

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่องการควบคุมกรมตำรวจ เป็นการศึกษาที่ผูกพันเชื่อมโยงกับระบบการเมืองไทย ความสัมพันธ์ของฝ่ายบริหารกับระบบการเมืองต่างมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน¹ กรมตำรวจเป็นองค์กรหรือกลไกหน่วยหนึ่งของรัฐ ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน การรักษากฎหมายของรัฐ และความคุมพฤติกรรมให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ ซึ่งเป็นกลไกระบบย่อยที่ส่งผลต่อระบบการเมืองภาพรวมในระบบการเมืองไทยนั้น นักการเมืองและพรรคการเมืองได้แสดงบทบาทหน้าที่ในการทำหน้าที่เป็นกลไกในการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ (interest articulation) และรวบรวมผลประโยชน์ (interest aggregation) ซึ่งเป็นบทบาทในการควบคุมทางการเมืองต่อกลไกรัฐ (ฝ่ายบริหารหรือระบบราชการ) ได้กระทำตามบทบาทอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนด และบทบาทในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน โดยใช้วิธีการทางการบริหาร ควบคุมเรียกร้องต่อระบบราชการโดยตรง ว่ากระทำได้มีประสิทธิภาพหรือไม่อย่างไร

การศึกษาเรื่องการควบคุมกรมตำรวจนั้นมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาดังนี้คือ

1. เพื่อให้ทราบถึงลักษณะของการควบคุมทางการเมืองต่อระบบราชการ ในการบริหารราชการของนักการเมืองและพรรคการเมืองไทย ว่ามีวิธีการควบคุมในทางใดบ้าง และมีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด

¹Fred W. Riggs, "Bureaucrats and Political Development : A Paradoxical View," in Joseph LaPalombara (ed.) Bureaucracy and Political Development (Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1963), pp.120-169.

2. วิเคราะห์สถานะและการปฏิบัติงานของนักการเมืองทั้งฝ่ายพรรคร่วมรัฐบาล และ ฝ่ายค้าน ว่าได้แสดงออกถึงบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการกรมตำรวจได้ผลอย่างไร แต่ละฝ่ายนิยมใช้วิธีการควบคุมแบบใดในลักษณะ เปรียบเทียบ

3. เพื่อนำผลการวิจัยไปแสวงหาหนทางวิธีการเพื่อพัฒนาความเข้มแข็งของสภานิติบัญญัติ พรรคการเมือง นักการเมือง ในการควบคุมระบบราชการให้สนองต่อความต้องการของประชาชน และให้ทั้งสองฝ่ายใช้อำนาจโดยสมดุลกัน

จากการกำหนดวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นไปสู่การค้นพบจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้คือ

1. การควบคุมทางการบริหารของกรมตำรวจมีประสิทธิภาพมากกว่าการควบคุมทางด้านนิติบัญญัติ เพราะการควบคุมทางด้านการบริหารนั้นผู้บริหารสามารถที่จะกำหนดและวางแผนการดำเนินงาน ตลอดจนสามารถมีอำนาจและอิทธิพลในการควบคุมทางการบริหารนั้นมีประสิทธิภาพมากกว่ากระบวนการนิติบัญญัติ โดยฝ่ายบริหารนั้นเป็นผู้ที่กำหนดนโยบายวางแผนงาน ควบคุมดูแลการวางแผนงานนโยบายให้เป็นไปตามทิศทางที่กำหนด ตลอดจนควบคุมแผนงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ฝ่ายบริหารยังมีอำนาจและอิทธิพลในการควบคุมดูแลการบริหารงานโดยการมีอิทธิพลในการแต่งตั้งและโยกย้าย บางครั้งผู้นำฝ่ายบริหารที่ควบคุมกรมตำรวจสามารถที่จะแทรกแซงการบริหารงานในกรมตำรวจได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม

2. การควบคุมทางด้านการบริหารที่มากและใกล้ชิดจะส่งผลต่อการบริหารงาน ที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สกตัวอย่างการควบคุมทางการบริหาร ในด้านนโยบายของกรมตำรวจ กรณีการที่รัฐบาลมีมาตรการจะให้โสเภณีเด็กหมดไป หรือให้มีจำนวนลดน้อยลง รัฐบาลนายกชวน หลีกภัย โดยเฉพาะนายกชวน หลีกภัย ถึงกับประกาศออกมาว่าถ้า "จังหวัดใดท้องที่ไหนมีช่องโสเภณีเด็ก ต้องเช็กคืบกับผู้นำผู้กำกับจังหวัดนั้น"² แสดงให้เห็นว่าถ้าการควบคุมที่ใกล้ชิดจะส่งผลในแง่ประสิทธิภาพ

²ไพโรจน์ อุ่มผไทเซอร์. วาทะชวน หลีกภัย (กรุงเทพมหานคร : สารมวลชน, 2536), หน้า 81.

ภาพการทำงานอย่างมาก และคดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชนและส่งผลในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศระหว่างประเทศไทยกับประเทศซาอุดีอาระเบีย กรณีคดีเพชรซาอุดีอาระเบีย พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ขณะนั้นซึ่งเป็นอธิบดีกรมตำรวจได้ควบคุมงานการดำเนินงานติดตามเพชรของราชวงศ์ซาอุดีอาระเบียอย่างใกล้ชิดทุกขั้นตอน การดำเนินงานของตำรวจจะต้องมีการรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบทุกขั้นตอน² ซึ่งทำให้สามารถวิเคราะห์ได้ว่าการควบคุมที่เข้มงวดจะทำให้เกิดประสิทธิผลต่อการบริหารงานเป็นอย่างยิ่ง การดำเนินงานติดตามเพชรอย่างใกล้ชิดและอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่ายจึงทำให้ตำรวจสามารถติดตามเพชรกลับคืนมา 105 รายการ ซึ่งนับว่าการควบคุมที่ใกล้ชิดจะส่งผลต่อการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ

3. การควบคุมของนักการเมืองจะมีมากขึ้นเรื่อย ๆ ตามลำดับ เพราะกรมตำรวจเป็นกรมที่มีความเกี่ยวข้องกับชีวิตมนุษย์ตั้งแต่การพิทักษ์ความปลอดภัยในเรื่องชีวิตมนุษย์และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การควบคุมตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษและการบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้ที่กระทำความผิด ในระบบการเมืองไทยปัจจุบันนี้นักการเมืองที่เป็นนักธุรกิจเข้ามาผูกพันกับระบบพรรคการเมืองและการบริหารราชการ นักการเมืองบางคนเข้ามาเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนงานและของพรรคพวกของกลุ่มคน สิ่งหนึ่งที่นักการเมืองต้องการควบคุมพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนทั้งหลาย คดีอาชญากรรมในสุคโลกาภิวัตน์จะเป็นคดีข้ามชาติจะส่วนใหญ่ผู้ก่ออาชญากรรมจะไม่เกรงกลัวกฎหมายและบางคดีนั้นนักการเมืองคอยสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง ยกตัวอย่างคดีการฉ้อโกงทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ คดีนั้นเป็นคดีที่ผูกพันโยงใยถึงนักการเมืองด้วย เป็นคดีตัวอย่างหนึ่งที่มีการฉ้อโกงระดับชาติอาจจะเรียกว่าปล้นชาติไทยก็เป็นได้ เพราะฉะนั้นนักการเมืองจะเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในการควบคุมกรมตำรวจมากขึ้นเรื่อยๆ ย่อมมีโอกาสความเป็นไปได้สูงมาก

² "เจ้าบิดบัญชาเลือกนายพลสีกาก็ จากคดีเพชรซาอุดีฯ ถึงชาดกรรมอำพราง,"

4. การควบคุมจากภายนอกในระบบในศตวรรษที่ 21 หรือที่เรียกว่ายุคข้อมูลข่าวสาร มี กระแสการควบคุมจากประชาชนโดยใช้สื่อมวลชนเข้าควบคุมมีความรุนแรงมากกว่าการควบคุมภายใน เพราะประชาชนมีโอกาสได้รับข่าวสารที่รวดเร็วทั่วถึงและมีข้อมูลในการพิจารณาการดำเนินงานของตำรวจอย่างใกล้ชิด ตลอดจนอาชญากรรมรูปแบบใหม่ของกรมตำรวจที่มีความลับซับซ้อน คือ อาชญากรรมรูปแบบผู้ก่ออาชญากรรม "ใส่สูทเสื้อเชิ้ตปกขาว" หรืออาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ตำรวจจะต้องมีความเชี่ยวชาญชำนาญพิเศษในการดำเนินคดี การก่ออาชญากรรมทางเทคโนโลยี ทางระบบคอมพิวเตอร์ ตำรวจจะต้องเรียนรู้เทคนิคการสอบสวนอาชญากรรมรูปแบบใหม่ๆ นี้มากขึ้น การก่ออาชญากรรมแต่ละคดีนั้น ประชาชนจะได้ทราบข้อมูลจากระบบอินเทอร์เน็ตหรือผู้สื่อข่าวที่ทำหน้าที่รายงานอย่างใกล้ชิด การสอบสวนโดยอิสระจะกระทำได้ยากหรือการทำคดีวิสามัญฆาตกรรมของตำรวจในยุคข้อมูลข่าวสารจะต้องอยู่ในการควบคุมของประชาชนและสื่อมวลชน โดยตลอดว่าคดีนี้ตำรวจสมควรจะใช้รูปแบบหรือทฤษฎีการปราบปรามแบบไหนที่จะสำเร็จ ผลการกระทำที่คอร์รัปชันหรือผิดกฎหมายของตำรวจดังเช่น "คดีเพชรช่ออาระเบีย" "คดีฆ่าหม่อม" และสร้างผู้ต้องหาที่เป็นแพะรับบาปขึ้นมาแทนจะหมดไปกระบวนการระบอบยุติธรรมจะโปร่งใสขึ้น ตามหลักการสิทธิมนุษยชน

5. การควบคุมกรมตำรวจจะต้องเป็นระบบและแบบแผนมากขึ้น เช่นการกำหนดนโยบายของรัฐบาลที่จะควบคุมกรมตำรวจจะต้องมีความชัดเจนในเรื่องนโยบายและแผนงาน การที่นักการเมืองจะปลดอธิบดีกรมตำรวจจะต้องมีเหตุผลที่สามารถชี้แจงให้ประชาชนทราบเหตุผลของการปลดออกจากตำแหน่ง หรือการแต่งตั้งอธิบดีกรมตำรวจจะต้องได้รับการยอมรับจากประชาชนนักการเมืองในยุคปัจจุบันจะต้องควบคุมกรมตำรวจภายใต้กติกาและระบบที่มีเหตุผลมากขึ้น

ข้อเสนอแนะ

1. พัฒนาระบบการเลือกตั้งให้มีความบริสุทธิ์ยุติธรรม โดยไม่ให้เงินเข้ามามีบทบาทในการเลือกตั้ง เพราะการใช้เงินซื้อเสียงทำให้ได้นักการเมืองที่ขาดอุดมการณ์การทำงานที่มุ่งผลประโยชน์ของตนเป็นหลัก ถ้าบุคคลผู้นั้นมีโอกาสบริหารงานรัฐบาลโดยเฉพาะควบคุมกรมตำรวจ ถ้านักการเมืองผู้เข้ามาควบคุมกรมตำรวจขาดความโปร่งใสและขาดศรัทธาจากประชาชนย่อมส่งผลร้ายต่อการควบคุมกรมตำรวจ

2. พัฒนาระบบการสื่อสาร องค์การตำรวจซึ่งมีหน้าที่หลักในการควบคุมอาชญากรรมในสังคมนั้น การพัฒนาระบบการดำเนินงานให้เป็นสากลและมีความทันสมัย มีการใช้หลักวิทยาศาสตร์ทางคอมพิวเตอร์เข้ามาช่วยควบคุมการทำงานมีการใช้หลักวิทยาศาสตร์ทางคอมพิวเตอร์เข้ามาช่วยควบคุมการทำงาน เช่นการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ตรวจระบบลายมือ อดิโนมิตหรือที่เรียกว่า (AFIS) โครงการปรับปรุงศูนย์ปฏิบัติการของกองบัญชาการตำรวจนครบาล (C³I) โครงการจัดระบบฐานข้อมูลอาชญากรรม (CIS) และเริ่มโครงการใหม่ ได้แก่ โครงการตรวจเปรียบเทียบร่องรอยจากอาวุธปืนด้วยเครื่อง bulletproof โครงการตรวจสอบยืนยันตัวบุคคลโดยอาศัย DNA FINGERPRINTS เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันอาชญากรรม และการสอบสวนคดีอาญา ตลอดจนนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการบริหารงานกรมตำรวจเป็นต้น

3. ต้องมีการถ่วงดุลย์อำนาจ (Check and Balance) เพราะปัญหาที่พบจากการควบคุมคือ เมื่อนักการเมืองได้เข้าควบคุมกรมตำรวจมากๆ แล้วมักจะใช้อำนาจและอิทธิพลเข้าไปครอบงำในการบริหารงานด้วยเสมอ ตัวอย่างการมีอิทธิพลเหนือผู้นำกรมตำรวจ อธิบดีกรมตำรวจบางคนจะถูกนักการเมืองสั่งย้ายหรือถูกปลดออก ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นฝ่ายตรวจสอบถ่วงดุลย์อำนาจนั้นจะต้องติดตามการดำเนินงานอย่างใกล้ชิดเพื่อถ่วงดุลย์อำนาจไม่ให้นักการเมืองที่เข้าควบคุมกรมตำรวจนั้นใช้อำนาจเข้าแทรกแซงข้าราชการประจำ


4. ตำรวจจะต้องรับฟังความคิดเห็นและการควบคุมจากภายนอกมากขึ้น โดยเฉพาะการควบคุมจากประชาชนและการควบคุมจากสื่อมวลชนแต่การควบคุมจากสื่อมวลชนบางครั้งนั้นก็ส่งผลเสียหยาตต่อรูปคดีการสืบสวนสอบสวน การรายงานผลกาติดตามผู้ก่ออาชญากรรมทุกขั้นตอนบางกรณีเป็นผลเสียต่อการปราบปรามอาชญากรรม ตำรวจจะต้องพิจารณาเลือกสรรการเสนอผลการดำเนินงาน แต่ผลดีของการควบคุมจากสื่อมวลชนก็มีอยู่มาก คือช่วยเผยแพร่ประชาสัมพันธ์การดำเนินงานไปในตัวด้วย และบางกรณีประชาชนทราบหรือรู้เห็นผู้ก่ออาชญากรรมก็สามารถแจ้งข่าวให้ตำรวจได้ทันทั่วทั้งที่ และอีกกรณีคือตำรวจจะต้องทำงานด้วยความสุจริตและยุติธรรมมากขึ้น เพราะถ้าตำรวจทำงานไม่ดีหรือขาดความยุติธรรมก็จะถูกสื่อมวลชนวิพากษ์วิจารณ์ต่างๆ นานา กรณี "โสภณเด็ทหวีเจี๊ว หนีจากช่องโสภณมาแจ้งความที่สถานีตำรวจท้องที่ อ.ปาดังเบซาร์" แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่รับแจ้งความเป็นเหตุให้โสภณเด็ทหวีเจี๊วหนีนั้นอับอาย ต่อมาก็ได้กินยาฆ่าตัวตายบนโรงพัก การดำเนินงานของตำรวจในสยุคปัจจุบันนี้ตำรวจจะต้องพิเคราะห์ไตร่ตรองเป็นอย่างดี

5. การพัฒนาภารกิจและหน้าที่ การบริหารงานตำรวจจะต้องคำนึงถึงหลักการประชาธิปไตย ภาระหน้าที่ของข้าราชการตำรวจคือการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การพัฒนาระบบงานโดยการดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปราบปรามอาชญากรรม ในด้านการบริหารสถานีตำรวจ จะต้องพัฒนาตั้งแต่อาคารสถานที่จะต้องสะดวกมั่นคงอุปกรณ์เครื่องมือต่างๆ ที่เลือกอำนาจต่อการปฏิบัติหน้าที่จะต้องทันสมัย ตำรวจจะต้องรักษาระเบียบวินัยที่เคร่งครัด และการบริการประชาชนต้องเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ สุจริตธรรม สะดวกรวดเร็ว โดยมีมนุษยสัมพันธ์เกิดความประทับใจแก่ผู้ใช้บริการ แต่ทั้งนี้การที่ข้าราชการตำรวจจะกระทำการดังกล่าวได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับว่าข้าราชการตำรวจมีขวัญและกำลังใจหรือไม่ ฉะนั้นการบริหารงานบุคคลที่ ก.ตร. เป็นองค์กลางรับผิดชอบอยู่จะต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรม และผู้บริหารจะต้องให้การสนับสนุนทางด้านงบประมาณอย่างเพียงพอ มิใช่ปล่อยให้ข้าราชการตำรวจเนิ่นการจัดสรรทางงบประมาณนอกระบบกันเอง ซึ่งจะส่งผลเสียในการพัฒนามากขึ้น

นอกจากนี้แล้วควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ ทั้งนี้ภารกิจตำรวจนั้นจะสำเร็จลุล่วง หรือมีประสิทธิภาพนั้นขึ้นอยู่กับการให้ความร่วมมือของประชาชน ดังนั้น จึงควรชักจูงให้ประชาชนเข้ามาช่วยเหลือในรูปของ อาสาสมัครต่างๆ หรือโครงการชุมชนสัมพันธ์ โครงการตำรวจผู้รับใช้ชุมชนและคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน เป็นต้น

6. การจัดตั้งองค์กรควบคุมการใช้อำนาจ เพื่อให้การพัฒนาการปกครองในระบบประชาธิปไตยของไทยสมบูรณ์ยิ่งขึ้นจึงควรที่จะมีองค์กรหรือหน่วยงานและกระบวนการตรวจสอบที่ประชาชนจะใช้ตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวใช้อำนาจทั้งนิติบัญญัติ การบริหารและยุติธรรมโดยการตั้งศาลรัฐธรรมนูญศาลปกครอง และผู้ตรวจการรัฐสภา โดยเฉพาะการจัดตั้งศาลปกครองนั้นเป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำหรือคำสั่งของฝ่ายปกครอง หรือฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นสิทธิที่ประชาชนหรือบุคคลทั่วไปควรจะมีในเมื่อผลจากการกระทำนั้นอาจกระทบต่อวิถีชีวิตประจำวันของตน ซึ่งจะเป็นผลดีด้านการควบคุมใช้อำนาจของข้าราชการตำรวจ และควบคุมการใช้อำนาจการบริหารของฝ่ายบริหาร จะทำให้ทุกคนมีความมั่นคงยิ่งขึ้น

7. การควบคุมองค์กรตำรวจจากตัวผู้บริหารองค์กรกรมตำรวจเอง กรมตำรวจอาจจะต้องมีแบบการประเมินผลให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงและระดับกลางมีระบบการประเมินผลการทำงานของตำรวจทุกๆ 6 เดือน เพราะการควบคุมเข้มงวดที่ใกล้ชิดของผู้บังคับบัญชานั้นมีความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชาโดยตรง และผู้บังคับบัญชาควรมีทัศนคติในแนวการบริหารงานโดยเคารพสิทธิส่วนบุคคลและให้ความเป็นอิสระในการทำงานของลูกน้อง ซึ่งทำเป็นรูปแบบการควบคุมรูปแบบหนึ่งที่ดีที่สุด เพราะการควบคุมวิธีนี้จะทำให้ผู้บังคับบัญชาสามารถเข้าไปแก้ไขการดำเนินงานในส่วนที่เป็นปัญหากับผู้ใต้บังคับบัญชาที่ถือว่าเป็นการควบคุมที่ได้ผลที่ดีที่สุดอีกวิธีหนึ่ง



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย