

การบริหารงานตำรวจ :

จุดบอดที่ตำรวจไม่กล้าให้ความสนใจ

สมเกียรติ อดิวิชญ์

คงยังจำกันได้ว่าเหตุการณ์เกี่ยวกับร้อยตำรวจเอกสุเทพ รมยานนท์ และเจ้าหน้าที่ตำรวจหลายนาย ซึ่งลงท้ายด้วยการเสียชีวิตของผู้ถูกกล่าวหาตัวประกันจากเพชรบุรีที่เคยเป็นข่าวเกรียวกราวเมื่อเร็ว ๆ นี้ ทั้งนี้เพราะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์กันไปหลายแง่หลายมุม แต่ที่แน่นอนที่สุดก็คือการที่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นถูกวิจารณ์ไปในทางลบ เช่น “เป็นเพชรฆาตในเครื่องแบบ” เป็นต้น ซึ่งหากจะหวนคิดถึงไปในบรรยากาศในช่วงนั้นจะพบว่าเจ้าหน้าที่เหล่านั้นถูกโจมตีอย่างหนัก ทั้งในหน้าหนังสือพิมพ์และการวิพากษ์วิจารณ์ แม้ว่าในกรณีดังกล่าวกรมตำรวจจะได้ทำการจับกุมตำรวจเหล่านั้นตามเสียงเรียกร้องของประชาชนไปแล้วก็ตาม

หลายเสียงวิจารณ์ความบกพร่องทั้งในแง่ของตัวเจ้าหน้าที่เหล่านั้น และในแง่ของการรับสินบนของตำรวจไทยโดยส่วนรวม ปน ๆ กันไปจนแยกไม่ออกว่าวิจารณ์อะไรกันแน่ ขณะเดียวกันกรมตำรวจและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกรมตำรวจได้ถูกตำหนิทั้งโดยตรงและโดยอ้อมอย่างรุนแรง ในทำนองปลาน้ำเค็มทำให้ปลาเสียไปทั้งเซ่ง

ในระดับส่วนบุคคลเจ้าหน้าที่ตำรวจ ประชาชนส่วนใหญ่มีประมาณความผิดพลาดที่เกิดขึ้นในทำนองว่าตำรวจเหล่านั้นเป็นบุคคลไม่ดี เป็นบุคคลใจอำมหิต เป็นบุคคลไม่พึงปรารถนา ซึ่งกรมตำรวจไม่ควรมีไว้เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ

ในระดับเหนือขึ้นไป มีการวิจารณ์เจ้าหน้าที่ระดับชั้นผู้ใหญ่ที่ไม่มีการควบคุมการปฏิบัติงานของลูกน้อง มีลูกน้องไม่ดี หรือปล่อยให้กระทำในสิ่งที่ผิดจนก่อให้เกิดการเสียชีวิตของผู้บริสุทธิ์ขึ้น

เหตุการณ์ข้างต้นได้เกิดขึ้น และกรมตำรวจก็ได้จัดการแก้ไขแล้ว นั่นคือการพิจารณาสอบสวนผู้กระทำผิดได้มีการลงโทษทางวินัย และเรื่องนี้ก็จะค่อย ๆ หายเงียบไปเช่นเดียวกับเรื่องอื่น ๆ

แม้เรื่องจะเงียบหายไป แต่ปัญหายังคงอยู่ และจะยังคงอยู่ตลอดไปทั้งนี้เพราะปัญหาข้างต้นเป็นปัญหาอันลึกซึ้งที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานตำรวจ

ปัญหาที่กล่าวถึงข้างต้นคือ ปัญหาที่เกิดจากสภาพการทำงานของตำรวจ ซึ่งมีคุณลักษณะแตกต่างจากงานอาชีพอื่น ๆ กล่าวคือ สภาพการทำงานของตำรวจที่กล่าวมาแล้วข้างต้น หมายความว่าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติงานอยู่นั้นมีโอกาสและความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้วิจารณญาณหรือดุลยพินิจ (Police Discretion) ในการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาเฉพาะหน้า ซึ่งการใช้วิจารณญาณนี้ ดูอย่างผิวเผินแล้วไม่น่าจะเป็นปัญหามากนัก แต่ความเป็นจริงกลับตรงกันข้าม โดยจะแยกเหตุผลเป็นข้อ ๆ โดยย่อเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณา กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ของตำรวจ สภาพการทำงาน และลักษณะพิเศษขององค์การบริหารของตำรวจ

อำนาจหน้าที่ของตำรวจ

ตำรวจเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของระบบควบคุมทางสังคม (Social Control System) ซึ่งระบบควบคุมทางสังคมนี้จะสามารถแยกได้เป็นส่วนที่เป็นแบบพิธีการ (Formal) และที่ไม่เป็นแบบพิธีการ (Informal)

ที่ไม่เป็นแบบพิธีการ มักหมายถึงการควบคุมสังคม โดยการใช้อำนาจจารีตประเพณีต่าง ๆ อันเป็นที่ยึดถือปฏิบัติกรมา เป็นเครื่องมือทำให้ประชาชนยึดถือปฏิบัติอยู่ในขอบข่ายต่าง ๆ ทั้งนี้เมื่อคนส่วนใหญ่ปฏิบัติตามสิ่งต่าง ๆ ข้างต้น ความปกติสุข ความเรียบร้อยก็จะบังเกิดขึ้น เพราะทุกคนย่อมรู้สภาพ สถานะและความสัมพันธ์ต่อกัน โดยสรุปคือต่างคนต่างก็รู้ฐานะหรือบทบาทของตนเอง

นอกจากการควบคุมด้วยวิธีไม่มีแบบพิธีแล้ว ยังมีอีกส่วนหนึ่งคือ การควบคุมโดยรูปแบบ เช่น การใช้ตัวบทกฎหมาย ระเบียบวิธีที่ได้รับการตราขึ้น การใช้สถาบันของสังคมต่าง ๆ ฯลฯ ซึ่งวิธีนี้จะเห็นได้ชัดว่าบุคคลใดกระทำผิดต่อระบบควบคุมนี้ก็จะได้รับการลงโทษ เช่น การจับกุมคุมขังต่าง ๆ

ในส่วนที่มีรูปแบบนี้เอง ที่จะเห็นบทบาทของตำรวจได้อย่างเด่นชัด คือ ตำรวจจะเป็นส่วนและเครื่องมือสำคัญในการบังคับใช้กฎหมาย (Enforce) เพื่อให้ระบบการควบคุมทางสังคมเกิดความศักดิ์สิทธิ์ขึ้น

ผู้ใช้ตำรวจในการทำให้กฎหมายศักดิ์สิทธิ์ มิใช่เฉพาะแต่รัฐบาลเท่านั้น แต่หมายรวมถึงทุกส่วนในสังคม ประชาชนก็เป็นส่วนสำคัญที่ใช้ตำรวจได้ เมื่อประชาชนหรือส่วนใดส่วนหนึ่งเห็นว่า สิ่งใดสิ่งหนึ่งขัดต่อสิ่งที่ควรจะเป็น หรือไม่เป็นไปตามที่เห็นควรก็สามารถเรียกร้องให้ตำรวจกระทำการเพื่อให้กฎหมายศักดิ์สิทธิ์ขึ้น

การเรียกร้องให้ตำรวจทำให้กฎหมายศักดิ์สิทธิ์จากหลาย ๆ ฝ่ายในสังคม ย่อมหมายถึงการเรียกร้องที่ขัดกัน ซึ่งเป็นไปไม่ได้ที่ตำรวจจะสามารถสนองสนองให้เป็นที่พอใจได้กับทุก ๆ ฝ่าย ตำรวจก็มักจะสนองตามความต้องการของฝ่ายที่มีขีดความสามารถในการเรียกร้องสูงกว่า ซึ่งโดยปกติก็มักจะเป็นฝ่ายชนชั้นปกครองหรือรัฐบาล แต่ก็ไม่แน่นอนเสมอไป

สภาพการเรียกร้องจากหลายฝ่ายและความสามารถจำกัดในการตอบสนอง จึงหมายถึงการใช้ดุลยพินิจ หรือพิจารณาณในการตอบสนอง ประกอบกับความเป็นจริงที่ว่า แม้จะให้มีตัวบทกฎหมายตราไว้ชัดแจ้งแล้วก็ตาม แต่กฎหมายก็มีมากมายหลายบท และกฎหมายก็มักจะตราไว้ในลักษณะทั่วไป ซึ่งหมายความว่า จะต้องมีการเอาไปตีความหมายใช้กับแต่ละสถานการณ์ ฉะนั้นตำรวจจึงเป็นผู้มีบทบาทในการ “เลือก” ใช้กฎหมายหรือเลือกจับกุมผู้กระทำผิด

โดยนัยดังกล่าวมาข้างต้นนี้เองจึงนับว่าเป็นปัญหาอย่างยิ่ง

สภาพการทำงานของตำรวจ

ลักษณะพิเศษเกี่ยวกับตำรวจอีกอันหนึ่ง ซึ่งสามารถได้มาจากสภาพการทำงานของตำรวจคือ อิทธิพลของตำรวจในทางปฏิบัติที่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ทั้งในแง่กระทำ (Active) และในแง่ไม่กระทำ (Passive)

ในแง่กระทำ ตำรวจสามารถใช้อำนาจหน้าที่ในการดูแลปราบปรามผู้กระทำผิด หรือเมื่อประชาชนมีปัญหามาขึ้น ตำรวจก็จะสนองตอบโดยเร็ว เช่น ในท้องถนนพื้นที่ใดที่ตำรวจมีความสัมพันธ์ดีก็จะออกตรวจเป็นประจำ ทำให้โจรผู้ร้ายลดน้อยลง อันจะยังความผาสุกมาสู่ประชาชนในท้องถนนนั้นได้ ในทางตรงกันข้าม ตำรวจสามารถที่จะ “ไม่ทำอะไร” หรือ เอาหูไปนา เอาตาไปไร่ ตัวอย่างเช่น ในกรณีเกิดการปล้นแม้ตำรวจจะได้รับแจ้งแต่การไปถึงที่เกิดเหตุเร็วหรือช้ากว่ากัน 5 นาที อาจหมายถึงผลต่างที่จะออกมาจากสภาพการณ์นั้น ๆ หรือตัวอย่าง

การจัดสายตรวจที่รัฐ ๆ อยู่ว่า เขตนั้น ๆ ในเวลานั้น ๆ มีการกระทำความผิด แต่สายตรวจจะไปถึงในเวลาที่แตกต่างกัน เป็นต้น หรือการปล่อยปละไม่กระทำการจับกุมคนที่มึนเมาในขณะขับรถ ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อชีวิตผู้ขับขี่รถยนต์อื่น ๆ เป็นต้น โดยสรุป การนิ่งเฉยของตำรวจก็สามารถหมายถึงการใช้ “วิจารณญาณ” ได้

นอกจากนี้ งานหน้าที่รับผิดชอบของตำรวจมีผลต่อความเป็นความตาย ซึ่งงานในอาชีพอื่นก็มีการใช้วิจารณญาณเช่นกัน ทว่าของตำรวจ การใช้วิจารณญาณที่ผิดพลาดอาจส่งผลกระทบต่ออันตรายต่อประชาชนได้ ซึ่งเมื่อพิจารณากันโดยรอบคอบแล้ว จะเห็นได้ว่าตำรวจนั้นแทบจะเป็นหน่วยงานเดียวของรัฐ (นอกจากทหาร) ในยามปกติสุขเท่านั้นที่มีอาวุธติดตัวและเป็นหน่วยงานที่สามารถตัดสินใจต่อชีวิตของประชาชนในเสี้ยววินาทีได้ อย่างเช่น ในกรณีของ รถอ.ส.พ.พ. รมยานนท์ และคณะ ซึ่งหน่วยงานอื่นของรัฐอย่างเช่นศาล การพิจารณาประหารชีวิตผู้ใดเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาอย่างละเอียดก่อน โดยไม่มีเวลาเป็นตัวกำหนดที่ผู้ตัดสินจะต้องกระทำ

ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับสภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจอีกอย่างหนึ่ง ที่มีผลต่อการใช้วิจารณญาณคือ การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องออกปฏิบัติงานอยู่ในสภาพที่ส่อแหลม เสี่ยงอันตรายตลอดเวลา ซึ่งสภาพการนี้เป็นสิ่งสำคัญที่นักวิชาการหลายท่านได้นำไปวิเคราะห์ว่าเป็นสาเหตุของการที่ตำรวจจะใช้อำนาจแบบเผด็จการ (Authoritarian¹) หรือการที่ตำรวจอาจใช้วิธีการตอบโต้ประชาชนที่แสดงกริยาอาการไม่เป็นมิตรหรือเป็นศัตรูต่อตำรวจ² ซึ่งความรุนแรงของตำรวจจะมีมากขึ้นหากประชาชนยังมีลักษณะแข็งกระด้างเป็นต้น ทั้งนี้เพราะสภาพการณ์ปฏิบัติงานของตำรวจที่เต็มไปด้วยภัยอันตรายต่าง ๆ นี้เอง

1 Jerome H. Skolnic. *Justice Without Trail : Law Enforcement in Democratic Society*. New York : John Wiley and Sons, Inc., 1966.

2 William A. Westley. *Violence and the Police : A sociological Study of Law, Custom and Morality*. Cambridge ; Massachusetts : The MIT Press, 1970

ยิ่งเมื่อสภาพความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับประชาชนเป็นไปในลักษณะที่ประชาชน
 ตกเหยียดหยามไม่ให้เกียรติต่อตำรวจหรือ มองตำรวจในแง่ร้ายรวมทั้งตำรวจก็เกิดความ
 รู้สึกว่าต้องทำงานในสภาพที่หากตำรวจเพียงพล่ามปลาดเมื่อใด จะมีได้รับความ
 ช่วยเหลือเลย ก็ยิ่งจะทำให้สภาพการตัดสินใจของตำรวจ เป็นไปในทางที่ใช้อำนาจ
 และความรุนแรงยิ่งขึ้นซึ่งในขณะเดียวกัน ประชาชนก็อาจมีปฏิกิริยาไม่พอใจยิ่งขึ้น
 ด้วย อันจะส่งผลให้ตำรวจยังทวีความรุนแรงขึ้นไปอีก ผลก็คือวงจรชั่วร้ายระหว่าง
 ตำรวจและประชาชน จะเกิดขึ้นไม่มีที่สิ้นสุด

ลักษณะพิเศษขององค์การบริหารตำรวจ

โดยปกติแล้วในองค์กร (Organization) โดยทั่วไปจะมีลักษณะที่ได้รับการแบ่ง
 เป็นระดับต่างๆ ซึ่งการใช้วิจารณ์ของระดับต่ำมักจะมีขอบเขตจำกัด และการใช้ดุลยพินิจ
 ตัดสินใจก็จะมีมากขึ้น สำหรับตำแหน่งงานที่มีระดับสูงขึ้นไป เช่น หัวหน้าแผนกย่อมจะมีหน้าที่
 รับผิดชอบมากกว่าประจำแผนก หรือเสมียนพิมพ์ดีด เช่น เสมียนพิมพ์ดีดก็จะมีภารกิจตัดสินใจใน
 กรณีที่จะพิมพ์อย่างไรจึงถูกต้องตามแบบฟอร์มและงตตาม หัวหน้าจะทำหน้าที่ตัดสินใจความ
 เหมาะสมอื่นๆ ให้ เช่น จะจัดลำดับเนื้อเรื่องให้ ควรจะกำกับภาษาต่างประเทศหรือไม่ เป็นต้น

สำหรับกรณีของตำรวจจะไม่เป็นเช่นนั้น กล่าวคือ ในระดับต่ำสุดคือระดับพล
 ตำรวจที่ทำหน้าที่ประจำตู้ยาม หรือสายตรวจ หรือทำหน้าที่รักษาความปลอดภัย หรือกำกับ
 จราจรบนท้องถนนนั้น จะเป็นระดับที่มีการตัดสินใจมากที่สุดอันหนึ่ง และในระดับนี้เองที่
 เจ้าหน้าที่ตำรวจจะเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจว่า ในสถานการณ์อย่างใด ควรทำอะไร ควรตัดสินใจอย่างไร
 เมื่อเห็นผู้กระทำความผิดกฎหมาย จะทำการจับกุมหรือไม่ หรือจะตามองไม่เห็น หรือจะใช้จับกุมด้วย
 กฎหมายมาตราใด บทใดใช้อาวุธหรือไม่ รุนแรงแค่ไหนจึงจัดว่าเพียงพอเหล่านี้เป็นต้น จุดนี้
 เป็นจุดเริ่มต้นแห่งขบวนการยุติธรรมในสังคม จริงอยู่ หากตำรวจทำการใดไม่ถูกต้องหรือเกิน
 ขอบเขต ประชาชนมีหน่วยงานอื่นในขบวนการยุติธรรม ซึ่งอาจ ให้ความเป็นธรรมได้ เช่น
 การจ้างทนายความต่อสู้ในศาลสถิตย์ยุติธรรม แต่ในทางความเป็นจริงมีประชาชนจำนวนมากที่
 ไม่มีความรู้ในขบวนการยุติธรรม หรือแม้แต่อำนาจก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะจ้างทนายต่อสู้ได้ หรือ
 แม้แต่ผู้ที่มีความสามารถต่อสู้เพื่อความยุติธรรมของตนเอง เพื่อพิสูจน์ว่าตนบริสุทธิ์ แต่ขบวนการ
 การนี่ยืดเยื้อ แม้จะชนะคดี ทว่าเวลาที่ไต่ไปและเงินทองที่เสียไป ตลอดจนความไม่สบายใจ
 ของตนเองและครอบครัวตลอดระยะเวลาในการต่อสู้ คุ้มอยู่หรือ ประชาชนส่วนมากจะไม่สามารถ

ต่อสู้ได้ แม้จิตใจจะต้องการเพียงใดก็ตาม ผลคือการตัดสินใจปล่อยให้เรื่องผ่านไปและยอมรับ
 ทั่วยุติที่ขุ่นเคือง ส่วนในด้านของเจ้าหน้าที่ระดับนี้ก็คือ การมีอำนาจอยู่ในมือที่อำนวยความสะดวก
 อิทธิพลอย่างมาก

นอกจากนั้นจะเห็นได้ว่าตำรวจในระดับนี้เป็นผู้ที่จะต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนโดย
 ทั่วๆ ไปทุกระดับ และการติดต่อกัน ตำรวจผู้บริหารชั้นสูงจะมีโอกาสได้รับทราบน้อยมาก นอก
 จากในกรณีที่เป็นปัญหาแล้ว ฉะนั้น ความสามารถในการใช้วิจารณญาณที่ถูกต้องจึงเป็นสิ่งจำเป็น
 อย่างสูงแต่ในจำนวนตำรวจกว่าแสนคนทั่วประเทศ กว่า 80% เป็นตำรวจชั้นประทวนที่มีพื้น
 ฐานการศึกษาระดับ ม.ศ. 3 และได้รับการอบรมโดยทั่วไปแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือน ที่น่าสังเกต
 ก็คือประชาชนเองส่วนใหญ่ก็ทราบดีว่า ผลที่เกิดขึ้นน่าจะเป็นอย่างไร ทั้งนี้ประชาชนจึงน่าจะ
 จะยอมรับหรือให้เกิดริศมิต่อตำรวจชั้นประทวนเหล่านี้บ้างไม่มากนัก

โดยสรุปแล้ววันที่ตำรวจทำโดยเฉพาะในระดับตำรวจชั้นประทวนจำเป็นที่จะต้อง
 ใช้วิจารณญาณในการตัดสินใจแก้ไข้ปัญหาเฉพาะหน้าที่เป็นที่น่าสังเกตก็คือ ในสถานการณ์
 ดังกล่าว ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่นั้นมักจะต้องตัดสินใจ กระทำการลงไปโดยไม่มีหลักการหรือ
 นโยบายที่แน่นอนที่จะพอยึดเป็นบรรทัดฐานในการวัดว่า การตัดสินใจนั้นๆ เป็นการถูกต้อง
 หรือไม่ เช่นการตัดสินใจของตำรวจในสภาพที่มีความขัดแย้งกันอยู่ มักเป็นการยากที่จะให้ทุก
 ฝ่ายยอมรับว่าได้กระทำไปโดยถูกต้อง อีกนัยหนึ่งก็คือ การกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการ
 กระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจในสภาพการณ์หนึ่ง อาจได้รับการตีค่านิยมไปในแง่ที่ต่างกันจากแง่
 ของผู้ที่เห็นว่าดี ว่าถูกต้อง ไปจนกระทั่งถึงแง่ที่เลวแล้วไม่สมควร ทั้งนี้ ท่านศาสตราจารย์
 Douglas G. Gouley ได้เคยกล่าวไว้ว่า

“มันค่อนข้างจะเป็นไปได้ยากที่การกระทำใดๆ ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในสถาน
 การณ์หนึ่งจะเป็นที่พอใจของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย แม้ว่าการกระทำนั้นๆ จะมี
 ประสิทธิภาพและคุณภาพอย่างยอดเยี่ยมในแง่ของตำรวจก็ตาม แต่จะเป็นการ
 ยากที่จะให้ผู้ต้องหาหรือญาติเห็นในแง่เดียวกัน”³

3. Douglas G. Gouley. *Public Relation & the Police*. Springfield : Illinois :
 Charles C. Thomas Publisher, 1953. p. 5.

การจะวัดผลว่าตำรวจทำงานดีคือตำรวจที่มีสถิติการจับอาชญากรรมมากก็ไม่ใช่สิ่งที่ถูกต้องนัก เพราะสังคมใดที่ไม่มีอาชญากรเลยจะไม่ได้ดีกว่าหรือ ยิ่งกว่านั้น จะทราบได้อย่างไรว่าที่จับมานั้นทำได้ดีกว่าการที่ไม่ได้จับมา เป็นต้น

เมื่อ ไม่สามารถหา นโยบายหรือหลักเกณฑ์ที่แน่นอนมาเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ตามท้องถนนยึดถือปฏิบัติ เจ้าหน้าที่เหล่านั้นก็ย่อมทราบดีว่าตนปฏิบัติหน้าที่อยู่ด้วยความเสี่ยงยิ่งขึ้นเป็นทวีคูณ ทั้งนี้เพราะการกระทำของคนไม่สามารถมีหลักการที่จะนำมาใช้อ้างพิสูจนความบริสุทธิ์และถูกต้องได้ (ตัวอย่าง เช่น กรณี รตอ. สุเทพ ข้ออ้างก็คงมีว่า ตนและคณะได้ปฏิบัติอย่างดีที่สุดแล้วในสถานการณ์เช่นนั้น) ดังนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงต้องหันไปพึ่ง "หลักการลับ" ที่ "รุ่นพี่" กระทำกันอยู่อันได้มาจากประสบการณ์ซึ่งโดยสรุปแล้วคือ "รูปร่างตัวรอดเป็นยอดดี" ฉะนั้นจึงเป็นที่น่าสังเกตได้ว่า ในวงการตำรวจค่อนข้างจะเป็นที่ๆ ใช้ "ประสบการณ์" มากกว่า "วิชาการ" เมื่อไม่มีมาตรการที่แน่นอนในการวัดผลการปฏิบัติงาน การมีโอกาสใช้วิจารณญาณของตำรวจจึงเป็นจุดบอดที่เท่ากับส่งเสริมให้ตำรวจมีโอกาสใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่ไม่ควร เช่น การข่มขู่ ทุจริต ประชาชน ตลอดจนคอร์รัปชันและปัญหาอื่นๆ ทั้งที่ทราบกันดีอยู่แล้วในขณะนี้

การควบคุมการใช้วิจารณญาณของตำรวจ

โดยปกติวิธีกควบคุมการใช้อำนาจและอิทธิพลของตำรวจไม่ให้ใช้ไปในทางที่ผิดก็สามารถแยกออกได้เหมือนกัน กล่าวคือเป็นการควบคุมภายในของตำรวจเอง และการควบคุมจากแหล่งภายนอก

การควบคุมจากภายในวงการตำรวจนั้น กระทำด้วยวิธีการต่างๆ ตั้งแต่การควบคุมด้วยระบบบริหารหรือการตั้งหน่วยงานคอยสอดส่องดูแลการปฏิบัติงาน เช่น จรตำรวจในระดับกรม หรือหน่วยร้องทุกข์ในหน่วยย่อยลงไป อย่างไรก็ตามเพื่อสะดวกแก่การเข้าใจจะได้แบ่งกล่าวถึงการควบคุมออกเป็น 2 ระยะ คือ ระยะการตัดสินใจและระยะของการปฏิบัติงาน

หน่วยงานของตำรวจที่เกี่ยวกับระยะที่ปฏิบัติงานแล้วคือ คอยรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนที่ไม่พอใจการทำงานของตำรวจ ซึ่งหน่วยงานนี้ก็จะทำการสอบสวนข้อมูลต่างๆ

เพื่อพิจารณาคำเนิการทามที่เห็นสมควร ในแง่นี้ ประชาชนมักจะไม่ค่อยมีศรัทธาหรือให้ความไว้วางใจนัก เข้าทำนองพวกเดียวกันทำ พวกเดียวกันชอบ

สำหรับเจ้าหน้าที่ ๆ ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานประเภทนี้จึงมักจะอยู่ในสภาพที่ค่อนข้างลำบาก กล่าวคือ จะถูกมองจากตำรวจด้วยกันด้วยความสงสัย ซึ่งหมายความว่า การมองแบบ "คนนอก" มิใช่ "คนใน" ซึ่งความรู้สึกนี้จะมีอิทธิพลบาคใจตำรวจเหล่านั้นยิ่งนัก ทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเหล่านี้ อยู่ในสภาพระอึกระอ่วนและปฏิบัติงานอย่างไม่ได้ผลมากนัก

อีกแบบหนึ่งคือ การพยายามควบคุมการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ในระหว่างปฏิบัติงาน เมื่อตำรวจชั้นผู้น้อยที่ปฏิบัติงานอยู่มีโอกาสใช้วิจารณ์ญาณมาก แต่ขีดความรู้ความสามารถมีน้อยกว่า ฝ่ายบริหารงานตำรวจจึงพยายามควบคุมด้วยวิธีการตัดสินใจชั้นสูงเบื้องบนให้มากขึ้น เช่น การใช้วิทยุสื่อสาร ให้ตำรวจชั้นผู้น้อยคอยแจ้งเหตุการณ์ทุกระยะแล้วให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ตัดสินใจแทน หรือวิธีการประวิงเวลาไว้ให้ผู้บังคับบัญชาไปยังสถานที่เกิดเหตุและเป็นผู้ดำเนินการต่อไป เป็นต้น วิธีการนี้เป็นวิธีการที่พอแก่สถานการณ์ได้บ้าง แต่ไม่คินัก กล่าวคือ ทำให้การตัดสินใจเฉพาะหน้าของตำรวจเกิดความล่าช้าซึ่งอาจมีผลเสียหายต่อประชาชนได้มาก และการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชาจากการรายงานของตำรวจชั้นผู้น้อย ก็อาจผิดพลาดเพราะขีดความสามารถในการเลือกข้อมูลรายงานอาจผิดพลาดก็ได้

โดยสรุปแล้วควบคุมการใช้วิจารณ์ญาณของตำรวจโดยวิธีการควบคุมจากภายในจะมีผลไม่สมบูรณ์ดังที่ได้กล่าวแล้ว

ส่วนการควบคุมจากแหล่งภายนอกของตำรวจนั้น โดยปกติจะหมายถึง การควบคุมตำรวจโดยรัฐบาลหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น ศาล อัยการ ฯลฯ หรือการควบคุมโดยใช้วิธีต่าง ๆ โดยประชาชน เช่น ควบคุมโดยคณะกรรมการพลเรือน หรือการควบคุมโดยวิธีเลือกตัวอธิบดีตำรวจจากประชาชน

การควบคุมการปฏิบัติงานของตำรวจโดยหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐนั้น มีผลน้อยดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น นั่นคือเรื่องที่จะมาถึงหน่วยของรัฐอื่น ๆ เป็นกรณีที่มีปัญหาแล้ว แต่จะไม่สามารถควบคุมอำนาจและอิทธิพลอื่น ๆ ของตำรวจได้ จึงจะไม่นำมากล่าวซ้ำในที่นี้อีก

4. Arthur Niederhoffer. *Behind the Shield : The Police In Urban Society*
New York : Doubleday & Co., Inc, 1967.

การควบคุมตำรวจโดยวิธีเลือกตั้งตัวอธิบดีจากการเลือกตั้งโดยประชาชนเป็นวิธีที่ปฏิบัติอย่างกว้างขวางในวงการตำรวจในประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา วิธีนี้เป็นวิธีที่จะพยายามควบคุมตำรวจโดยประชาชน โดยผ่านผู้แทนประชาชน ซึ่งจะเป็นผู้รับนโยบายจากประชาชน อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่วิธีการนี้ต้องประสบมักจะมีคล้ายกับปัญหาที่ได้กล่าวแล้วในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมโดยวิธีควบคุมจากภายใน อย่างไรก็ตามประเด็นที่น่าสังเกตคือคำว่า Police (ตำรวจ) มีรากมาจากคำว่า Polis ซึ่งเป็นที่มาของคำว่า Politic คือ การเมือง จะสรุปก็คงหมายความว่า ตำรวจคือการเมืองและการเมืองคือตำรวจ

การควบคุมการปฏิบัติงานของตำรวจด้วยวิธีคณะกรรมการพลเรือนซึ่งเลือกตัวคณะกรรมการจากตำรวจและประชาชนเพื่อหาวิธีตั้งแต่ทำเนียบการศึกษาการปฏิบัติงานการควบคุมการปฏิบัติงานตลอดจนรับเรื่องราวร้องทุกข์และให้ความเป็นธรรม ซึ่งเป็นอีกวิธีหนึ่งที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ ทั้งในแง่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย อย่างไรก็ตาม ที่น่าสังเกตก็คือการไม่เห็นด้วยกับวิธีนี้มักจะมาจากตำรวจชั้นผู้น้อย (มิใช่จากตำรวจชั้นบริหารและผู้ใหญ่ ทั้งนี้ผู้ใหญ่ในวงการตำรวจเองก็ต้องการวิธีการที่จะควบคุมการปฏิบัติของตำรวจเพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบายที่ตนรับผิดชอบอยู่)

ในนครนิวยอร์กและในเมืองฟิลาเดลเฟีย⁵ มีตัวอย่างมาแล้วที่แสดงถึงการรณรงค์ระหว่างตำรวจและคณะกรรมการพลเรือน ซึ่งฝ่ายตำรวจเป็นผู้ชนะในการทำให้คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นนี้ต้องยกเลิกไปได้ อย่างไรก็ตาม จะสังเกตได้ว่าการควบคุมการใช้วิจารณญาณตำรวจยังมีข้อบกพร่องอยู่มาก

สรุป

จุดบอดในการบริหารงานตำรวจเท่าที่กล่าวมาแล้วก็คือ จุดที่เบียดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถใช้อิทธิพลและอำนาจหน้าที่ไปในทางมิชอบโดยที่ระบบของตำรวจเปิดช่องทาง

5. Joseph D. Lohman & Gordon E. Mismar "Civilian Review Philadelphia" in Leonard Ruchelman, *Who Rules The Police*, New York : New York University Press, 1973, p.p. 46 - 74.

ไว้เช่นนั้น ซึ่งเป็นจุดที่มีผลสะท้อนต่อการบริหารงานตำรวจที่จะแสดงให้เห็นว่ามีประสิทธิภาพ และได้ผลตามความต้องการของประชาชนหรือไม่อย่างไร เป็นจุดที่ตำรวจเองก็อาจจะควบคุม ซึ่งเมื่อไม่มีการควบคุมหรือควบคุมไม่ได้ ตำรวจก็จะปฏิบัติงานไปในลักษณะที่พอมิเสี่ยงร้องเรียน มากเข้าก็มักจะแก้ปัญหาลเฉพาะหน้าให้พ้น ๆ ไปคราวหนึ่ง ๆ

ที่น่าเป็นห่วงก็คือ การที่วงการตำรวจพยายามจะพัฒนาตนเองให้เป็นวิชาชีพ (Professionalism) ที่ได้รับการยอมรับ ซึ่งก็มักจะแสดงออกด้วยกรรมวิธีการยกระดับมาตรฐาน การศึกษาของบุคคลผู้ที่จะมาเป็นตำรวจ และการนำเทคนิคบริหารงานที่ทันสมัยมาใช้ แต่มี ปัญหาอยู่ประเด็นหนึ่งในขบวนการยกระดับมาตรฐานของกรมตำรวจคือ การแยกตัวเป็นอิสระ และกีดกันมิให้ผู้อื่นมาเกี่ยวข้อง ซึ่งจะเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงกรมตำรวจที่มีผลให้ตำรวจ หลุดพ้นจากการควบคุมของ ก.พ. ให้ตำรวจเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น แต่ทว่า ในขบวนการยก ระดับมาตรฐานของตำรวจนี้เองที่แฝงจุดบอดไว้ ที่หากไม่สามารถแก้ไขหาทางให้เกิดการควบคุม ที่รัดกุมยิ่งขึ้นแล้ว บุคคลากรตำรวจที่มีความเฉื่อยฉลาด มีการศึกษามากขึ้น ตลอดจนการที่ ลักษณะการบริหารงานสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น ก็ยิ่งหมายถึงการเปิดโอกาสให้ใช้วิจารณ์ญาณได้มาก ขึ้น แขนงยิ่งขึ้น ซึ่งใครเลยจะแน่ใจได้ว่า การใช้วิจารณ์ญาณของตำรวจจะเป็นประโยชน์ต่อ ประชาชนมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย นี่แหละคือ **จุดบอดอันเป็นปัญหาใหม่หรือไม่**