

บทที่ 1

บทนำ



สภาพทั่วไป

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมือง (นักการเมือง พรรคการเมือง “ ข้าราชการการเมือง ”) และข้าราชการประจำนั้นมีลักษณะเนื้อหาที่แตกต่างกันออกไปในระบบ และระบอบการเมืองการปกครองที่แตกต่างกัน ถ้าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำในระบบและระบอบประชาธิปไตยหรือมุ่งมันจะให้ เป็นประชาธิปไตยแล้ว ฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำจะแยกกันออกอย่างชัดเจน ในลักษณะมีภาระหน้าที่หลักที่แน่ชัดและมีการ “ ควบคุม ” กันตามลำดับ กล่าวคือในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าประชาชนทั้งประเทศร่วมกัน “ เป็นใหญ่ ” เป็นเจ้าของและใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองตนเองผ่านทางผู้แทนราษฎรที่คนเลือกมาแบบประชาธิปไตย ในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่ประเทศเราใช้ในการปกครองประเทศอยู่ขณะนี้ หลักการมีอยู่ว่าประชาชนเป็นผู้ควบคุมผู้แทนราษฎร ผู้แทนราษฎรควบคุมรัฐมนตรี รัฐมนตรีควบคุมข้าราชการประจำให้บริการสาธารณะในเรื่องต่างๆต่อประชาชน และใช้อำนาจในการปกครองตามกฎหมายและนโยบายที่อำนาจประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม¹

ความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นก็คือ ข้าราชการรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีที่ดูแลกระทรวงหรือทบวง และคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลายรับผิดชอบต่อประชาชนนั่นคือมีการ “ ควบคุม ” และรับผิดชอบต่อกันเป็นทอด ๆ ท้ายที่สุดก็อยู่ที่ประชาชนเพราะ “ ประชาธิปไตย ” นั้นเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชนเพื่อประชาชน

ฝ่ายการเมือง คือ รัฐมนตรี และรัฐบาลจึงเป็นผู้กำหนดนโยบายต่าง ๆ โดยฝ่ายประจำคือ ข้าราชการทั้งหลายต้องปฏิบัติ ดังนั้นนักการเมืองกับข้าราชการประจำจึงต้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน และแยกจากกันไม่ได้ เพราะฝ่ายหนึ่งกำหนดนโยบายอีกฝ่ายหนึ่งต้องปฏิบัติ

¹ วิสุทธิ์ โพิธแทน. " การบ้านการเมือง : ข้าราชการประจำกับการเมือง " . วิจัยกิจการเมือง. ปีที่ 2 ฉบับที่ 85 (28 มกราคม – กุมภาพันธ์ 2537) , หน้า 15.

ความสำคัญของปัญหา

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและข้าราชการประจำนั้น มีการติดต่อดำเนินงานหรือปฏิบัติต่อกัน ซึ่งมีทั้งการใช้อำนาจและอิทธิพลต่อกัน โดยนักการเมืองก็ต้องใช้ระบบราชการในแต่ละกระทรวงเป็นฐานอำนาจ ส่วนข้าราชการประจำก็ต้องการความสนับสนุนให้หน่วยงานของตนเองก้าวหน้าโดยรวดเร็ว จึงเป็นความคล่องจองกัน แต่เมื่อใดก็ตามที่ทั้งสองฝ่ายมองแต่ประโยชน์ส่วนตนเป็นหลักก็ย่อมเกิดปัญหา นั่นคือนักการเมืองคุมข้าราชการระดับสูงได้ ทำให้ไม่คิดถึงผลที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน นักการเมืองมีอิทธิพลและอำนาจ ใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลโยกย้ายถอดถอนข้าราชการประจำ แต่ขณะเดียวกันข้าราชการประจำก็วิ่งเข้าหานักการเมืองให้ช่วยเหลือ ในลักษณะเช่นนี้ทั้งสองฝ่ายได้ประโยชน์ แต่ผู้เสียหายคือประชาชนและข้าราชการที่ไม่ได้เข้าหานักการเมือง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของข้าราชการการเมือง มีหน้าที่ควบคุมข้าราชการประจำในกระทรวงมหาดไทยให้ปฏิบัติตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนด จึงมีบทบาทเกี่ยวเนื่องกับ การเมือง การปกครอง สังคมและเศรษฐกิจของประเทศชาติอย่างใกล้ชิด เป็นผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีความสัมพันธ์กับกรมตำรวจ ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ทั้งโดยตรงและโดยปริยาย บทบาททางการเมืองดังกล่าวนับว่ามีความสำคัญมาก ไม่ว่าจะเป็นในด้านการเมือง การปกครอง สังคม และเศรษฐกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นข้าราชการการเมืองที่ต้องควบคุมกรมตำรวจให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล คือ เป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ในฐานะหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement agency) จะต้องทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย เพื่อคุ้มครอง สวัสดิภาพของประชาชน ป้องกันปราบปรามอาชญากรรมให้สังคมอยู่ด้วยความผาสุก ปลอดภัยหรือเป็นการควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในสังคม ซึ่งมีความเป็นอยู่เนื่อกคิดที่แตกต่างกันให้อยู่ในกรอบอันดีงามของสังคม²

² เรื่องศักดิ์ จริตเอก . ความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยของข้าราชการตำรวจสัญญาบัตรที่มาปฏิบัติหน้าที่ในกองบังคับการตำรวจสันติบาล (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 2539) , หน้า 9.

สำหรับกรมตำรวจนั้นมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมโดยการปฏิบัติหน้าที่ทั้งในด้านป้องกันปราบปรามอาชญากรรม การคุ้มครองสวัสดิภาพและสิทธิของประชาชน ตลอดจนการรักษาความปลอดภัยของชาติซึ่งเสมือนเป็นเครื่องมือในการควบคุมสังคมให้อยู่ในระเบียบกฎหมาย ที่บัญญัติขึ้นมาเป็นแนวทางอันจะก่อให้เกิดความสงบสุขความมั่นคงได้³ จะเห็นได้ว่ากรมตำรวจเป็นกิจการที่ตั้งขึ้นมาเพื่อให้บริการหลักในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ สืบสวนสอบสวนคดีอาญา และให้ความคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนให้พ้นจากความคุกคามของพวกมิจฉาชีพทั้งหลาย

ปัจจุบันปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ความรับผิดชอบของกรมตำรวจได้ขยายกว้างออกไปนอกจากจะรับผิดชอบงานหลักแล้ว ยังต้องรับภาระกิจของงานอื่นมาทำเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะที่โครงสร้างกรมตำรวจยังไม่ได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมหรือทันต่อความเจริญของบ้านเมือง ขาดระบบการควบคุมที่เหมาะสมระเบียบการปฏิบัติและขั้นตอนของทางราชการมีมากทำให้เกิดความยุ่งยากสับสน เป็นเหตุให้การปฏิบัติงานด้อยประสิทธิภาพ การให้บริการประชาชนไม่ทั่วถึง ตำรวจบางนายประพฤติตนไม่เหมาะสมใช้กริยาวาจจาไม่สุภาพต่อประชาชนที่มาติดต่อ มีการคอร์รัปชัน ตำรวจส่วนมากสนใจแต่งานที่ได้รับผลประโยชน์ และประชาชนไม่กล้าให้ความร่วมมือกับตำรวจในการชี้ช่องทางในการจับโจรผู้ร้าย หลีกเลี่ยงการเป็นพยาน การให้ความคุ้มครองพยานและสายลับไม่ดีพอ นอกจากนั้นยังมองได้ว่าการจัดกิจการของกรมตำรวจในปัจจุบันเป็นการจัดโดยรัฐฝ่ายเดียวไม่มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย จึงมีลักษณะเป็นข้าราชการบังคับบัญชาประชาชน ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียหายหลายด้าน เช่น ใช้อำนาจเกินกว่าเหตุ มีการปกป้องพวกเดียวกัน ทำให้กิจการของกรมตำรวจขาดความเลื่อมใสศรัทธาจากประชาชน และถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นไปในทางไม่ดีมาโดยตลอด

ปัญหาดังกล่าวรัฐบาลหลายยุคหลายสมัยได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงแก้ไข แต่จากการที่กรมตำรวจเป็นองค์กรที่ใหญ่มีระบบบริหารงานที่สลับซับซ้อนและมีกฎหมายรองรับจึงเป็นเรื่องไม่่ง่ายที่คิดจะแก้ไขแล้วได้เลย และเป็นที่ยอมรับกันดีอยู่แล้วว่ากรมตำรวจเป็นหน่วยงานของ

³ อภิชาติ เพ็ชรประสิทธิ์ ร.ต.อ. . คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) : ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538) , หน้า 3.

รัฐที่มีบทบาทมีผลได้ผลเสียต่อสังคมสูงในฐานะผู้รักษากฎหมาย ย่อมแน่นอนที่ผู้มีอำนาจในรัฐบาลต้องการที่จะเข้ามาควบคุมในส่วนนี้ ในการบังคับบัญชาให้ผู้รักษากฎหมายปฏิบัติตามเจตนาและวัตถุประสงค์ของกลุ่มเพื่อนพ้องพี่น้องของตนเองจึงไม่แปลกที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือนักการเมืองหลายยุคหลายสมัยได้ใช้อำนาจทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ตลอดจนพยายามที่จะปรับโครงสร้างของกรมตำรวจ เพื่อให้ใช้กรมตำรวจในการแสวงหา และพิทักษ์รักษาอำนาจทางการเมืองให้กับคนบางคนหรือบางกลุ่ม⁴

ดังจะเห็นได้จากการที่ผู้มีอำนาจในรัฐบาลมักจะส่งคนเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หลังจากนั้นผู้ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็พยายามที่จะเข้ามาแทรกแซงกรมตำรวจด้วยการใช้อำนาจทางการเมือง ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ รวมทั้งการปรับโครงสร้างกรมตำรวจ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อต้องการรักษาอำนาจทางการเมือง การนำมาซึ่งผลประโยชน์ และการยืนหยัดในกลุ่มพวกพ้องของตนเองให้นานที่สุดเท่าที่จะนานได้แต่โครงสร้างของกรมตำรวจใหม่ภายหลังที่ปรากฏต่อสายตาสาธารณชนก็ได้รับการคัดค้านและไม่เห็นด้วยมาตลอด โดยมีการมองกันว่าโครงสร้างกรมตำรวจใหม่ไม่ได้ทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน แต่เป็นการตอบสนองความต้องการของนักการเมืองและพรรคการเมืองที่ต้องการเข้ามาควบคุมกรมตำรวจได้สะดวกยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นดังกล่าวมาแล้วการศึกษาถึงบทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่มีต่อการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจ จึงมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกับกรมตำรวจ

⁴ “ กระจกหน้ากากปัญหาโครงสร้าง ดร. ที่แท้สนองต้นเหตุทางการเมือง” สยามโพสต์ (2 มกราคม 2537) , หน้า 5.

2. เพื่อศึกษาถึงอิทธิพลและอำนาจทางการเมือง มีผลกระทบต่อการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจของกรมตำรวจ

3. เพื่อให้ทราบถึงบทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่มีต่อกรมตำรวจ ซึ่งสามารถแสดงออกมาให้เห็นได้ในรูปแบบของการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจของกรมตำรวจ

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ จะศึกษาถึงความเป็นมาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่เข้ามามีบทบาทในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจของกรมตำรวจ ภายใต้กรอบระเบียบและข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนพฤติกรรมผู้เกี่ยวข้อง ที่ทำให้กรมตำรวจเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองของประเทศโดยจะศึกษาเฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่มาจาก การเลือกตั้ง ระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๑. ประมาณ อติเรกสาร จนกระทั่งถึง พ.ศ. ๒๕๑๓. ยงใจยุทธ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สมมติฐานในการวิจัย

จากสภาพปัญหาและวัตถุประสงค์ของการศึกษาดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐาน (hypothesis) ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ดังต่อไปนี้คือ " รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มักจะเข้ามามีบทบาทในเรื่องของการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจของกรมตำรวจ "

ระเบียบวิธีวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ใช้วิธีการศึกษาหาข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลดังนี้

1. ศึกษาข้อมูลในระดับทุติยภูมิ โดยการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารและสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ เช่น กฎหมายและระเบียบข้อบังคับ รายงานการประชุม ตลอดจนหนังสือพิมพ์รายวัน และวารสารต่าง ๆ เป็นต้น

2. การสัมภาษณ์บุคคลสำคัญที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้าราชการตำรวจทั้งในอดีตและปัจจุบัน

การศึกษานี้ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลแบบพรรณนา โดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร สิ่งตีพิมพ์ รายงานการประชุม หนังสือพิมพ์รายวัน และวารสารต่าง ๆ ตลอดจนสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง แล้วจึงวิเคราะห์ข้อมูลตามกรอบแนวคิดและระเบียบกฎหมาย หรือตัวแปรของสมมติฐานที่ได้ตั้งเอาไว้ โดยอธิบายถึงการใช้อำนาจทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

ในการศึกษาการวิจัยเรื่องนี้สามารถทำให้ทราบถึง บทบาทของฝ่ายการเมืองที่พยายามใช้อำนาจในทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจของกรมตำรวจ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อต้องการรักษาอำนาจทางการเมือง การนำมาซึ่งผลประโยชน์และการยื้อยุดในกลุ่มพวกพ้องของตนเองให้นานที่สุดเท่าที่จะทำได้ จึงเป็นเหตุให้กรมตำรวจต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองของประเทศ นอกจากนี้กรมตำรวจยังสามารถนำผลการวิจัยในครั้งนี้ไปเป็นข้อมูลในการปรับปรุงองค์กร ในอนาคตได้

การนำเสนอเรื่อง

ผู้วิจัยได้แบ่งรายงานการวิจัยออกเป็น 5 บทด้วยกัน ดังนี้คือ

บทที่ 1 เป็นบทนำ อันมีใจความสำคัญเกี่ยวกับ ความเป็นมา และสภาพของปัญหา, วัตถุประสงค์ของการวิจัย, ขอบเขตของการวิจัย, แนวความคิดในการวิจัย, ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ, และการนำเสนอรายงาน

บทที่ 2 เป็นบทที่นำเสนอกรอบแนวคิดและทฤษฎี โดยจะใช้ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับการเมือง ทฤษฎีการรักษาอำนาจทางการเมือง และทฤษฎีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสังคมไทย ตลอดผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 เป็นบทที่กล่าวถึงประวัติกรมตำรวจและความเป็นมา บทบาทและหน้าที่ของ ตำรวจ ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองไทยกับกิจการตำรวจ และสภาพปัญหาของการบริหาร งานบุคคลของกรมตำรวจ

บทที่ 4 เป็นบทที่กล่าวถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลในการบริหารงานตำรวจ บทบาทรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่มีต่อการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจ และ สาเหตุที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมักจะเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานบุคคลของ กรมตำรวจ

บทที่ 5 สรุปถึงบทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่มีต่อการแต่งตั้งโยก ย้ายข้าราชการตำรวจของกรมตำรวจ และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ