเลือกหาบุคคลที่จะมา

¹⁰ James Q. Wilson, Thinking About Crime (New York : Basic Book Inc., Pullisher, 1975), อ้างใน สมเกียรติ อัสวิษณุ, ปัญหาการบริหารงานตำรวจ, หน้า 43.

เป็นอธิบดีกรมตำรวจเท่านั้น เมื่อหาได้แล้วก็มักจะปล่อยให้บุคคลผู้นั้นเข้าดำเนินการตำรวจ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลเองก็ไม่สามารถที่จะสร้างนโยบายหรือควบคุมการทำงานของตำรวจได้

ตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ปรากฏว่าผู้นำทางการเมืองได้ใช้อำนาจและอิทธิพลแทรกแซงการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจ กล่าวคือใช้อำนาจในการปลด สั่งย้าย อธิบดีกรมตำรวจโดยเหตุผลเพื่อความเหมาะสมทางการเมือง และได้เสนอแต่งตั้งพรรคพวกของตนเอง หรือแต่งตั้งตนเองเป็นอธิบดีกรมตำรวจ รักษาการแทนบ้าง หรือแต่งตั้งดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ที่มีอำนาจในการบริหารหรือคุมกำลังของกรมตำรวจบ้าง แม้กระทั่งมีการโอนสมัครพรรคพวกเช่นทหารไปเป็นข้าราชการตำรวจ เหล่านี้เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นฐานอำนาจทางการเมือง บุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสำคัญภายในกรมตำรวจนั้นจะต้องเป็นบุคคลที่รัฐบาลไว้วางใจ พร้อมทั้งจะรับนโยบายและคำสั่งไปปฏิบัติได้ทันที โดยปราศจากการกีดกันหรือโต้แย้ง ประกอบกับกิจการตำรวจเป็นภารกิจที่มีกำลังพลอาวุธและอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ได้ทั่วราชอาณาจักรภายใต้กรอบของกฎหมาย จึงส่งผลให้นักการเมืองเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแต่งตั้งบุคคลที่ตนเองไว้วางใจและมีความใกล้ชิดตนมากที่สุด เข้าไปดำรงตำแหน่งสำคัญภายในกรมตำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ และในช่วงแรกๆ อธิบดีกรมตำรวจส่วนใหญ่มาจากทหาร เพราะเนื่องจากในอดีตทหารเป็นชนชั้นนำทางการเมืองได้ทำการปฏิวัติและรัฐประหารยึดอำนาจทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง ซึ่งรายละเอียดที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองใช้อำนาจแต่งตั้งอธิบดีและตำแหน่งสำคัญๆ ในกรมตำรวจ ตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2521 ปรากฏตามตารางที่ 4.1

ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2521 เป็นต้นมา ได้มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ ขึ้นมาใช้บังคับ และมีองค์การกลางในการบริหารงานบุคคลคือ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ขึ้นมาแล้ว แต่ก็ยังมีปรากฏการณ์ที่ผู้นำทางการเมืองคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจในการปลดอธิบดีกรมตำรวจ เหตุที่สำคัญเช่น ในปี พ.ศ. 2534 พล.ต.อ. ประมวล อติเรกสาร รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย มีคำสั่งปลด พล.ต.อ. แสง ชีระสวัสดิ์

อธิบดีกรมตำรวจโดยให้สำรongsราชการ และกรณีปี พ.ศ. 2536 พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้สั่งให้ พล.ต.อ. สวัสดิ์ อมรวิวัฒน์ ผู้ช่วยราชการที่ กระทรวงมหาดไทย แล้วต่อมาได้สั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน และสุดท้ายได้มีคำสั่งแต่งตั้ง เป็นผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย และสำหรับสาเหตุที่มีการปลด พล.ต.อ. สวัสดิ์ นั้น ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ พล.อ. ชวลิตฯ ซึ่งได้มีการอภิปรายว่าได้มีการใช้อิทธิพลทางการเมืองในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แทรกแซงการบริหารงานบุคคลภายในกรม ตำรวจ โดยได้ใช้อิทธิพลแทรกแซงในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตำรวจที่เป็นพรรคพวก ของตน ซึ่งในการอภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งนั้นได้มีการนำหลักฐานส่วนหนึ่งที่ทางการเมือง ส่งไปยังกรมตำรวจเพื่อขอให้การสนับสนุน และ พล.ต.อ. สนั่นฯ ได้กล่าวยืนยันว่า ¹⁷ สภาพ ปัญหาที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อิทธิพลแทรกแซงการบริหารงานบุคคลของกรม ตำรวจโดยวิธีลับๆ และเป็นกรณีที่เป็นปัญหาอย่างแท้จริง และได้มีการนำข้อมูลการขอสนับสนุน การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจออกมาเปิดเผยจนเป็นเหตุไม่พอใจของ พล.อ. ชวลิตฯ เป็นอย่าง มาก ข้อมูลต่างๆ เหล่านั้น พล.อ. ชวลิตฯ และบุคคลที่ใกล้ชิดหรือข้าราชการตำรวจทราบเป็น อย่างดี และในฐานะที่ผู้วิจัยเคยรับราชการตำรวจในกองทะเบียนพล มีส่วนรับรู้ในการ แต่งตั้งข้าราชการตำรวจพอสมควร ซึ่งในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรระดับ สารวัตร - รองผู้บังคับการ ประจำปี 2537 โดยปกติจะดำเนินการในห้วงระยะเวลา เดือน ตุลาคม - พฤศจิกายน แต่ปรากฏว่าได้มีเหตุล่าช้าดำเนินการเสร็จสิ้นในปลายเดือน มกราคม 2538 ทั้งนี้มีสาเหตุหนึ่งจาก พล.อ. ชวลิตฯ ได้ถูกขับออกจากพรรคร่วมรัฐบาลในช่วง ระยะเวลาดังกล่าว และได้มีการแต่งตั้งให้ พล.ต.อ. สนั่น ขจรประศาสน์ เป็นรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย แทน ปรากฏว่าตัวสนับสนุนหรือบัญชีขอสนับสนุนเดิมของพรรคความหวัง ใหม่ซึ่งมีอยู่จำนวนมากถูกเปลี่ยนแปลง เป็นบัญชีขอสนับสนุนของพรรคการเมืองที่รัฐมนตรีว่า การกระทรวงมหาดไทยสังกัดอยู่ และในการแต่งตั้งในวาระดังกล่าวข้าราชการตำรวจติด ตามรัฐมนตรี หรือใกล้ชิดรัฐมนตรีสังกัดพรรคร่วมรัฐบาล โดยเฉพาะพรรคที่รัฐมนตรีว่าการ

¹⁷ สัมภาษณ์ พล.ต.อ. สนั่น ตูจินดา, กรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ,

กระทรวงมหาดไทยสังกัดอยู่ได้รับการแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นบ้าง ดำรงตำแหน่งที่ดี (เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์)บ้าง ซึ่งข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่ทราบเป็นอย่างดี แต่ทั้งนี้ ภายใต้กรอบระเบียบวินัยของข้าราชการตำรวจจึงไม่สามารถที่จะกระทำการใดๆให้เกิดเป็นผลแห่งการต่อต้านได้

จากการที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองใช้อิทธิพลครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ เพื่อกำจัดปรปักษ์ทางการเมือง ตอบสนองหรือพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ทางการเมืองและทางธุรกิจของตนเองหรือพรรคพวกหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนตนเอง และการใช้อิทธิพลแทรกแซงในการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจ โดยเฉพาะการแทรกแซงในการแต่งตั้งอธิบดีกรมตำรวจหรือตำแหน่งที่สำคัญๆ ก็เนื่องมาจากว่าผู้นำทางการเมืองซึ่งเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้ใช้อิทธิพลจากการที่ตนได้ดำรงตำแหน่งสำคัญในฐานะที่เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สั่งการหรือกดดันให้ข้าราชการตำรวจนั้นต้องปฏิบัติตามความต้องการของตนเอง ซึ่งตามระเบียบและกฎหมายแล้วสามารถกระทำได้ แต่อย่างไรก็ตามหากจะพิจารณาถึงเหมาะสมหรือความถูกต้องว่าควรหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาหรือพิจารณาถึงสาเหตุที่แท้จริงของการใช้อิทธิพลแทรกแซง

ลักษณะของกิจการตำรวจไทยในอดีตที่ผ่านมาจะเป็น ตำรวจการเมืองอุปถัมภ์ (partisan policing style) เป็นการใช้ระบบอุปถัมภ์ (patronage system) ระบบเครือญาติ (nepotism system) และระบบพวกพ้อง (spoils system) ซึ่งเป็นการใช้อิทธิพลทางการเมืองก้าวข้ามการบริหารงานประจำของตำรวจ เพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมือง หรือประโยชน์อื่นๆ แห่งพวกพ้องเป็นการเฉพาะ ซึ่งในนานาอารยประเทศทั่วโลกไม่มีนิยมปฏิบัติกันแล้วในปัจจุบัน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีวิธีการที่จะพัฒนาการบริหารของตำรวจไทยเป็นไปตามระบบคุณธรรม (merit system)

สาเหตุที่ทำให้ตำรวจถูกครอบงำทางการเมือง

จากการตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมือง โดยเป็นเครื่องมือในการกำจัดปรปักษ์ทางการเมือง หรือในกรณีอื่นๆ ที่พิทักษ์รักษาผลประโยชน์ทางการเมืองและ



ธุรกิจของตนเองและพรรคพวก ตลอดจนนักการเมืองได้ใช้อิทธิพลและอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล เช่น การบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนเงินเดือนและตำแหน่ง และลงโทษข้าราชการตำรวจนั้น มีสาเหตุสืบเนื่องมาจาก ¹⁸

- ก) ตำรวจเป็นหน่วยงานที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และกำลังคนพร้อมอาวุธในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในทั่วราชอาณาจักร
- ข) โครงสร้างและการบริหารงานของกรมตำรวจนั้นเอื้ออำนวยต่อการครอบงำทางการเมือง
- ค) การที่ทหารมีบทบาทสำคัญในทางการเมืองและการปกครองอย่างต่อเนื่อง
- ข) ลักษณะค่านิยมในระบบราชการไทยเอื้ออำนวยต่อการผูกอิทธิพลทางการเมืองครอบงำ

ช็อนันต์ สมุทวณิช ¹⁹ ศึกษาพบว่า การที่สถาบันทางการเมืองกลับเข้ามามีบทบาทในระบบการเมืองอีกครั้งหนึ่งนี้ ย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อระบบราชการ 3 ประการด้วยกันคือ

ก) ได้เริ่มมีนักธุรกิจทั้งที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่เป็นผู้ให้ทุนสนับสนุนพรรคการเมืองเข้ามาอยู่ในคณะรัฐมนตรีมากขึ้น ดังนั้นการมีเจ้ากระทรวงที่มีเชื้อข้าราชการประจำหรือเคยเป็นข้าราชการแต่เป็นระยะสั้นๆ จึงทำให้เกิดแนวทางการดำเนินงานทั้งด้านนโยบายและด้านการปฏิบัติงานประจำวัน แตกต่างไปจากแนวทางและวิธีการปฏิบัติแบบดั้งเดิมของข้าราชการที่เคยกระทำกันมา

ข) เนื่องจากในการเลือกตั้งที่ผ่านมา ยังไม่มีพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งที่สามารถมีเสียงข้างมากเด็ดขาด จึงเป็นเหตุให้มีความจำเป็นในการจัดตั้งรัฐบาลผสม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁸ ร.ต.อ.นพผล เพ็ชรคำ, "ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับตำรวจไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 104.

¹⁹ ช็อนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย, หน้า 264-268.

ที่รัฐมนตรีมาจากพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งพรรค ทำให้คณะรัฐมนตรีขาดเอกภาพทางด้านนโยบาย จึงมีผลทำให้เกิดสภาพการณ์ที่นำไปสู่ความขัดแย้งกันทั้งระหว่างรัฐมนตรีด้วยกันเอง และระหว่างรัฐมนตรีกับข้าราชการประจำที่ดำรงตำแหน่งระดับสูง

ค) นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งบางคนเมื่อได้เข้าไปเป็นรัฐมนตรีมีแนวโน้มที่จะอาศัยโอกาสนี้เข้าไปควบคุมการบริหารราชการบ้าง ดังนั้นข้าราชการประจำจึงมีทัศนะว่า นักการเมืองเข้าไปก้าวก่ายงานของข้าราชการประจำมากเกินไป

ดังนั้น ได้มีกรณีขัดแย้งจนเป็นเหตุให้มีการโยกย้ายเปลี่ยนแปลงข้าราชการประจำระดับสูงหลายกรณี ในความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำในระดับสูงนี้ ต่างฝ่ายต่างมีเหตุผลในการวิพากษ์วิจารณ์อีกฝ่ายหนึ่งซึ่งอาจสรุปได้ตามตารางที่ 5.1 ดังนี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5.1 แสดงเหตุผลในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำระดับสูง

นักการเมืองที่เป็นรัฐมนตรี	ข้าราชการประจำระดับสูง
<p>ข้าราชการบางคนมีผลประโยชน์และบริหารราชการในทางที่แสวงหาผลประโยชน์ด้วยการอาศัยอำนาจหน้าที่ กุฎระเบียบ แสวงหาผลประโยชน์</p>	<p>นักการเมืองที่เป็นนักธุรกิจ บางคนเข้ามาเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว และ/หรือของพรรคพวกมิได้เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม</p>
<p>ข้าราชการบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพปฏิบัติงานล่าช้า ไม่ฉับไว ไม่ทันการต่อข้อเรียกร้อง และความเดือดร้อนของประชาชน ข้าราชการมักชอบอ้างข้อจำกัดด้านกฎหมายและระเบียบแบบแผน</p>	<p>นักการเมืองที่เข้ามาเป็นรัฐมนตรีบางคนสั่งการโดยไม่คำนึงถึงข้อจำกัดด้านกฎหมายและระเบียบแบบแผน การตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการไม่รอบคอบและในบางกรณีไม่มีความสันทัดจัดเจนในเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน</p>
<p>ข้าราชการบางคนมักกลัวความรับผิดชอบไม่กล้าริเริ่มทำในสิ่งใหม่ ๆ</p>	<p>นักการเมืองที่เป็นรัฐมนตรีบางคนสั่งการโดยขัดกับมติคณะรัฐมนตรีหรือกฎ-ระเบียบ หากข้าราชการประจำนำไปปฏิบัติผู้ที่มีความผิดก็คือข้าราชการเพราะเป็นผู้ดำเนินการ</p>
<p>ข้าราชการมักไม่ให้ความร่วมมือกับรัฐมนตรี และรัฐมนตรีไม่สามารถควบคุมได้เพราะไม่มีอำนาจในการโยกย้ายเปลี่ยนแปลงตัวบุคคล</p>	<p>นักการเมืองที่เป็นรัฐมนตรีบางคนสร้างความหวาดกลัวให้แก่ข้าราชการและใช้อำนาจในการโยกย้ายอย่างไม่เป็นธรรมทำให้ข้าราชการไม่กล้าแสดงความคิดเห็นที่เป็นอิสระได้</p>

นักการเมืองที่เป็นรัฐมนตรี	ข้าราชการประจำระดับสูง
<p>ข้าราชการไม่ค่อยคำนึงถึงประชาชนและไม่เข้าใจว่านักการเมืองต้องคำนึงถึงความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชนเพราะได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ข้าราชการมักบริหารงานแบบเช้าชามเย็นชาม เพราะมีความมั่นคงทางอาชีพสูง</p>	<p>นักการเมืองทำผิด หรือบริหารงานบกพร่อง ก็ไม่ต้องถูกลงโทษ แต่ถ้าข้าราชการบกพร่องก็มีบทลงโทษ ต้องถูกสอบสวน และหากไม่ได้รับความเป็นธรรม ก็จะถูกโยกย้ายหรือปลดออกได้</p>
<p>ข้าราชการไม่รู้ถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน</p>	<p>นักการเมืองขาดความรู้ ความเข้าใจในปัญหาของชาติที่มีความสลับซับซ้อนและมีแง่มุมทางด้านเทคนิคสูง นักการเมืองมักใช้แต่ความรู้สึกส่วนตัวโดยขาดข้อพิจารณาทางวิชาการ</p>

ที่มา ชัยอนันต์ สุ่มทวนิช. "ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย" ดำเนินโครงการตำราพื้นฐานคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2536.

ศูนย์วิทยทรัพยากร

ตำรวจเป็นองค์กรที่เป็นทางการ ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสถาบัน (institution interest groups) ซึ่งมีพลังอำนาจมากในสังคม แต่โดยสภาพที่ตำรวจเป็นเครื่องมือกลไกของรัฐบาลในการบริหารประเทศจำเป็นต้องรับนโยบายของนักการเมืองไปปฏิบัติ และในขณะเดียวกันก็มีหน้าที่ในการเสนอแนะหรือคัดค้านเพื่อให้ข้อเสนอแนะและข้อเรียกร้องของตนมีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ของรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงมหาดไทยกับข้าราชการตำรวจเป็นไปตามสายการบังคับบัญชา และรัฐมนตรีได้เข้ามา มีอิทธิพลครอบงำในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ และการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจ ทำให้พลังอำนาจในการต่อรองหรือเรียกร้องขาดความสำคัญลงไป ในขณะที่เดียวกันในการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจมีองค์การกลาง คือ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) มีหน้าที่คอยควบคุม ตรวจสอบ และแนะนำเพื่อให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม ซึ่งยึดถือหลักความสามารถ (competence) หลักความเสมอภาค (equality) หลักความมั่นคง (security) และหลักความเป็นกลางทางการเมือง (political neutrality) นอกจากนั้นการดำเนินการของ ก.ตร. นั้น ถือได้ว่าเป็นช่องทางอย่างหนึ่งในการเรียกร้องหรือพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของข้าราชการตำรวจต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่ก็เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือระเบียบเท่านั้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเรียกร้องหรือผลักดันของข้าราชการตำรวจอย่างเป็นทางการ

สภาพปัญหาบทบาทของ ก.ตร. กับความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหารงานตำรวจ และแนวทางแก้ไข

จากเหตุผลและเจตนารมณ์ในการจัดตั้ง ก.ตร. ขึ้นมา ตามหมายเหตุท้าย พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 นั้น เพื่อแยกให้ตำรวจอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจโดยเฉพาะ ซึ่งจะช่วยให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และจะเป็นผลดีแก่ข้าราชการตำรวจ จึงได้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ(ก.ตร.) ขึ้น จากเอกสารรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คำแปรญัตติของ พ.อ.อุดม ทวีวัฒน์ กล่าวว่า ตำรวจนี้มีความสำคัญต่อชาติบ้านเมือง แต่ภาพพจน์ของตำรวจในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันนั้น เขาไม่ได้รับความอบอุ่นเพียงพอ การแก้ไขโดยให้ ก.ตร. นี้เป็นการแก้ที่ถูกต้อง โดยให้ผู้มีความรู้ความสามารถเข้าช่วยแก้ไข เพื่อจะให้ภาพพจน์ของตำรวจนี้ดีขึ้น ซึ่งตรงตามหลักวิชาการสาเหตุของการก่อตั้งองค์การกลาง เนื่องจากเป็นการกระจายอำนาจและให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานมากยิ่งขึ้น อีกทั้งสภาพงานของตำรวจเป็นสาขางานอาชีพโดยเฉพาะ

จากเหตุผลและเจตนารมณ์ในคำขึ้นต้นประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 ระบุว่าโดยที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้พิจารณาเห็นว่า กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจมีบทบัญญัติบางเรื่องไม่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับ ก.ตร. ซึ่งฝ่ายการเมืองอาจจะเข้าแทรกแซงได้ง่าย ดังนั้น จึงแก้ไของค์ประกอบของ ก.ตร. เพื่อให้การบริหารราชการตำรวจได้เป็นไปโดยอิสระและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และ พล.ต.ท. สุพาสน์ จีระพันธ์²⁰ กล่าวว่า ก.ตร. นั้น จัดตั้งขึ้นมาเพื่อคานอำนาจของผู้มีอำนาจในการบริหารกรมตำรวจ ซึ่งได้แก่ อ.ตร. โดยมาจากหลักการที่ว่า การพิจารณาด้วยคนคนเดียวอาจผิดพลาดได้ อาจจะตกอยู่ภายใต้อคติต่างๆได้ และในขณะที่เดียวกันก็เป็นการคานอำนาจของฝ่ายการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารงานกรมตำรวจ แต่อย่างไรก็ตาม พล.ต.ท. สุพาสน์ จีระพันธ์ และ พล.ต.อ. สนั่น ตูจินดา²¹ ยืนยันว่า ก.ตร. คงไม่ใช่องค์กรที่มีหลักการแบบเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการตุลาการ (ก.ตุ.) ซึ่งเป็นองค์กรกลางทางด้านยุติธรรมซึ่งมีอำนาจอิสระอย่างเต็มที่ในการบริหารงานบุคคล เนื่องจากเป็นองค์กรทางด้านยุติธรรมที่แยกเด็ดขาดจากองค์กรทางด้านการบริหารและนิติบัญญัติ หากมีการใช้อำนาจแทรกแซงแล้ว จะทำให้กระบวนการยุติธรรมเสียหายได้ ซึ่งจะต่างกับตำรวจซึ่งเป็นเครื่องมือในการบริหารซึ่งจะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล ก.ตร. จึงจะมีอิสระเช่นเดียวกับ ก.ต. นั้นคงเป็นไปได้ ดังนั้นการกล่าวว่าง.ตร. มีบทบาทต่อความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจคงไม่ผิดอย่างแน่นอน

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁰ สัมภาษณ์ พล.ต.ท. สุพาสน์ จีระพันธ์, อดีตกรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ,
31 มีนาคม 2538.

²¹ สัมภาษณ์ พล.ต.อ. สนั่น ตูจินดา, กรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ,
31 มีนาคม 2538.

ปัจจัยที่มีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหารงานตำรวจ

ตามที่ได้ตั้งสมมติฐานในการวิจัยไว้ว่า "โครงสร้างองค์ประกอบและหน้าที่ของ ก.ตร. ในปัจจุบันขาดความเหมาะสม และเป็นปัจจัยสำคัญต่อความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหาร และฝ่ายการเมืองที่เกี่ยวข้องกับกรมตำรวจ" ดังนั้นจึงแยกประเด็นศึกษาวิจัยตามตัวแปรที่กำหนดไว้ ดังนี้

ปัจจัยด้านโครงสร้างและองค์ประกอบ

การจัดส่วนราชการปรากฏว่า กรมตำรวจ สังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยมี นายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งรวมทั้งที่ สังกัดกรมตำรวจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บังคับบัญชา และอธิบดีกรมตำรวจ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการตำรวจ ส่วนคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) นั้น ตามกฎหมายแล้วไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาข้าราชการตำรวจแต่อย่างใด แต่มีหน้าที่ ในฐานะที่เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจ กล่าวคือมีหน้าที่ในการ ตรวจสอบดูแลและแนะนำในการบริหารงานบุคคลเท่านั้น

สาเหตุและสภาพปัญหาองค์ประกอบ ก.ตร. เดิม (พ.ศ. 2521-2534)

ตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 มาตรา 13 กำหนดให้ ก.ตร. ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน, อธิบดีกรมตำรวจ เป็นรองประธาน, เลขาธิการ ก.พ. รองอธิบดีกรมตำรวจ และผู้บัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จำนวน 8 คน โดยแต่งตั้งจากผู้บัญชาการหรือเทียบผู้บัญชาการขึ้นไปและมีได้เป็น ก.ตร. โดยตำแหน่งจำนวน 4 คน โดยจำนวนดังกล่าวให้มีผู้บัญชาการตำรวจภูธรอย่างน้อย 1 คน และผู้ซึ่งได้รับบำเหน็จบำนาญและเคยรับราชการเป็นข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่ผู้บังคับการหรือเทียบผู้บังคับการขึ้นไป จำนวน 4 คน (กรรมการ ก.ตร. รวม 15 คน)

ที่มาของกรรมการ

1) สำหรับกรรมการ ก.ตร. โดยตำแหน่ง โดยเฉพาะอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ และผู้บัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน นั้น มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประธาน ก.ตร. ซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง ดังนั้นกรรมการดังกล่าวนี้จึงถูกรวบงำโดยรัฐมนตรีได้ เพราะรัฐมนตรีสามารถให้คุณให้โทษแก่กรรมการเหล่านั้นได้ โดยเฉพาะอธิบดีกรมตำรวจนั้นรัฐมนตรีมีอำนาจในการเสนอแต่งตั้งจึงขาดความอิสระหรือความเป็นเอกภาพในตัวเอง ส่วนเลขาธิการ ก.พ. นั้นเป็นบุคคลภายนอกที่เข้ามาเกี่ยวข้องในฐานะเป็นกรรมการที่ไม่รู้สภาพปัญหาของตำรวจอย่างแท้จริง แต่เป็นผู้ที่รับผิดชอบการบริหารงานบุคคลของรัฐ จึงสามารถให้คำแนะนำในเรื่องภาวะเบี่ยงเบนและแนวทางปฏิบัติทั่วไปได้ การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะครบงำได้หรือไม่นั้น เป็นเรื่องปัจเจกบุคคลหรือคุณธรรมของแต่ละคน

2) ส่วนการคัดเลือกกรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ²² จำนวน 8 คน (จากทั้งหมด 15 คน) กฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้ง โดยความเห็นชอบของ ค.ร.ม. และกำหนดให้อยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี โดยอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้อีกหลังจากครบกำหนดวาระแล้วซึ่งก่อให้เกิดปัญหา คือ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 8 คนดังกล่าว ซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจประจำการหรือข้าราชการบำนาญที่เคยรับราชการตำรวจมาก่อน และมีจำนวนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการ ก.ตร. ย่อมจะมีความรู้สึกผูกพันรับผิดชอบต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งตน ซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองเป็นสำคัญ ประกอบกับความเคยชินต่อการอยู่ในระบบราชการและค่านิยมในสังคมไทย จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่ขาดอิสระในการตัดสินใจ และมีโอกาสที่จะถูกชี้นำโน้มน้าวจากผู้มีอำนาจแต่งตั้งได้มาก

²² พ.ต.อ.ชาญชิต เพ็ชรเลิศ, "คณะกรรมการข้าราชการตำรวจจะองค์กร การศึกษารูปแบบองค์กรและแนวทางแก้ไข" (รายงานเสนอคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันทิศพัฒนาบริหารศาสตร์, 2531), หน้า 39-40.

ความไม่สอดคล้องของโครงสร้างและระบบการคัดเลือก ก.ตร. ดังกล่าวข้างต้น ได้นำไปสู่ปัญหาที่สำคัญในการทำหน้าที่พิทักษ์และรักษาระบบคุณธรรม ให้ปลอดจากการแทรกแซงของผู้มีอำนาจทางการเมือง รวมทั้งความไม่ถูกต้องชอบธรรมในการดำเนินการของผู้มีอำนาจให้คนให้โทษในกรมตำรวจ เนื่องจากคณะกรรมการ ก.ตร. ประกอบด้วยกรรมการ โดยตำแหน่ง 7 คน ซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจประจำการเสีย 5 คน (มีเลขาธิการ ก.พ. ข้าราชการพลเรือนรวมอยู่ด้วย 1 คน ซึ่งอยู่นอกสายการบังคับบัญชาแต่ก็เป็นเพียงเสียงเดียวใน ก.ตร.) ส่วนอีก 8 คน นอกจากจะเป็น ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของ ค.ร.ม. แล้วยังเป็นข้าราชการตำรวจประจำการรวมอยู่ด้วย 4 คน ดังนั้น ในคณะกรรมการ ก.ตร. 15 คน ซึ่งมีข้าราชการตำรวจประจำการถึง 9 คน ในการพิจารณาเรื่องที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุม ก.ตร. โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องที่เป็นนโยบายของรัฐบาลหรือของรัฐมนตรี กรรมการส่วนมากจึงมักจะดูแลแนวโน้มของรัฐมนตรีซึ่งเป็นประธานในที่ประชุม และเป็นผู้มีอำนาจในการบังคับบัญชา ตลอดจนอำนาจในการแต่งตั้ง ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยไม่กล้าที่จะแสดงความคิดเห็นที่ไม่สอดคล้องต้องกันโดยตรง แม้จะเป็นรัฐมนตรีที่มีคุณลักษณะเป็นประชาธิปไตยเพียงใดหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากเหตุผลสำคัญประการหนึ่งนอกเหนือจากความผูกพันเป็นหนี้บุญคุณในการได้รับอุปถัมภ์จากผู้อุปถัมภ์ของ ก.ตร. ที่เป็นข้าราชการประจำ ก็คือ ในปัจจุบันอิทธิพลของระบบศักดินายังแฝงอยู่ในวงราชการเป็นอันมาก ยังผลให้ข้าราชการมีพฤติกรรมแทนพวกเจ้าขุนมูลนายในสังคมศักดินา ปราบจรรยาแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาสีบมรดกตกทอดมาจากศักดินา ซึ่งมีความเชื่อและยอมรับกันว่า เป็นผู้น้อยต้องทำตัวให้ผู้ใหญ่รัก ต้องเอาอกเอาใจนาย จึงจะมีความเจริญรุ่งเรืองในชีวิตราชการ ส่วน ก.ตร. บานาญ (นอกราชการ) ก็เกรงว่าตนเองจะไม่ได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเข้ามาใหม่อีกหลังจากครบกำหนดวาระแล้ว จึงขาดความหาญกล้าที่จะเป็นปากเป็นเสียง ถกเถียง คัดค้านความไม่ชอบมาพากลที่เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้ที่ประชุม ก.ตร. จึงกลายเป็นที่ประชุมซึ่งไร้หลักการไม่ยึดกุมเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งหมายให้เกิดความเป็นธรรม เป็นเหตุให้อำนาจทางการเมืองสามารถเข้ามาแทรกแซงมีอิทธิพลในการดำเนินงานของ ก.ตร. จนกระทั่ง ก.ตร. ถูกมองว่า มีลักษณะเป็น "ตราช่าง" โดยไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่พิทักษ์ และรักษาระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจได้ดีเท่าที่ควร ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

สาเหตุและสภาพปัญหาขององค์ประกอบ ก.ตร.ปัจจุบัน (พ.ศ.2534-ปัจจุบัน)
 ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 ลงวันที่ 28
 กุมภาพันธ์ 2534 ข้อ 1 กำหนดให้ ก.ตร.ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
 เป็นประธาน, อธิบดีกรมตำรวจเป็นรองประธาน, เลขาธิการ ก.พ. รองอธิบดีกรมตำรวจ
 (5 คน) เป็นกรรมการ ก.ตร.โดยตำแหน่ง และกรรมการ ก.ตร.ผู้ทรงคุณวุฒิอีก 9 คน
 โดยมาจากผู้ซึ่งเคยรับราชการตำรวจในตำแหน่งตั้งแต่รองผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าขึ้นไป
 และมาจากการเลือกของข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่ผู้กำกับหรือเทียบผู้กำกับ
 ขึ้นไป จำนวน 6 คน และผู้ซึ่งได้รับเลือกจาก ก.ตร.โดยตำแหน่งและ ก.ตร.ผู้ทรงคุณวุฒิ
 ที่ได้รับเลือกจากข้าราชการตำรวจ จำนวน 3 คน (ปัจจุบัน ก.ตร.มีจำนวน 17 คน)

ที่มาของกรรมการ

1) สำหรับกรรมการ ก.ตร.โดยตำแหน่งนั้น มีลักษณะและที่มาเช่นเดียวกับ
 องค์ประกอบ ก.ตร.เดิม จะแตกต่างกันก็ตรงแต่จำนวนรองอธิบดีกรมตำรวจ ซึ่งมีการกำหนด
 ตำแหน่งเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งรวมจำนวนทั้งประธาน ก.ตร., รองประธาน ก.ตร. และ
 กรรมการ ก.ตร.โดยตำแหน่งแล้วมีจำนวน 7 คน

2) ส่วนกรรมการ ก.ตร.ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน ซึ่งเป็นผู้เคยรับราชการ
 ตำรวจในตำแหน่งตั้งแต่รองผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าขึ้นไป มิได้เป็นข้าราชการการเมือง
 สมาชิกวุฒิสภา กรรมการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง และมาจากการ
 เลือกตั้งของข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่ผู้กำกับหรือเทียบผู้กำกับขึ้นไปนั้น พิจารณาถึง
 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นได้ 2 แนวทาง คือ

ก) ผู้ที่มีคุณสมบัติที่จะได้รับการรับเลือกเป็นกรรมการ ก.ตร.ผู้ทรงคุณวุฒิ
 ตามมาตรา 13(2)(ก)²³ นั้นให้กรรมการ ก.ตร.โดยตำแหน่ง คัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติ

²³ มาตรา 13 ทวิ การเลือกกรรมการ ก.ตร.ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 13
 (2)(ก) ให้กรรมการ ก.ตร.โดยตำแหน่งตามมาตรา 13(1) คัดเลือกบุคคล ซึ่งมีคุณสมบัติ
 ตามมาตรา 13(2)(ก) จำนวน 18 คน แล้วส่งให้ข้าราชการตำรวจซึ่งมีสิทธิเลือกภายใน
 สิบวันนับแต่วันที่คัดเลือกเสร็จ

ครบถ้วนตามที่กำหนด จำนวน 18 คน ซึ่งมีหลักเกณฑ์และวิธีการเลือก โดยประธาน ก.ตร. กำหนดวันเลือกตั้ง ก.ตร.ผู้ทรงคุณวุฒิ แล้วให้อธิบดีกรมตำรวจเป็นผู้ดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติข้างต้น จำนวน 54 คน²⁴ แล้วเสนอให้ ก.ตร. โดยตำแหน่งคัดเลือกเหลือจำนวน 18 คน แล้วจึงส่งรายชื่อไปให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทำการเลือก

ในกรณีการดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติที่จะเป็น ก.ตร.ผู้ทรงคุณวุฒินั้น อธิบดีกรมตำรวจเป็นผู้เลือกสรร จึงเป็นจุดอ่อนอย่างหนึ่งที่เป็นเหตุให้อธิบดีมีอำนาจที่จะพิจารณาเลือกสรรคนที่เป็นพรรคพวกของตน หรือเป็นบุคคลที่สามารถควบคุม หรือชักจูงได้ ในประเด็นนี้จึงเป็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่าทำไมจึงเป็นเช่นนั้น ซึ่งจากการสัมภาษณ์ พล.ต.อ. สนั่น²⁵ และ พล.ต.ท. สุพาณิชย์²⁶ กล่าวสอดคล้องต้องกันว่า จำนวนของผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนที่จะได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการ ก.ตร.ผู้ทรงคุณวุฒิ นั้น มีอยู่จำนวน

²⁴ ข้อกำหนด ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือก ก.ตร.ผู้ทรงคุณวุฒิ พ.ศ. 2534 ข้อ 1 ให้ประธาน ก.ตร. กำหนดวันเลือกตั้ง ก.ตร.ผู้ทรงคุณวุฒิ แล้วให้อธิบดีกรมตำรวจเป็นผู้ดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติตามความใน มาตรา 13(2)(ก) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 แก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 ข้อ 1 จำนวนสามเท่าของบุคคลที่ ก.ตร. โดยตำแหน่งจะคัดเลือกตามมาตรา 13 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 ข้อ 2 แล้วจัดทำบัญชีรายชื่อพร้อมด้วยข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับการรับราชการของแต่ละบุคคล เสนอ ก.ตร. โดยตำแหน่งเพื่อคัดเลือกตามแบบที่ายข้อกำหนดนี้

²⁵ สัมภาษณ์ พล.ต.อ. สนั่น ตูจินดา, กรรมการ ก.ตร.ผู้ทรงคุณวุฒิ,
31 มีนาคม 2538.

²⁶ สัมภาษณ์ พล.ต.ท. สุพาณิชย์ วีระพันธ์, อธิบดีกรมการ ก.ตร.ผู้ทรงคุณวุฒิ,
31 มีนาคม 2538.



มากอีกทั้งส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุมาแล้ว บางท่านก็มีสุขภาพร่างกายไม่สมบูรณ์ บางท่านก็ไปประกอบอาชีพอื่นไม่มีเวลาพอที่จะมาเป็นกรรมการ ก.ตร. ได้ บางท่านก็อาจเสียชีวิตไปแล้วโดยที่ไม่มีผู้ใดทราบ ดังนั้น การที่จะเสนอชื่อทั้งหมดให้ผู้มีสิทธิเลือกนั้นคงเป็นไปได้ พล.ต.ท.สุพาสน์ฯ ยืนยันว่าควรจะให้ผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวแจ้งความประสงค์หรือลงสมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่เป็นอิสระปราศจากการถูกรวบงำโดยอธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อ อีกทั้งเป็นการเปิดกว้างไม่จำกัดสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม พล.ต.อ.สันต์ฯ ได้แสดงความคิดเห็นไม่เห็นด้วยในการลงสมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถและเป็นคนดีจริงอาจจะไม่กล้าที่จะลงสมัคร เพราะหากไม่ได้รับการเลือกตั้งแล้วจะทำให้เสียหน้าและเสียศรัทธา จึงอาจจะไม่ได้คนดีมีความสามารถเพียงพอ

ข) ผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งกรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ คือ ผู้กำกับการหรือเทียบผู้กำกับการขึ้นไป ซึ่งในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2537 มีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 1,723 คน โดยหลักการแล้วควรจะให้ข้าราชการตำรวจทุกระดับชั้นได้มีส่วนร่วม (participate) ในการบริหารองค์กรของตนเอง ดังนั้น จึงเป็นประเด็นปัญหาว่าการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เป็นอยู่คือข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่ผู้กำกับการหรือเทียบผู้กำกับการขึ้นไปนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด เป็นการจำกัดสิทธิของข้าราชการตำรวจที่ไม่มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิหรือไม่

3) และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 คน ผู้ซึ่งได้รับเลือกจากกรรมการ ก.ตร. โดยตำแหน่งและกรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการเลือกจากข้าราชการตำรวจ ซึ่งเป็นบุคคลภายนอก โดยข้อเท็จจริงแล้วอธิบดีกรมตำรวจเป็นผู้เสนอรายชื่อให้กรรมการ ก.ตร. เป็นผู้พิจารณาคัดเลือก ซึ่งเป็นปัญหาในการพิจารณาว่าบุคคลดังกล่าวอาจจะถูกรวบงำโดยผู้เสนอชื่อตนเองเป็นกรรมการ ก.ตร. คืออธิบดีกรมตำรวจ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นกรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากบุคคลภายนอกนั้นควรมีหรือไม่ และถ้าหากมีแล้วควรมีวิธีการเลือกสรรอย่างไรเพื่อให้เกิดความเป็นอิสระเป็นตัวของตัวเอง

แนวทางแก้ไขปัญหา

แนวทางแก้ไขปัญหามีเกี่ยวกับโครงสร้างองค์ประกอบของ ก.ต.ร. นั้น ผู้วิจัยเห็นว่า ในขณะนี้ประเด็นของกรรมการ ก.ต.ร. โดยตำแหน่งนั้นมีความเหมาะสมอยู่แล้ว ส่วนประเด็นที่สำคัญที่เป็นปัญหาควรจะแก้ไขก็คือ ระบบการคัดเลือกกรรมการ ก.ต.ร. ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยเห็นสมควรดำเนินการดังนี้

1) ผู้มีสิทธิที่จะได้รับการเลือกตั้งเป็น ก.ต.ร. ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 13(2)(ก)

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิที่จะได้รับการเลือกตั้งเป็นกรรมการ ก.ต.ร. ผู้ทรงคุณวุฒิ ตามที่กำหนดไว้ในปัจจุบันคือ เป็นผู้เคยรับราชการดำรงตำแหน่งตั้งแต่รองผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าขึ้นไป และมีได้เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกวุฒิสภา กรรมการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองนั้น มีความเหมาะสมอยู่แล้ว แต่ควรจะแก้ไขในประเด็นที่ว่า เป็นผู้เคยรับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ และพ้นจากการเป็นข้าราชการตำรวจไปแล้ว แม้ว่าภายหลังจะกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจอีกหรือโอนเป็นข้าราชการประเภทอื่นเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับการเลือกตั้งได้ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า หากเป็นข้าราชการตำรวจหรือข้าราชการประเภทอื่นอยู่ถือได้ว่าเป็นผู้ที่อยู่ในฝ่ายบริหาร ซึ่ง กรรมการ ก.ต.ร. โดยตำแหน่งนั้นก็มียุทธจำนวนมากเพียงพออยู่แล้ว หากกำหนดให้สามารถมี สิทธิที่จะได้รับการเลือกตั้งเป็นกรรมการ ก.ต.ร. ผู้ทรงคุณวุฒิ เมื่อได้รับการเลือกตั้งเข้าไป แล้ว ทำให้จำนวนของกรรมการ ก.ต.ร. ที่จะถูกครอบงำหรือชักจูงโดยอธิบดีกรมตำรวจหรือ รัฐมนตรีมหาดไทยมีจำนวนเพิ่มมากยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงควรกำหนดให้ชัดเจนว่าผู้ที่ เป็นข้าราชการ ตำรวจหรือข้าราชการประเภทอื่นอยู่ไม่มีสิทธิที่จะได้รับการเลือกตั้ง โดยควรจะแก้ไขคุณสมบัติ ตามมาตรา 13 (2) (ก) แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534

2) วิธีการคัดเลือกผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการ ก.ต.ร. ผู้ทรงคุณวุฒิตาม มาตรา 13 (2) (ก)

จากเดิมการคัดเลือกกรรมการ ก.ต.ร. ผู้ทรงคุณวุฒิ รัฐมนตรีแต่งตั้งโดย ความเห็นชอบของ ค.ร.ม. ทำให้เกิดปัญหาว่าการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการดังกล่าวขาด

ความเป็นอิสระโดยจะถูกครอบงำหรือชี้นำโดยผู้มีอำนาจแต่งตั้ง การประชุม ก.ตร. จึงกลายเป็นที่ประชุมซึ่งไร้หลักการไม่ยึดกุมเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งหมายให้เกิดความเป็นธรรม เป็นเหตุให้อำนาจทางการเมืองสามารถเข้ามาแทรกแซงการบริหารงานบุคคลของตำรวจได้ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเป็นวิธีการเลือกตั้ง โดยขอสิทธิตำรวจเป็นผู้เลือกสรรผู้สมัครสมบัติครบถ้วนจำนวน 54 คน เสนอให้ ก.ตร. โดยตำแหน่งคัดเลือกเหลือจำนวน 18 คน แล้วจึงส่งรายชื่อไปให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทำการเลือกนั้น ก็มีจุดอ่อนอย่างยิ่งเป็นเหตุให้อธิบดีผู้มีอำนาจพิจารณาเลือกสรรคนที่เป็นพรรคพวกของตนหรือเป็นบุคคลที่ตนเองควบคุมได้ อีกทั้งเป็นการจำกัดความคิดเห็นของข้าราชการตำรวจผู้ที่จะเลือกตั้ง จึงควรแก้ไขวิธีการคัดเลือกเสียใหม่ โดยให้ผู้ที่สมัครสมบัติตามข้อ 1) ลงสมัครเข้ารับการเลือกตั้งด้วยความสมัครใจทั้งนี้ จะทำให้ได้กรรมการที่มีความหลากหลายและเต็มใจที่จะเข้าปฏิบัติหน้าที่โดยแท้จริง ที่สำคัญก็คือจะมีความเป็นอิสระเป็นตัวของตัวเองในการแสดงความคิดเห็นตามหลักการ เพราะเป็น ผู้ที่ได้รับเลือกจากข้าราชการตำรวจจะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมของตำรวจโดยส่วนใหญ่ ดังนั้นจะต้องแก้ไขวิธีการคัดเลือกตาม มาตรา 13 ทวิ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534

3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 13(2)(ก)

จากรายงานการวิจัยของ สร้อยตระกูล ดิวฮานนท์ อรรถมานะ²⁷ กล่าวว่า การแก้ปัญหาการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบบริหารนั้น นักบริหารในระดับกลางจะรู้ถึง ปัญหาและข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับการทำงานได้ดีกว่านักบริหารในระดับบน ดังนั้น การพยายาม โน้มน้าวที่จะให้นักบริหารระดับกลางเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา น่าจะเป็นวิถีทางหนึ่ง ที่ทำให้การปฏิรูปการบริหารได้ผลดีกว่าที่จะใช้แบบระดับบนลงสู่ระดับล่างของระบบราชการ แต่ทางเดียว ในการบริหารของกรมตำรวจข้าราชการตำรวจตำแหน่งระดับรองผู้กำกับฯ และผู้กำกับฯ ถือเป็นนักบริหารระดับกลาง ดังนั้น ข้าราชการตำรวจที่มีสิทธิเลือกตั้งควร

²⁷ สร้อยตระกูล ดิวฮานนท์ อรรถมานะ, "การปฏิรูปการบริหารระบบราชการ," (รายงานการวิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517).

จะเป็นตำแหน่งตั้งแต่รองผู้กำกับกับการหรือเทียบรองผู้กำกับกับการขึ้นไป และจากการสำรวจข้อมูลในปัจจุบัน ²⁸ ปรากฏว่าข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่รองผู้กำกับกับการหรือเทียบรองผู้กำกับกับการขึ้นไปทั้งสิ้น 4,229 คน ซึ่งมีจำนวนไม่มากและน้อยเกินไปในการที่จะดำเนินการในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยอาจจะดำเนินการโดยให้เดินทางไปลงคะแนนเสียง ณ สถานที่ที่กำหนดให้เป็นศูนย์อำนาจการเลือกตั้ง เช่น ที่ทำการภาคต่างๆ และเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ราชการประจำก็อาจจะกำหนดเป็นกลุ่มและให้เดินทางไปลงคะแนนในวันเวลาที่ไมตรงกัน และให้มีกรรมการประจำศูนย์เลือกตั้งหรือกรรมการนับคะแนนโดยมีบุคคลภายนอก เช่น ข้าราชการอื่น หรืออาสาสมัครเข้าร่วมเป็นกรรมการและสักขีพยาน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความบริสุทธิ์และยุติธรรมในการเลือกตั้ง การดำเนินการดังกล่าวนี้จะต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขมาตรา 13 (2)(ก), มาตรา 13 ทวิ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 และหลักเกณฑ์วิธีการเกี่ยวกับการเลือกกรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิให้เหมาะสมสอดคล้องต้องกัน

4) กรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 13 (2)(ข)

สำหรับกรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 13 (2)(ข) นั้นผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีบุคคลภายนอกที่มีใช้ข้าราชการตำรวจเข้ามาเป็นกรรมการ ก.ตร. ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจเป็นระบบเปิดที่มีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้จากองค์กรหรือบุคคลต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำรวจในระบอบประชาธิปไตย ²⁹ และ พล.ต.ท. สุพาสน์ฯ ³⁰ กล่าวว่า ในกรณีที่มิอาจารย์บุคคลภายนอกมาเป็นกรรมการ ก.ตร. ก็มีเสียดสี ทำให้ ก.ตร. โดยตำแหน่งหรือกรรมการ ก.ตร.

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁸ สำนักงานกำลังพล, มีนาคม 2538.

²⁹ ประชัช เปี่ยมสมบูรณ์, ความรับผิดชอบเชิงวิชาชีพในงานตำรวจ, 2536

³⁰ สัมภาษณ์ พล.ต.ท. สุพาสน์ วีระพันธุ์, อดีต กรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ,

ผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจาก การเลือกตั้งไม่สามารถทำอะไรที่เป็น การนอกกลุ่ม นอกกรอบ ไม่เหมาะสมอื่น จะเกิดความเสียหายได้ ซึ่งอาจารย์เหล่านั้นอาจจะออกไปบอกกล่าวต่อสื่อมวลชน หรือพรรค พวกเพื่อนฝูงจะทำให้ภาพพจน์ของตำรวจเสียหายได้ จึงเป็นการดีที่ทำให้เกิดความ เป็นธรรม แต่ถ้ามองในแง่ที่ว่าอาจารย์ต่างๆ เหล่านั้นเป็นบุคคลภายนอกไม่รู้เรื่องตำรวจดีพอนั้นก็เป็น แนวความคิดหนึ่งเช่นกัน อย่างไรก็ตามผู้วิจัยมีเหตุผลว่า บุคคลภายนอกเหล่านั้นไม่จำเป็นต้อง เป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยเท่านั้น ควรจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการบริหาร ทั้งนี้จะเป็นอาจารย์หรือนักธุรกิจจากภาคเอกชนหรือผู้บริหารจากรัฐวิสาหกิจก็ได้ ซึ่งเลือก สรรจากบุคคลที่มีความรู้ (knowledge) มีความรับผิดชอบ (responsibility) มีความ สนใจ (interest) และควรจะต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกรัฐสภา กรรมการ พรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง ทั้งนี้เพื่อให้กรรมการดังกล่าวนี้มีความคิด เป็นอิสระมิได้ถูกครอบงำหรือชี้นำ และในการตัดสินใจนั้นพิจารณาจากหลักการและเหตุผล ในการอภิปรายที่เปิดเผยกว้าง ที่สำคัญบุคคลเหล่านั้นจะได้นำแนวความคิดที่เป็นหลักวิชาการหรือ แนวความคิดที่แปลกใหม่เข้ามาชี้นำเพื่อพัฒนาการบริหารงานของกรมตำรวจให้รัดหน้าได้บ้าง

อย่างไรก็ตามจะมีปัญหาว่าจะมีวิธีการเลือกสรรอย่างไร ที่จะไม่ทำให้ได้บุคคล ที่จะมาเป็นกรรมการ ก.ตร. ประเภทที่ถูกครอบงำจากผู้มีอำนาจเสนอ คืออธิบดีหรือรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นปัญหาที่หากที่จะหาวิธีการแก้ไขให้เหมาะสมได้ จึงควร ให้กรรมการ ก.ตร. โดยตำแหน่ง และกรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจาก การเลือกตั้ง เสนอรายชื่อคนละ 1 ชื่อ แล้วลงคะแนนเสียงกัน ซึ่งก็อาจจะมีปัญหาว่าจะเกิดการลอบบงการ ในการลงคะแนนเสียง แต่ก็จะสามารถได้บุคคลที่หลากหลายและเป็นอิสระ โดย การแก้ไขมาตรา 13 (2) (ข) แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 และออกกระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกสรร ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิตาม มาตรา 13(2) (ข) ขึ้นใหม่

5) จำนวนของกรรมการ ก.ตร.

เป็นที่ถกเถียงกันอย่างมากสำหรับประเด็นปัญหาว่า จำนวนของกรรมการ ก.ตร. แต่ละประเภทนั้นควรจะมีจำนวนเท่าไร จึงจะสามารถถ่วงดุลย์กันได้ใน การลงมติ

และเป็นการยากที่จะตัดสินใจว่าแต่ละประเภทควรมีจำนวนเท่าไร ทั้งนี้เพราะต่างมีเหตุผล
โต้แย้งต่อกันต่างแง่ต่างมุมกัน ซึ่งเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2537 กรมตำรวจได้จัดตั้งคณะ
กรรมการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ โดยมีประเด็นที่จะแก้ไข
องค์ประกอบของ ก.ตร. เลื่อนใหม่ให้เหมาะสม ได้ดำเนินการประชุมอย่างรวบรัดเพียงครั้ง
เดียว และได้สรุปความเห็นควรแก้ไของค์ประกอบ ก.ตร. เลื่อนใหม่^{๓๑} โดยแก้ไขจำนวน
ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิเก้าคนเป็นห้าคน และกรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 13(2)
(ก) เป็นผู้ซึ่งได้รับบำเหน็จบำนาญและเคยรับราชการเป็นข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่
ผู้บัญชาการหรือเทียบผู้บัญชาการขึ้นไปมาแล้ว จำนวนสามคน ซึ่งมาจากการเลือกของ
ข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่ผู้กำกับการหรือเทียบผู้กำกับการขึ้นไป โดยให้กรรมการ
ก.ตร. โดยตำแหน่งคัดเลือกบุคคลจำนวนสามเท่าของจำนวนกรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ
ตามมาตรา 13(2)(ก) และสำหรับกรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 13(2)(ข)
เป็นผู้ซึ่งรับราชการหรือได้รับบำเหน็จบำนาญและเคยรับราชการเป็นข้าราชการตำรวจใน
ตำแหน่งตั้งแต่ผู้บัญชาการหรือเทียบผู้บัญชาการขึ้นไป หรือผู้ซึ่งรับราชการหรือได้รับบำเหน็จ
บำนาญและเคยรับราชการเป็นข้าราชการตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 10 หรือตำแหน่งที่เทียบเท่า
ขึ้นไป จำนวนสองคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี หากรัฐมนตรี
ที่เข้ารับหน้าที่ใหม่จะดำเนินการแต่งตั้งผู้อื่นแทนก่อนถึงกำหนดวาระก็ได้ ในกรณีดังกล่าว
นี้จะเห็นได้ชัดเจนว่ามีการแก้ไของค์ประกอบของ ก.ตร. โดยลดจำนวนกรรมการ ก.ตร.
ผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการเลือกตั้งลง ทั้งนี้เนื่องจากได้มี ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการ
เลือกตั้งบางท่านได้ออกมาคัดค้านการกระทำของรัฐมนตรีมหาดไทยในสมัยนั้น ทางคณะ
กรรมการจึงได้เสนอแก้ไของค์ประกอบ ก.ตร. เลื่อนใหม่ เพื่อลดบทบาทของกรรมการ
ก.ตร. ประเภทดังกล่าว และได้เพิ่มอำนาจของรัฐมนตรีในการที่จะเสนอแต่งตั้งผู้ที่จะมา
เป็นกรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 13(2)(ข) และรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่ใหม่
สามารถจะดำเนินการแต่งตั้งผู้อื่นแทนก่อนถึงกำหนดวาระได้นั้น เป็นการเพิ่มอำนาจให้

^{๓๑} "รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบ
ข้าราชการตำรวจ, ครั้งที่ 1/2537," 10 มีนาคม 2537.

รัฐมนตรีในการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจมากยิ่งขึ้น และถ้าหากว่า ก.ตร. มีองค์ประกอบดังกล่าวจะส่งผลให้นักการเมืองใช้อิทธิพลแทรกแซงการบริหารงานตำรวจได้มากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ทำให้การบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจไม่เป็นไปตามระบบคุณวุฒิและระบบคุณธรรมดังที่ควรจะเป็น

อย่างไรก็ดีประเด็นปัญหาเรื่องจำนวนของกรรมการ ก.ตร. แต่ละประเภทว่าจะมีจำนวนเท่าไรนั้น ไม่มีสูตรสำเร็จในการกำหนดเอาไว้ แต่จากหลักการในการถ่วงดุลย์แล้ว ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่า กรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิจะมีจำนวนเท่าไรนั้นขึ้นอยู่กับจำนวนกรรมการ ก.ตร. โดยตำแหน่ง ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่จำนวน 8 คน ดังนั้นกรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิควรมีจำนวน 8 คน และสำหรับประธาน ก.ตร. นั้นสามารถออกเสียงชี้ขาดเพิ่มได้อีกหนึ่งเสียงในกรณีที่มีเสียงที่เท่ากัน ดังนั้นควรลดจำนวนกรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากกาเลือกตั้งลงเหลือ 5 คน ส่วนกรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากบุคคลภายนอกนั้นคงมีจำนวน 3 คนเท่าเดิม เพราะว่าหากบุคคลที่เป็นกรรมการดังกล่าวมีคุณสมบัติตามข้อ 4 แล้ว จะมีความเป็นอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำจากฝ่ายใด ในการตัดสินใจนั้นสามารถพิจารณาด้วยเหตุด้วยผลและหลักการที่เป็นธรรมและถูกต้องจากการชี้แจงของเจ้าหน้าที่หรือการอภิปรายของกรรมการ ก.ตร. ประเภทอื่นๆ ซึ่งจะก่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจ และน่าจะเป็นไปตามระบบคุณธรรมมากยิ่งขึ้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5.2 แนวทางแก้ไของค์ประกอบของ ก.ตร.ผู้ทรงคุณวุฒิ

ปัจจุบัน	แนวทางแก้ไข	เหตุผล
<p>(ก) ผู้ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการตำรวจในตำแหน่งตั้งแต่รองผู้บัญชาการหรือตำแหน่งที่เทียบเท่าขึ้นไป จำนวน 6 คน ซึ่งมาจากการเลือกของข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่ผู้กำกับการขึ้นไป (โดยอธิบดีเป็นผู้เลือกสรรผู้มีคุณสมบัติครบถ้วน 54 คน ให้ ก.ตร. โดยตำแหน่งคัดเลือกเหลือ 18 คน แล้วส่งรายชื่อไปให้ผู้มีสิทธิเลือก)</p>	<p>(ก) เป็นผู้ซึ่งเคยรับราชการตำรวจเช่นเดิม แต่ตัดสินใจที่รับราชการตำรวจอยู่หรือโอนเป็นข้าราชการอื่น จำนวนลดเหลือ 5 คน ซึ่งมาจากการเลือกของข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่รองผู้กำกับการขึ้นไป (โดยให้ผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนลงสมัครรับเลือกตั้ง)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ยังคงให้มีการเลือกตั้งเพื่อให้ข้าราชการตำรวจมีส่วนร่วมในการบริหาร โดยผ่านตัวแทนที่เลือกตั้งเข้าไป ยังผลให้การดำเนินงานได้รับการยอมรับและให้ความร่วมมือมากยิ่งขึ้น - ในการลงสมัครรับเลือกตั้งก็เพื่อให้กรรมการเป็นอิสระปราศจากการถูกครอบงำหรือชี้นำจากผู้คัดเลือก - เพื่อให้มีความหลากหลายและคำนึงถึงความเป็นธรรมของส่วนรวมมากยิ่งขึ้น - เป็นการตัดทอนอำนาจฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารมิให้ใช้อำนาจโดยปราศจากการถ่วงดุลย์ - การลดจำนวนเพื่อให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมกับ ก.ตร. โดยตำแหน่ง (เมื่อรวมกับ ก.ตร. ตาม (ข) แล้ว)

ตารางที่ 5.2 - ต่อ -

ปัจจุบัน	แนวทางแก้ไข	เหตุผล
<p>(ข) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 คนซึ่งได้รับเลือกโดย ก.ตร. โดยตำแหน่งและ ก.ตร. ตาม (ก)</p>	<p>(ข) มีจำนวนคงเดิม แต่ต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถด้านบริหาร จะเป็นอาจารย์หรือนักธุรกิจหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจก็ได้ เป็นกลางทางการเมืองเช่นเดียวกับ ก.ตร.ตาม (ก) (ก.ตร. โดยตำแหน่งและตาม (ก) เสนอชื่อแล้วลงคะแนนเสียง)</p>	<p>- เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของตำรวจเป็นระบบเปิดที่สาธารณชนสามารถตรวจสอบได้</p> <p>- ป้องกันมิให้ ก.ตร. โดยตำแหน่งและตาม (ก) ซึ่งเป็นตำรวจหรือเคยเป็นตำรวจกระทำความผิดในสิ่งที่อาจจะเสียหายหรือไม่ถูกต้อง</p> <p>- เพื่อเป็นกรรมการที่อิสระสามารถวินิจฉัยด้วยเหตุผลและหลักการปราศจากการขึ้นนำ</p> <p>- เป็นผู้นำแนวความคิดหรือความรู้ทางวิชาการใหม่ๆ เข้ามาพัฒนาการบริหารงานในกรมตำรวจมากยิ่งขึ้น</p>

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปัจจัยด้านอำนาจและหน้าที่

อำนาจและหน้าที่ของ ก.ตร. ในฐานะที่เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจนั้น จะเกี่ยวข้องกับ การดำเนินการบรรจุเข้ารับราชการตำรวจ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มพิเศษ การดำเนินการ

ทางวินัย การไล่ออกจากราชการ การเกษียณอายุราชการ ตลอดจนการอุทธรณ์ เป็นต้น แต่ที่เป็นปัญหาสำคัญและเป็นที่สนใจของข้าราชการตำรวจ นักการเมือง ประชาชนและสื่อมวลชนก็คือการแต่งตั้งหรือปลดอธิบดีกรมตำรวจและการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับนายพลตำรวจในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้จะศึกษาปัจจัยด้านอำนาจและหน้าที่ของ ก.ตร. ที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งหรือปลดอธิบดีกรมตำรวจ และการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับสูงที่เป็นที่สนใจและวิพากษ์วิจารณ์กันโดยทั่วไป ดังนี้

สาเหตุและสภาพปัญหาในการแต่งตั้งหรือปลดอธิบดีกรมตำรวจ

จากการวิจัยพบว่าผู้มีอำนาจทางการเมืองในฐานะที่มีอำนาจสูงกว่าตำรวจย่อมมีอำนาจหน้าที่ที่จะบังคับบัญชาตำรวจได้ภายใต้กฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติแล้วนักการเมืองโดยเฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือนายกรัฐมนตรีจะเกี่ยวข้องในการเลือกบุคคลที่จะมาเป็นอธิบดีกรมตำรวจ และมักจะครอบงำให้นายอธิบดีกรมตำรวจให้ปฏิบัติตามนโยบายหรือความต้องการของตนเองและพรรคพวกในการแสวงหาและพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ทางการเมืองและทางธุรกิจเท่านั้น ก.ตร. ซึ่งเป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล และมีอำนาจตามกฎหมายในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งอธิบดีกรมตำรวจตามที่รัฐมนตรีพิจารณาคัดเลือก แล้วเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้วจึงนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และได้มีปัญหาเกิดขึ้นว่า ก.ตร. เป็นแค่ "ตรายางประทับ" ไม่สามารถทำหน้าที่สร้างและพิทักษ์ระบบคุณธรรมอันเป็นหลักการพื้นฐานได้ จึงควรจะได้พิจารณาว่าข้าราชการการเมืองสมควรจะมีบทบาทในการพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับใด จึงจะไม่เป็นการก้าวข้ามและควบคุมข้าราชการประจำ

แนวทางแก้ไขปัญหา

จากรายงานผลการวิจัยเรื่อง "บทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำ และข้าราชการการเมือง" ของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ และ



ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมบูรณ์ สุขสำราญ^{๓๒} ซึ่งได้ทำการวิจัย เมื่อ พ.ศ. 2523-2524 ปรากฏความเห็นจากการสัมภาษณ์ข้าราชการการเมืองระดับรัฐมนตรี ว่า ข้าราชการการเมืองต้องการมีบทบาทในเรื่องแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการประจำ ระดับปลัดกระทรวงเพียงระดับเดียว เพราะถือว่าข้าราชการการเมืองมีฐานอำนาจมาจากประชาชน ไม่ใช่มาจากข้าราชการประจำในกระทรวง จึงไม่ต้องการมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายลงไปถึงระดับอธิบดี ซึ่งถือว่าไม่จำเป็น สุดท้าย ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางการปรับปรุงบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ ในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในรายงานผลการวิจัยดังกล่าว ไว้ว่า ควรให้อำนาจแก่ข้าราชการการเมืองคุมข้าราชการประจำระดับปลัดกระทรวงและอธิบดีได้โดยตรง ส่วนระดับรองลงไปให้เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการประจำที่จะปกครองบังคับบัญชาตนเอง และตามความคิดเห็นของ ศ. จุฑา สุภาพ^{๓๓} ซึ่งได้ตั้งข้อสังเกตในการพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการตำรวจเอาไว้ว่า อยากให้เกิดความเป็นระบบเพราะกรมตำรวจเป็นกรมใหญ่มีกำลังพลจำนวนมาก จึงอยากให้ทำทุกอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะการแต่งตั้งให้เกิดความเป็นธรรมถูกต้องชัดเจนสามารถตรวจสอบได้ ชี้แจงต่อสื่อมวลชน หรือใครก็ตามที่มองอยู่ได้ และอยากให้เป็นกลุ่มตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของแต่ละคนให้ชัดเจน

หากแต่ในการพิจารณาแต่งตั้งอธิบดีกรมตำรวจที่ผ่านมานั้น ก.ตร. ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกให้เป็นตามระบบคุณธรรม และมีปัญหาในกรณีที่เมื่อรัฐมนตรีคัดเลือกตัวบุคคลแล้วเสนอ ก.ตร. พิจารณา ก.ตร. พิจารณาไม่เห็นชอบตามรัฐมนตรีเสนอ จะมีวิธีการดำเนินการอย่างไรต่อไป จะให้รัฐมนตรีกลับไปพิจารณาใหม่หรือเสนอ ค.ร.ม. พิจารณา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๓๒} กระทบ ทองธรรมชาติ และ สมบูรณ์ สุขสำราญ, บทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง, เอกสารทางวิชาการ หมายเลขที่ วช. 4/2524 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ., 2524)

^{๓๓} สำนักงาน ก.ตร., "รายงานการประชุม ก.ตร., ครั้งที่ 4/2538," 15 กุมภาพันธ์ 2538.

ต่อไป หรือ ก.ตร.สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงด้วยบุคคลได้หรือไม่ ทั้งนี้เป็นเพราะเหตุว่าไม่มีกฎหมายกำหนดเอาไว้ให้แน่ชัด ซึ่ง พล.ต.ท.สุพาสน์³⁴ กล่าวว่าในปัญหาดังกล่าว หากรัฐมนตรีเสนอชื่อบุคคลเดิมอีก แล้ว ก.ตร.เปลี่ยนแปลงมติที่ประชุมของตนเอง ก็จะถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่ยึดมั่นในระบบคุณธรรม และรัฐมนตรีก็จะเสียหลักการที่จะต้องยึดเสียงข้างมาก ซึ่งไม่เป็นการสอดคล้องตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเห็นว่าหากมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกตามระบบคุณธรรมที่ถูกต้องเหมาะสมแล้ว รัฐมนตรีได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว หาก ก.ตร.พิจารณาไม่ให้ความเห็นชอบ ก็ควรจะให้อำนาจรัฐมนตรีสามารถที่จะเสนอขออนุมัติจาก ค.ร.ม.ต่อไปได้เลย แต่ทั้งนี้ในการเสนอนั้นจะต้องมีรายละเอียดการพิจารณาถึงเหตุผลที่เหตุใดไม่ให้ความเห็นชอบให้ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อมูลให้ ค.ร.ม.พิจารณาต่อไป และ ค.ร.ม.พิจารณามีความเห็นเป็นอย่างไรให้ถือเป็นข้อยุติ แล้วให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้ง สำหรับปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า เมื่อ ก.ตร.ไม่ให้ความเห็นชอบแล้วจะสามารถเสนอด้วยบุคคลแทนได้หรือไม่ ในกรณีนี้ตามกฎหมายโดยมาตรา 18 ได้บัญญัติไว้ว่า "ไม่ตัดสิทธิกรรมการข้าราชการตำรวจคนไหนคนใดที่จะเสนอ" ถึงแม้จะเป็นการยื่นขึ้นอำนาจ ก.ตร.ก็ตาม แต่กฎหมายได้บัญญัติไว้ในเรื่องการแต่งตั้งตามมาตรา 24 ไว้โดยเฉพาะ ให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจตามกฎหมายพิจารณาเสนอ ดังนั้น ปัญหานี้จึงต้องดูที่บทบัญญัติ³⁵ หากบทบัญญัติมิได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเสนอหรือดำเนินการใดๆก่อนไว้ ก.ตร.ก็หยิบยกขึ้นมาพิจารณาเองได้ แต่ถ้ามีบทบัญญัติไว้ให้ผ่านการพิจารณาหรือผ่านการดำเนินการใดๆ ของผู้บังคับบัญชา ก่อนเช่นนี้ ก.ตร.จะพิจารณามีมติไปเลยไม่ได้ ต้องให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาหรือดำเนินการ

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁴ สัมภาษณ์ พล.ต.ท.สุพาสน์ จีระพันธุ์, อดีตกรรมการ ก.ตร.ผู้ทรงคุณวุฒิ,
31 มีนาคม 2538.

³⁵ พ.ต.ท.อาจิม โชติวงศ์, "ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจในการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ" (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 94.

ตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้เสียก่อน ก.ตร. จึงไม่สามารถที่จะเสนอตัวบุคคลแทนได้ ฉะนั้น จึงควรเสนอแก้ไขขั้นตอนการเสนอแต่งตั้งอธิบดีฯ ตามมาตรา 24 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 ให้ชัดเจน

สำหรับกรณีการปลดอธิบดีกรมตำรวจนั้น ในอดีตที่ผ่านมา รัฐมนตรีมักจะใช้อำนาจตามกฎหมายสั่งให้อธิบดีกรมตำรวจไปช่วยราชการ หรือสำรองราชการ หรือให้ออกจากราชการไว้ก่อน หรือนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งอื่นนอกกรมตำรวจ ซึ่งทุกครั้งที่เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวเช่นนี้เกิดขึ้น ก็จะมีการเสนอแต่งตั้งข้าราชการตำรวจรักษาราชการแทนบ้าง หรือเสนอแต่งตั้งเป็นอธิบดีแทนบ้าง และเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันโดยทั่วไปว่าเป็นการใช้อำนาจอิทธิพลข่มเหงรังแกข้าราชการประจำ หรือแทรกแซงการบริหารงานของกรมตำรวจ ทั้งนี้ทั้งนั้นก็แล้วแต่เหตุผล หากดำเนินการเพราะเนื่องจากการปฏิบัติงานของอธิบดีไม่สอดคล้องตามนโยบายที่กำหนดไว้ในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเป็นทางการกระทำที่อันควร แต่ถ้าหากด้วยความเป็นหรือเหตุผลกลไกที่มีไว้เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและชาติบ้านเมืองแล้วก็เป็นการไม่อันควรอย่างยิ่ง ที่ผ่านมานั้นส่วนใหญ่จะมีสาเหตุมาจากกรณีหลัง ก.ตร. ซึ่งเป็นองค์กลางในการบริหารงานบุคคลไม่มีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือแม้กระทั่งพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เพื่อขอความเป็นธรรม ทั้งนี้เพราะกฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้ และสำหรับการร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจนั้นกฎหมายกำหนดให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการร้องทุกข์ไว้ โดยมีสาระสำคัญว่าผู้อยู่ได้บังคับบัญชาอาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาได้ และถ้ายังไม่หมดสงสัยหรือไม่พอใจในคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ก็อาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปได้ ซึ่งผู้บังคับบัญชาของอธิบดีกรมตำรวจก็คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของอธิบดีผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปคือนายกรัฐมนตรี เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าการร้องทุกข์ของอธิบดีคือผู้บังคับบัญชาคงไม่มีผลอย่างแน่นอน ดังนั้นควรมีการแก้ไขกฎหมายให้มีการร้องทุกข์ต่อ ก.ตร. ได้ ทั้งนี้เพื่อพิจารณาให้เกิดความเป็นธรรม ในปัจจุบันนี้การบริหารราชการแผ่นดินของไทยเรายังไม่มีศาลปกครองที่จะควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจหรือการกระทำหรือคำสั่ง

ของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหาร ในอนาคตหากมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมา ก็อาจจะมีคดี การฟ้องร้องการใช้อำนาจทางการบริหารของผู้บังคับบัญชาชั้นผู้ศาลปกครองอย่างแน่นอน

สาเหตุและสภาพปัญหาในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับสูง

สืบเนื่องมาจากปัญหาองค์ประกอบของ ก.ตร. โดยที่มาของกรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 13(2) (ก) และ (ข) ที่ไม่มีความโปร่งใส ซึ่งอาจจะถูกครอบงำหรือ ชี้นำโดยผู้มีอำนาจเสนอชื่อหรือคัดเลือกได้ ถ้าหากว่ามีการแก้ไของค์ประกอบของ ก.ตร. ตามข้อเสนอแนะแล้ว จะทำให้ได้กรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถ ความ สนใจ และความรับผิดชอบต่อหน้าที่ตามที่ได้รับการเลือกมา อย่างไรก็ตามกฎหมายเกี่ยวกับการ แต่งตั้งข้าราชการตำรวจ โดยเฉพาะข้าราชการตำรวจระดับสูงตั้งแต่สารวัตร-รองอธิบดี ได้บัญญัติให้แบ่งการพิจารณาเป็น 2 ระดับ คือ ระดับผู้บังคับการ-รองอธิบดี และสารวัตร- รองผู้บังคับการ โดยมีขั้นตอนในการดำเนินการสรุปได้ดังนี้

1. ระดับผู้บังคับการ-รองอธิบดี อธิบดีเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกจากข้าราชการ ตำรวจที่คณะกรรมการคัดเลือกเสนอแนะ แล้วเสนอ ก.ตร. ให้ความเห็นชอบก่อนจะเสนอไป ยังคณะรัฐมนตรี เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้วจึงให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระ กรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

2. ระดับสารวัตร-รองผู้บังคับการ อธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งจากข้าราชการตำรวจที่ คณะกรรมการคัดเลือกเสนอแนะ

สำหรับคณะกรรมการคัดเลือกนั้น ก.ตร. แต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติ และความเหมาะสมของข้าราชการตำรวจผู้มีสิทธิดำรงตำแหน่ง หากพิจารณาโดยผิวเผินแล้ว ในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับผู้บังคับการ-รองอธิบดี ก.ตร. มีอำนาจหน้าที่พิจารณา ให้ความเห็นชอบแล้ว ยังแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อทำการกลั่นกรองก่อนอธิบดีจะคัด เลือก และในระดับสารวัตร-รองผู้บังคับการก็เช่นกัน ก.ตร. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก เพื่อทำการกลั่นกรองก่อนที่อธิบดีจะสั่งแต่งตั้ง การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจใน 2 ระดับนั้น ทางฝ่ายการเมืองไม่น่าจะเข้ามาแทรกแซงได้ หรืออธิบดีไม่น่าจะใช้อำนาจเกินขอบเขตได้

แต่ถ้าหากพิจารณาโดยละเอียดถึงการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกแล้ว จะพบว่า ก.ตร. โดยการเสนอของอธิบดีกำหนดให้คณะกรรมการคัดเลือกระดับผู้บังคับการ-รองอธิบดี ประกอบด้วย ก.ตร. โดยตำแหน่งจำนวน 3 คน พิจารณาจาก รองอธิบดี, ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา 13(2)(ก) จำนวน 3 คน, ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 13(2)(ข) จำนวน 2 คน และเลขาธิการ ก.พ. เป็นประธาน และคณะกรรมการคัดเลือกระดับสารวัตร-รองผู้บังคับการ ประกอบด้วย รองอธิบดี (ฝ่ายบริหาร) เป็นประธาน, รองอธิบดีอีกจำนวน 2 คน ที่อธิบดีและรัฐมนตรีคัดเลือก และผู้ช่วยอธิบดีจำนวน 3 คน ที่อธิบดีและรัฐมนตรีคัดเลือก และการเสนอรายชื่อคณะกรรมการคัดเลือกอธิบดีโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ ฉะนั้นการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจทั้งสองระดับดังกล่าวอธิบดีและรัฐมนตรีใช้อำนาจผ่านทางคณะกรรมการคัดเลือกโดยความเห็นชอบของ ก.ตร. ประเด็นสำคัญที่ทำให้การเมืองแทรกแซงและอธิบดีหรือผู้มีอำนาจให้อำนาจในการแต่งตั้งในระบบอุปถัมภ์ ก็คือ ปัญหาการเมืองภายในกรมตำรวจ พล.ต.อ. สนั่น³⁶ และ พล.ต.ท. สุพาสน์³⁷ ยืนยันว่าข้าราชการตำรวจส่วนหนึ่งพยายามเข้าหาผู้มีอำนาจคือนักการเมืองที่ดี หรืออธิบดีที่ดีนั้น เพราะมีความจริงอยู่ว่าการวิ่งเต้นมักจะได้ผลสำเร็จสูงกว่า จึงทำให้การพิจารณาแต่งตั้งไม่เป็นไปตามระบบคุณวุฒิและระบบคุณธรรม และ พล.ต.อ. สนั่นยืนยันว่าก่อนที่จะมีการพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับนายพลตำรวจที่น่าจะมีปัญหานั้น ผู้มีอำนาจได้เชิญให้ไปพบเพื่อชี้แจงถึงสาเหตุที่จะให้การสนับสนุน พล.ต.อ. สนั่นชี้แจงว่าในกรณีนี้ได้ไตร่ตรองถึงเหตุผลเป็นอย่างดีว่าควรหรือไม่ควร ถ้ามีเหตุผลความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริงแล้วจะให้การสนับสนุน เช่นการเสนอ พล.ต.ต. วรณรัตน์ คุชวัณ ซึ่งนายกรัฐมนตรียังบัญชาให้การสนับสนุนเป็นรองผู้บัญชาการ ทั้งนี้

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁶ สัมภาษณ์ พล.ต.อ. สนั่น คุ้มจินดา, กรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ,

31 มีนาคม 2538.

³⁷ สัมภาษณ์ พล.ต.ท. สุพาสน์ วีระพันธุ์, อดีตกรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ,

31 มีนาคม 2538.

ลำดับอาวุโสต่ำมาก แต่ทั้งนี้เพราะว่า พล.ต.ต. วรณรัตน์ฯ ปฏิบัติหน้าที่ในคดีเพชรซาอุ
ได้ผลดีที่ชื่อเสียงประเทศไทยได้เป็นอย่างดี แต่ถ้าไม่มีเหตุผลเพียงพอแล้วจะไม่ให้การ
สนับสนุนอย่างแน่นอน



แนวทางแก้ไขปัญหา

จากสภาพปัญหาการใช้อำนาจของอธิบดีและรัฐมนตรีผ่านทางคณะกรรมการคัดเลือก
โดยความเห็นชอบของ ก.ตร. นั้น ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่านอกจากจะแก้ไของค์ประกอบของ
ก.ตร. ตามที่เสนอแนะข้างต้นแล้ว การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจทุกระดับชั้น ก.ตร. จะต้อง
กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งให้ชัดเจนและโปร่งใส ทั้งนี้ คำนึงถึงความรู้
ความสามารถ คุณวุฒิ ความประพฤติ ผลการปฏิบัติงาน และความอาวุโส ภายใต้ระบบคุณวุฒิ
คุณธรรม และสิ่งที่ควรคำนึงมากที่สุดก็คือความเหมาะสมของประชาชนและประเทศชาติ อันเป็นที่
รักยิ่งของคนไทยไม่ว่าจะเป็นข้าราชการประจำและการเมืองก็ตาม ผู้วิจัยขอเสนอแนะให้นำ
การประเมินผลบุคคลที่เหมาะสมมาใช้เป็นเครื่องมือในการพิจารณาเรื่องการบริหารงานบุคคล
ทั้งในด้านการแต่งตั้ง การเลื่อนเงินเดือน การทดลองปฏิบัติราชการ เหล่านี้เป็นต้น ทั้งนี้
ในปัจจุบันเทคโนโลยีได้พัฒนารุดหน้าไปมากแล้ว หากพิจารณาใช้เทคโนโลยีเข้าไปช่วยเสริม
ในการบริหารแล้ว จะเกิดความสะดวกรวดเร็วและถูกต้องมากยิ่งขึ้น และที่สำคัญเพื่อเป็นขวัญ
กำลังใจแก่ข้าราชการตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ควรจะกำหนดระยะเวลาการแต่งตั้ง
แต่ละวาระและระดับเอาไว้ให้แน่นอน ไม่เลื่อนลอยเหมือนในปัจจุบัน ซึ่งจะทำให้ข้าราชการ
ตำรวจขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานต้องคอยตรวจสอบ สอดส่อง หรือวิ่งเต้นกันตลอด
เวลา ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสงบสุขเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

นอกจากนี้ในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับผู้บังคับการ-รองอธิบดีนั้น ไม่มี
ความจำเป็นใดๆ ที่จะต้องเสนออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี เพราะเหตุว่าอธิบดีกรมตำรวจเป็นผู้
รับผิดชอบในการบริหารราชการตามนโยบายรัฐบาล ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
มอบหมายควบคุมดูแลอยู่แล้ว ที่สำคัญหากมีการเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีก็จะเป็นโอกาส
หรือช่องที่ทำให้ทางฝ่ายการเมืองใช้อำนาจอิทธิพลเข้าแทรกแซงได้มากยิ่งขึ้น ดังนั้นจะควร

แก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการแต่งตั้งให้สอดคล้องกับผลการวิจัย ดังกล่าวนี

สรุป

ตำรวจในระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักคุณภาพระหว่างสิทธิส่วนบุคคล กับหลักการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในบ้านเมือง และหลักกฎหมายของบ้านเมือง การกิจของตำรวจในระบอบประชาธิปไตยมีลักษณะแตกต่างกับตำรวจในระบอบเผด็จการ กล่าวคือการปฏิบัติหน้าที่เป็นการสนองตอบต่อความรับผิดชอบแก่ประชาชนส่วนรวม มิใช่เป็นการสนองตอบต่อผู้นำทางการเมืองหรือพรรคการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับการเมือง จะเป็นไปในทิศทางใดนั้นย่อมจะแตกต่างกันไปตามประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ อุดมการณ์ทางการเมือง การปกครอง ความเชื่อ เศรษฐกิจ และค่านิยมของสังคมเป็นพื้นฐาน ความสัมพันธ์ดังกล่าวหากจะแยกออกจากกันได้ เพราะต่างก็เป็นอุปสรรคเกื้อกูลต่อการรักษาความผาสุกแก่สังคมซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ฝ่ายการเมืองหรือรัฐบาลเป็นผู้วางนโยบายให้ตำรวจนำไปปฏิบัติ และจำเป็นต้องกำหนดมาตรการควบคุมติดตามผลการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ให้บรรลุตามเป้าหมายแห่งนโยบายที่กำหนดไว้ ส่วนตำรวจในฐานะเป็นข้าราชการประจำ จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับ และนโยบายของรัฐบาล ในลักษณะรับผิดชอบงานที่ได้รับมอบหมายลดหล่นไปจากฝ่ายการเมือง และผู้บริหารระดับสูงของกรมตำรวจ นอกจากนี้จะต้องปฏิบัติตามนโยบายแล้ว ยังมีหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาและเสนอวิธีการแก้ไขปัญหาลุप्तรรคต่างๆ ให้แก่ฝ่ายการเมือง อย่างไรก็ตามข้าราชการการเมืองควรจะให้ข้าราชการประจำมีอิสระโดยไม่ถูกรอบงำจากอิทธิพลทางการเมือง ในขณะที่เดิรชวกันข้าราชการประจำจะให้การยอมรับอำนาจอันชอบธรรมของข้าราชการการเมืองในฐานะที่เป็นผู้แทนของประชาชน

ในบางโอกาสผู้นำทางการเมืองต้องการใช้ตำรวจเป็นเครื่องมือในการสร้างความมั่นคงและปลอดภัยให้แก่ตนเอง ดังจะเห็นได้ว่าผู้นำทางการเมืองได้ใช้ตำรวจในการแสวงหาอำนาจทางการเมืองโดยการกำจัดปรปักษ์ทางการเมือง หรือพิทักษ์รักษาผลประโยชน์

ทั้งทางด้านการเมืองและธุรกิจ ด้วยเหตุที่ข้าราชการตำรวจมีจิตใจผูกพันกับพรรคการเมืองของตนหรือต่อตนเองแล้ว ก็จะเป็นฐานเสียงของพรรคการเมืองได้ และการตัดสินใจทางด้านการเมืองนั้นเป็นการตัดสินใจเชิงคุณค่า จึงต้องเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ สำหรับกรณีการใช้อิทธิพลแทรกแซงในการบริหารงานบุคคลในกรมตำรวจ โดยเฉพาะการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับสูงนั้น จะปรากฏข่าวคราวอยู่เสมอทางสื่อมวลชนว่ารัฐมนตรีได้ใช้อิทธิพลขอสับสนุนพรรคพวกของตนเอง หากไม่ได้รับการตอบสนองก็จะเกิดเป็นข้อขัดแย้งกันระหว่างรัฐมนตรีกับผู้บริหารกรมตำรวจ หรือ ก.ตร. ซึ่งเป็นองค์กลางในการบริหารงานบุคคลและสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาต่อความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารงานตำรวจก็คือปัญหาการเมืองภายในกรมตำรวจเอง ซึ่งกำลังกลุกลามกลายเป็นวัฒนธรรมที่ยึดถือปฏิบัติกันอย่างกว้างขวางนั่นก็คือ "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 แต่จากการวิจัยพบว่าทางฝ่ายการเมืองคือรัฐมนตรีก็ยังคงสามารถใช้อิทธิพลแทรกแซงการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจได้เป็นอย่างดีถ้าหากอธิบดีให้ความร่วมมือโดยขาดคุณธรรม จริยธรรม แต่ถ้าหากอธิบดีคำนึงถึงความเป็นธรรม หลักการบริหารเพื่อประโยชน์ของข้าราชการตำรวจและประชาชนแล้ว นักการเมืองจะใช้อำนาจอิทธิพลแทรกแซงได้ลำบาก แต่ก็มีปัญหาที่ว่ารัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งอธิบดี จึงเป็นโอกาสที่ทำให้อธิบดีตกอยู่ภายใต้อาณัติของรัฐมนตรีได้ ดังนั้นองค์ประกอบของ ก.ตร. จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหารงานตำรวจ หากมีการปรับปรุงแก้ไขตามที่

ผู้วิจัยเสนอแนะก็น่าจะทำให้ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นไปในทิศทางที่ดีเหมาะสมมากยิ่งขึ้น หรือไม่ก็ควรตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาวิจัยถึงปัญหาองค์ประกอบอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. และแนวทางแก้ไขอย่างจริงจังปราศจากการอคติขึ้นหรือครอบงำโดยผู้บังคับบัญชา อย่างไรก็ตามก็ทั้งนี้ก็มีปัจจัยอื่นที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนเช่นกัน นั่นก็คือตัวบุคคลที่เป็นกรรมการ ก.ตร. หากขาดจริยธรรมและคุณธรรมแล้วก็ไม่สามารถที่จะทำให้ ก.ตร. เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลเป็นไปตามระบบคุณธรรมดังที่ควรจะเป็นได้.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย