

ตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ*

โดย พ.ท.ท. สกต สติภยกุล
ผู้กำกับการกอง 2, กองตำรวจดับเพลิง

ในวงการทั่วไปเรามักจะได้ยินคำว่า “ตำรวจการเมือง” และ “ตำรวจอาชีพ” จนกระทั่งเกิดความเคยชินกับคำทั้งสองนี้และเกิดจินตนาการขึ้นว่า ตำรวจที่จรรยาบรรณดีและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้นั้นต้องเป็นประเภทตำรวจอาชีพเท่านั้น หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งคือ ตำรวจที่ดีจะต้องไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองเลย ความรู้สึกและแนวความคิดเช่นนี้ย่อมขัดกับความจริงอยู่มาก เพราะตำรวจบางหน่วยซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเมืองเช่น ตำรวจสันติบาล จะต้องเป็นตำรวจที่เกี่ยวข้องอยู่กับการเมืองเสมอและตามข้อเท็จจริงก็ปรากฏอยู่ทั่วไปว่า ไม่ว่าจะเป็ ตำรวจประเภทใดย่อมจะมีโอกาสปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการเมืองด้วยกันทั้งสิ้น เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น จะได้พิจารณาตักตวงกันต่อไป

ในเบื้องต้นใคร่ขอยกข้อคิดของศาสตราจารย์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ Marshall E. Dimock และ Gladys O. Dimock ซึ่งได้กล่าวไว้ว่า “Politics and Administration are the two sides of a single coin”¹ หมายความว่า “การเมืองกับการบริหารเปรียบเสมือนด้านหัวและก้อยของเงินเหรียญกษาปณ์อันเดียวกัน” กล่าวคือ การเมืองและการบริหารเป็นสิ่งที่จะต้องควบคู่กันไปเสมอตามเป็นจริงก็ปรากฏว่าตำรวจซึ่งเป็นจักรกลสำคัญยิ่งในการบริหารประเทศ ตำรวจมีหน้าที่รักษาไว้ซึ่งความสงบภายในประเทศอันจะ

* บทความเรื่องนี้เดิมผู้เขียนเสนอเป็นข้อเขียนประจำภาคประชาคมการศึกษาในลักษณะวิชา “หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์” ในการศึกษาชั้นปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทางวารสาร ฯ ได้พิจารณาเห็นว่า เป็นข้อเขียนที่มีลักษณะเป็นงานวิจัยได้ดีและมีเนื้อเรื่องที่ควรค่าแก่การพิจารณาศึกษา จึงได้ขอให้ผู้เขียนอนุญาตให้นำมาลงพิมพ์เผยแพร่

อนึ่ง โดยที่ข้อเขียนประจำภาคฉบับนี้ได้เขียนขึ้นก่อนที่ทางวารสาร ฯ จะได้จัดพิมพ์บทความของ พ.ต. สมชาย หิรัญกุล เรื่อง “การเมืองกับการบริหารราชการ” จึงปรากฏว่ามีข้อความในตอนที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำคล้ายคลึงกันอยู่บ้าง ทางวารสารจึงได้ร่วมกับเจ้าของบทความแก้ไขข้อความในตอนนี้เสียใหม่เพียงเล็กน้อย

¹ Marshall E. Dimock and Gladys O. Dimock, Public Administration, (N. Y: Rinehart & Co. Inc. 1953), p. 47.

ยังความผาสุกให้บังเกิดแก่ประชาชนในส่วนรวม คำวิจารณ์หาที่รักษาความศักดิ์สิทธิ์ของ
คัมภีร์กฎหมายที่สถานบัญญัติได้กำหนดขึ้น ฉะนั้นการที่จะคงหรือยกเลิกโดยเด็ดขาดให้
ปฏิบัติตามการเกี่ยวของกับการเมืองเดียวกันนั้นจึงเป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยเหตุผลทั้งในทางทฤษฎี
และหลักปฏิบัติจะกระทำมิได้

การปฏิบัติงานในหน้าที่ทางการเมืองของตำรวจย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายและวิสัยทัศน์ของ
นโยบายของรัฐบาล ถ้ากลุ่มการเมืองหรือคณะบุคคลที่เป็นรัฐบาลมีความคิดเห็นรุนแรง
นโยบายการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจก็เฉยขาดรุนแรงตามไปด้วย แต่รัฐบาลมีความคิดเห็น
ไม่รุนแรงการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจก็อ่อนแอกว่าและพลาดตามนโยบายของรัฐบาลนั้น ฉะนั้น
น่าจะพิจารณาว่าองค์การตำรวจควรจัดในรูปแบบใด ควรจะมีลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบ
อย่างไร จึงจะทำให้ตำรวจไม่มีบทบาทรุนแรงหรืออ่อนด้อยตามความคิดเห็นของรัฐบาลหรือ
ของกุ่มการเมืองที่อำนาจปกครองประเทศ เรื่องนี้เป็นเรื่องทกวางขวางและอยู่นอกขอบเขต
ของการศึกษาในเรื่องนี้จะขอเว้นเสียซึ่งการอภิปรายในคราวนี้ หากแต่จะได้พิจารณาการศึกษา
เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมืองกับการตำรวจ และตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจควรจะเป็น
ตำแหน่งทางการเมืองหรือตำแหน่งประจำ

การพิจารณาในสาระสำคัญดังกล่าวนี้ หากจะได้พิจารณาทฤษฎีของการปกครอง
เกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็นอำนาจตุลาการ อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจ
บริหาร และพยายามให้แต่ละส่วนเป็นอิสระแก่กัน มีดุลยภาพในการควบคุมซึ่งกันและกัน
เพื่อมิให้อำนาจการปกครองประเทศทั้งหมดตกไปอยู่กับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแต่ฝ่ายเดียว ซึ่งจะ
ทำให้การปกครองประเทศกลายเป็นระบอบอื่นซึ่งมิใช่ระบอบประชาธิปไตยแล้วก็จะประจักษ์
ความจริงในทางปฏิบัติ อำนาจทั้งสามประการนี้จะแบ่งแยกได้ก็แต่ในลักษณะปรกติหรือ
อุดมการณ์เท่านั้น ในทางปฏิบัติแล้วย่อมมีการเหลื่อมลटाกันอยู่เสมอไม่มากนักขย ลักษณะของ
ความเหลื่อมลटाความเกี่ยวกันเช่นกมลักษณะเช่นเคยกนกับราชการการเมืองและราชการ
ประจำ ความจริงขอนยอมประดบเลมอ แม้แต่ในประเทศประชาธิปไตยมหาอำนาจ เช่น
อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา โดยนัยนตำรวจจะต้องมีหน้าที่ทางการเมืองเข้ามาแทรกอยู่
อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

แม้แต่การปกครองของประเทศไทยสมัยก่อน คำว่าจกก็ได้มีส่วนใกล้ชิดกับองค์พระ-
ประมุขของประเทศมากเป็นพิเศษ ดังท่านผู้รู้ซึ่งใช้นามปากกาว่า “ทานตะวัน” ได้เขียน
บทความเรื่องกรมพระตำราวจลงในหนังสือพิมพ์ตำราวจ ดังนี้²

“... เมื่อ พ.ศ. 2400 การจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายและโจรผู้ร้ายนั้นเป็นภารกิจ
และหน้าที่ของกรมที่สำคัญสองกรม คือ กรมเมือง และกรมพระตำราวจ กรมเมืองนี้อาจจะ
อนุมานได้ว่า คือ กรมมหาดไทยในปัจจุบันนี้เอง เพราะเจ้าพนักงานของกรมที่ปฏิบัติหน้าที่
จับกุมโจรผู้ร้ายนั้น ได้แก่นายอำเภอประเภทหนึ่งและพวกพะทำมรงค์ที่ควบคุมนักโทษอีก
ประการหนึ่ง ส่วนกรมพระตำราวจกลับมีหน้าที่ปฏิบัติราชการโดยใกล้ชิดกับองค์พระมหา-
กษัตริย์มากกว่ากรมเมือง เพราะนอกจากมีหน้าที่จับกุมโจรผู้ร้ายทั่วประเทศเช่นเดียวกับ
กรมเมืองแล้วยังต้องปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชโองการโปรดเกล้าฯ เช่น ให้สอบสวนคดีสำคัญๆ
เช่น คดีปลอมแปลงเงินตราซึ่งเป็นคดีที่ทรงสนพระราชหฤทัยเป็นพิเศษ...” ท่านผู้อ่าน
จะเห็นได้ว่าตำราวจได้มีส่วนใกล้ชิดกับนโยบายทางการเมืองหรือผู้ปกครองประเทศมาช้านาน
แล้ว แม้แต่ในสมัยสมเด็จพระมหาจักรพรรดิราชชนนซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงกำหนดนโยบายทาง
การเมืองโดยเด็ดขาดแต่พระองค์เองหมดตำราวจซึ่งทำหน้าที่เดิมชนพระหัตถ์ของพระมหา-
กษัตริย์ในอนตจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชโองการโปรดเกล้าฯ

ต่อมาเมื่อกรมพระตำราวจได้สลายไปพร้อมกับการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิ-
ราชย์ ประเทศไทยได้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย กรมตำราวจจะสิ้นความใกล้ชิด
กับผู้กำหนดนโยบายทางการเมืองหรือเรียกง่าย ๆ ว่า คณะการเมือง ผู้มีอำนาจในการ
ปกครองประเทศก็หาไม่ มีหน้าชาวดมทวดความดีมีพระคุณตามลำดับ กล่าวคือนบตงแต่
ได้นำการปกครองระบอบประชาธิปไตยเข้ามาใช้ในประเทศไทยแทนระบอบสมบูรณาญา-
สิทธิราชย์ก็เกิดคณะกรรมการเมือง ซึ่งมีอำนาจการปกครองประเทศไทย เป็นเวลาดานาน 3 คณะ
ที่สำคัญคือ

1. คณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองราษฎร พ.ศ. 2475
2. คณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490
3. คณะปฏิวัติ พ.ศ. 2500

² ทานตะวัน, “กรมพระตำราวจ”, ตำราวจ, ปีที่ 25, เล่มที่ 20, 2499 น. 224 - 226.

คณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองของราษฎร พ.ศ. 2475 ได้ตั้ง พ.ต. หลวง
 อุดยเดชจรัส ซึ่งเป็นสมาชิกคณะผู้ก่อการ ฯ 2475 มาดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมตำรวจ
 เมื่อ พ.ศ. 2476 เพื่อควบคุมกิจการตำรวจให้เป็นไปตามนโยบายของคณะผู้ก่อการ ฯ 2475
 พ.ต. หลวงอุดยเดชจรัส ผู้นี้ ต่อมาได้ดำรงตำแหน่งเป็นอธิบดีกรมตำรวจ เมื่อ พ.ศ. 2479
 จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2488 รัฐบาลเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการในกรมตำรวจ
 ให้เกี่ยวข้องกับการเมืองมากขึ้นกว่าสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์หลายเท่า

เมื่อหมดสมัยคณะผู้ก่อการ ฯ 2475 แล้ว ก็มีการปกครองด้วยระบบพรรคการเมือง
 ต่างๆ อีกหลายสมัย จนกระทั่งคณะรัฐประหารได้มีอำนาจทางการเมืองแทน ในปี พ.ศ. 2490
 คณะรัฐประหารก็คงดำรงนโยบายการเมืองเกี่ยวกับกรมตำรวจเช่นเดียวกับคณะผู้ก่อการ ฯ
 2475 กล่าวคือได้จัดตั้ง พ.อ. เผ่า ศรียานนท์ สมาชิกคณะรัฐประหารมาดำรงตำแหน่งรอง
 อธิบดีกรมตำรวจ เมื่อ พ.ศ. 2491 และต่อมาในปี พ.ศ. 2494 ได้เป็นอธิบดีกรมตำรวจ จน
 กระทั่งถึง พ.ศ. 2500 ซึ่งเป็นปีที่คณะรัฐประหารได้อำนาจ ข้อที่ควรสังเกตก็คือ ทั้งคณะ
 ผู้ก่อการ 2475 และคณะรัฐประหาร 2490 มีวิธีการตั้งสมาชิกของตนมาด้วยความคล้ายคลึง
 กันมาก กล่าวคือ ทั้งคู่เป็นนายทหารบกเหล่าทหารปืนใหญ่ และศึกษางานเพื่อเรียนการ
 บริหารราชการกรมตำรวจในตำแหน่งรองอธิบดีกรมตำรวจเป็นเวลา 4 ปีเท่า ๆ กัน ก่อนที่
 จะได้รับตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ

ในสมัยปัจจุบันนี้ ตั้งแต่ พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการ
 ตำรวจดูเหมือนจะมากกว่าทุกสมัยที่ผ่านมาแล้ว คณะปฏิวัติ 2500 ได้ตั้ง พล.อ. ใสอ ใสอแสงนยากร
 มาดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ และมี พล.ท. ประเสริฐ รุจิรวงศ์ (ยศปัจจุบัน พล.ต.อ.)
 เป็นรองอธิบดีกรมตำรวจ ทั้งสองท่านเป็นสมาชิกคณะปฏิวัติด้วยกัน และต่อมาในปี
 พ.ศ. 2501 มีการเปลี่ยนแปลงตัวอธิบดีกรมตำรวจ โดย ฯ พณ ฯ จอมพล ๑๙ นายกรัฐมนตรี
 นายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่รักษาราชการอธิบดีกรมตำรวจ ด้วยอีกตำแหน่งหนึ่ง ส่วน พล.ท.
 ประเสริฐ ฯ (นายทหารปืนใหญ่) ยังคงดำรงตำแหน่งรองอธิบดีอยู่จนกระทั่งปัจจุบันนี้

เท่าที่ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ของกรมตำรวจไทยจนถึงปัจจุบันนี้แล้ว ย่อมจะเห็นว่า
 ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับตำรวจนั้นใกล้ชิดกันเพียงใด บรรดาคณะกรรมการเมือง

ทั้ง 3 ทศกาลแต่ได้เข้ามาทำการควบคุมกรมตำรวจอย่างใกล้ชิด จึงควรศึกษาพิจารณาให้ละเอียดว่าเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น และถ้าเป็นเช่นนั้นแล้วระบอบประชาธิปไตยที่มีอยู่ในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบัน และที่จรมต่อไปในอนาคตนั้นจะนับว่าถูกต้องตามคัตถองของระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงหรือไม่ เพราะต่างมีความเห็นกันว่าควรจะแยกข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองให้ถ่วงถ่วงกันในการบริหาร โดยเฉพาะตำรวจซึ่งเป็นผู้รักษากฎหมาย หากได้กระทำกรตั้งหนึ่งสิ่งใดที่เป็นปฏิปักษ์ต่อหลักความยุติธรรมหลักเสรีภาพของสังคมแล้ว ระบอบประชาธิปไตยก็ย่อมจะมีฐานะอ่อนแอหนักหน่วงและอาจจะถึงกาลอวสานได้โดยง่าย เรื่องนี้เป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวางมาก จึงจะหยิบยกมาอภิปรายเฉพาะขอบเขตแคบ ๆ แต่เพียงว่า ตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจซึ่งเป็นผู้บริหารชั้นสูงสุดนั้น ควรจะเป็นข้าราชการฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการประจำจึงจะบังเกิดผลดีต่อระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง

ความหมายของคำว่า การเมือง และคำว่า ตำรวจ

1. ความหมายของคำว่า การเมือง

ความหมายของคำนี้ผู้กล่าวไว้หลายทรรศ์จะดงกัน ตามที่ผู้เขียนเรื่อง "การเมืองกับการบริหารราชการ" ได้รวบรวมอธิบายของคำว่า การเมือง จากที่ต่าง ๆ มากถ้วนัน พอจะสรุปความหมายของคำว่าการเมืองนี้ได้ว่า การเมืองนั้นควรจะมีลักษณะสำคัญ ๆ ดังนี้

(1) เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง หรือระหว่างรัฐบาลกับประชาชน โดยฝ่ายผู้ปกครองมีอำนาจในการออกกฎหมายและอำนาจบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งฝ่ายผู้ถูกปกครองจะต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามข้อบังคับที่ไดกำหนดตนไว้

(2) การเมืองคือจุดมุ่งหมายของสาธารณชน เป็นกิจกรรมที่มีความผูกพันต่อประชาชนทั้งหมด ประชาชนย่อมมีส่วนร่วมได้เสียต่อผลที่จะบังเกิดขึ้น

³สมชาย หิรัญกิจ, "การเมืองกับการบริหารราชการ" วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 1, ฉบับที่ 2, มกราคม 2504, น. 69-70

(3) มีจุดมุ่งหมายที่จะดำเนินการไปสู่วัตถุประสงค์ตามนโยบายด้วยการดำเนินการทุกวิถีทางโดยไม่คำนึงว่าจะใช้กลวิธีอย่างไร

2. ความหมายของคำว่า ตำรวจ

ก่อนที่จะกล่าวถึงความหมายของคำว่า ตำรวจ นั้น ควรจะได้ทราบความหมายของคำว่า การบริหารไว้เสียเล็กน้อย เพื่อเป็นแนวทางที่จะเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับตำรวจ คำว่า การบริหาร Dimock & Dimock ได้อธิบายว่า

“... การบริหารของรัฐเป็นส่วนหนึ่งของกรรมวิธีการทางการเมืองด้วย เพราะการบริหารของรัฐบาลนั้นมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองและนโยบายของพรรคการเมือง รวมทั้งวิธีการต่างๆ ในการปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐที่ได้กำหนดขึ้น”⁴

จากคำอธิบายนั้นพอจะสรุปได้ว่า การบริหารนั้นเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมือง การบริหารของรัฐย่อมมีความเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองต่าง ๆ ตลอดจนถึงโครงการของพรรคการเมืองนั้น ๆ ด้วย เมื่อได้กำหนดนโยบายใด ๆ ลงไปแล้ว การบริหารย่อมมีส่วนเข้ามาร่วมในวิธีการปฏิบัติการตามนโยบายนั้น ๆ

เมื่อประจักษ์แล้วว่า การบริหารนั้นจะต้องมีส่วนร่วมกับพรรคการเมืองและนโยบายแล้ว ก็สามารถจะได้พิจารณาคำว่า ตำรวจ คืออะไร ในข้อนี้ Bruce Smith ได้อ้างถึงข้อความของบุคคล 2 ท่านไว้ในหนังสือของเขา ดังนี้ คือ

พ.อ. George F. Sander ได้กล่าวไว้ในหนังสือ The Police Art ว่า คำว่า “ตำรวจ” นั้นเป็นนามที่ตรงขึ้นมาเพื่อเรียกอำนาจทางการบริหารอย่างหนึ่งของสังคมอารยธรรม หรือเพื่อเรียกตัวบุคคลที่ใช้อำนาจนั้น และ Raymond B. Fosdick กล่าวไว้ในหนังสือ European Police System ว่า “ทุกวันนี้เรารู้ว่าตำรวจเป็นกำลังปฐมฐานของรัฐระบอบใหม่ ในอันที่จะพิทักษ์สิทธิตามกฎหมายของเอกชน”

จากความหมายของตำรวจของท่านทั้งสองนี้ Bruce Smith ยังได้เสนอความหมาย คำว่าตำรวจไว้ว่า “ความนึกคิดในปัจจุบันนี้ คำว่า “ตำรวจ” หมายถึงองค์การซึ่ง

⁴ Dimock and Dimock, op. cit., p. 4.

ประกอบด้วยข้าราชการพลเรือนที่คัดเลือกจากประชาชน มีหน้าที่ปราบปรามอาชญากรรม ความฉ้อฉลของมอชชนและควบคุมความเรียบร้อยในการใช้ทางหลวงแผ่นดิน”⁵

จากความหมายของคำว่าตำรวจนี้ อาจสรุปหน้าที่ที่สำคัญของตำรวจ ได้ ๒ ประการ ดังนี้

(1) เป็นผู้ที่ได้รับอำนาจให้ปฏิบัติการใด ๆ เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำผิดทางคดี อาญาเกิดขึ้น

(2) เมื่อมีคดีอาญาเกิดขึ้นแล้วจะต้องเป็นผู้ปราบปรามเพื่อนำตัวผู้กระทำผิดอาญา มาลงโทษตามกฎหมาย

เมื่อได้ทราบความหมายของการบริหารและความหมายของคำว่า ตำรวจ แล้วจะเห็นได้ว่า ตำรวจย่อมมีความสัมพันธ์กับการบริหารอยู่มาก คือเป็นผู้ที่ได้รับอำนาจจากรัฐให้ เป็นผู้ทำหน้าที่บริหารงานของรัฐในด้านความสงบสุขของประชาชน ซึ่งอำนาจที่ได้รับนั้นเป็น ผลโดยตรงต่อประชาชน ประชาชนย่อมได้รับผลจากการกระทำของตำรวจอย่างทันทีในเรื่อง ความยุติธรรมและเสรีภาพ เรื่องนี้เป็นหลักสำคัญอันหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยที่จะต้อง พิจารณาคำเนิการใช้ด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง เพราะพนักงานตำรวจแต่ละนายอาจ เป็นผู้ที่จะรุกรอนเสรีภาพของประชาชน หรืออาจเป็นผู้ที่จะดำรงปกป้องให้เสรีภาพและความ ยุติธรรมแก่ประชาชนก็ได้

3. ตำรวจกับการเมือง

ตำรวจในประเทศประชาธิปไตยอื่น ๆ นั้น แม้ว่าจะมีการเลือกมาจากประชาชนตาม จิตทางการเมืองก็ตาม แต่เมื่อเป็นตำรวจแล้วย่อมจะได้รับการกดดันไม่ให้เข้ายุ่งเกี่ยวกับ การเมือง ดังเช่นตำรวจในประเทศอังกฤษ เพราะมีบทบัญญัติห้ามเป็นสมาชิกของพรรค การเมืองใด ๆ ดังปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติตำรวจ ค.ศ. 1919 ว่า “สหพันธ์และสาขา ทุกแห่งย่อมมีอิสระ แต่จะต้องไม่เกี่ยวข้องกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งในวงจรรตำรวจ พระราช บัญญัติคนมຈຸດประสงค์จะมีให้สมาชิกขององค์การตำรวจเป็นสมาชิกของสหภาพกรรมกรใดๆ

⁵Bruce Smith, Police Systems in the United States. (New York: Harper & Brothers Publishers, 1949), p.16.

หรือส่งมาคนใด ๆ ที่มองตฤประสงค์จะควบคุมหรือมีอิทธิพลในการจ่ายบำเหน็จบำนาญ หรือ
 มีเงื่อนไขในการบริหารขององค์การตำรวจใด ๆ เหตุผลที่ห้ามจะเห็นเด่นชัดว่าต้องการ
 มิให้พนักงานตำรวจเข้าไปมีส่วนผูกพันเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองใด ๆ ยังมีข้อบังคับอื่น ๆ
 ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในกฎข้อบังคับขององค์การตำรวจแต่ละแห่ง
 ออกด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้พนักงานตำรวจได้งดเว้นการกระทำใด ๆ ที่อาจมองเห็นว่าเป็นการ
 แทรกแซงการปฏิบัติในหน้าที่อย่างยุติธรรมของตน หรืออาจจะทำให้เกิดความรู้สึกไม่ดีไม่งาม
 ในหมู่ประชาชนได้ ดังที่พึงจะงดเว้นในการแทรกแซงนอกระบบ การมีบทบาทในการเมือง”

การระบุห้ามเช่นนี้ มีความหมายลึกซึ้งมาก จนรัฐมนตรีมหาดไทยถึงกับให้ความเห็น
 ว่า “พนักงานตำรวจแต่ละคนไม่ควรจะใกล้ชิดสนิทสนมกับสมาชิกรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นผู้
 กิจการส่วนตัวหรือราชการ” ความเห็นดังกล่าวนี้ได้ถือเป็นวินัยตำรวจอย่างเคร่งครัดมาก
 ในสมัยที่นายฮิว เบิร์ท มอร์ริสัน เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อพ้นสมัยนั้น
 แล้วได้มีการผ่อนปรนลงบ้าง โดยอนุญาตให้เขียนจดหมายส่วนตัวซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับเรื่อง
 ราชการถึงสมาชิกรัฐสภาได้บ้างแล้ว

เท่าที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ เป็นการกล่าวโดยย่อ ๆ เพื่อให้ทราบว่า พนักงานตำรวจ
 ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องของผลประโยชน์ของประชาชนนั้น ควรจะเป็นผู้ที่ไม่เป็นสมาชิกของสภา
 ผู้แทนราษฎร หรือของพรรคการเมืองใด ๆ เพราะอาจจะนำเอาบทบาททางการเมืองเข้ามา
 แทรกแซงในกิจการของตำรวจ อันอาจเป็นเหตุให้สถาบันอันศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายต้อง
 หวาดระแวง ที่กล่าวมานั้นเป็นเพียงตำแหน่งซึ่งต่ำกว่าชั้นผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์การ
 ตำรวจ ส่วนผู้บังคับบัญชาชั้นสูงสุดนั้นจะได้อภิปรายต่อไป

เนื่องจากโลกของเราในปัจจุบันนั้นแบ่งออกเป็น ๒ ค่าย คือประเทศที่ปกครองด้วย
 ระบอบประชาธิปไตยค่ายหนึ่ง และปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์อีกค่ายหนึ่ง เมื่อได้
 กล่าวถึงตำรวจในประเทศประชาธิปไตยมาแล้ว ก็ใครที่ก็นำระบบตำรวจในประเทศที่
 ปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์มากล่าวบ้าง และจะนำมาเฉพาะของโซเวียตรัสเซียเท่านั้น
 เพราะเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในค่ายคอมมิวนิสต์

ท่านผู้รู้หนึ่งได้เขียนบทบาทเรื่องนี้ไว้ใน สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ดังนี้⁶

6 อารี, “เอม.วี.ดี. หรือ เค.ซี.บี. เหล้ากำเงินขวดใหม่”, สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 6 ฉบับที่ 24 น. 5-6,

กระทรวงหรือองค์การตำรวจของสหภาพโซเวียต เป็นทำนองขององค์การตำรวจลับ ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับเกสต์ตาโปของเยอรมันในสมัยที่ฮิตเลอร์ครองอำนาจ องค์การเริ่มมาตั้งแต่ ค.ศ. 1946⁷ มีชื่อจากกระทรวงกิจการภายใน โดยได้เปลี่ยนชื่อมาหลายชื่อ ตั้งแต่ ค.ศ. 1917 โดยเรียกกันย่อ ๆ ว่า O.K.R.A.N.A., O.G.P.U., M.K.V.D. และ M.V.D. ซึ่งเป็นชื่อสุดท้ายก่อนที่จะถูกยุบในปี พ.ศ. 2503

ในระหว่างยุคที่สตาลินครองอำนาจอยู่ ทดขององค์การตำรวจลับอาณานิคมตะวันตกเป็นเนอติลันคาร์วางไมต์ ใช้เป็นทตงค้ายกถนนกโทษ หรือที่เรียกกันว่า ค่ายกรรมกร อำนาจหน้าที่ที่ใครบค้อ สามารถทำการจับกุมผู้ใดก็ได้โดยไม่ต้องใช้อำนาจตามกฎหมายเช่นประเทศประชาธิปไตยทั้งหลาย และเมื่อจับกุมผู้ใดได้แล้วไม่จำเป็นต้องส่งศาลตามกำหนดเวลาที่ปรากฏว่าผู้ถูกจับกุมนั้นมีความผิดเกี่ยวกับเรื่องวินาศกรรม พยายามทำปฏิวัติซ้อน และการต่อต้านด้วยวิธีไม่รวมมือกับพวกคอมมิวนิสต์ เขาจะถูกควบคุมไว้ได้นานเท่าที่องค์การตำรวจจะพอใจ หรือนานเท่าที่จะมีอิทธิพลอันมาปลดปล่อยไป

ต่อมาเมื่อสตาลินตาย M.V.D. ก็ได้ถูกยกเลิกเมื่อประมาณเดือนมกราคม พ.ศ. 2503 แต่มีชื่อว่าองค์การนี้จะเลิกไปจริง ๆ เป็นแต่เปลี่ยนชื่อใหม่ว่า K.G.B. (ภาษาอังกฤษเรียกว่า Committee of State Security) สาเหตุที่ยกเลิกก็เพราะว่า นายพลเบเรียวสกีหัวหน้าสูงสุดขององค์การตำรวจลับได้ถูกจับและลงโทษประหารชีวิตฐานประทุษร้ายต่อรัฐ และนายพลเชเรอโฟฟได้เข้ารับหน้าที่แทน แต่แล้วก็เกิดการปฏิวัติขึ้นในประเทศอังกฤษ เมื่อนายพลเชเรอโฟฟเดินทางกลับจากการปราบปรามในประเทศอังกฤษแล้ว นายพลเชเรอโฟฟได้ถูกปลดออกจากตำแหน่งเมื่อปลายปี พ.ศ. 2502 และองค์การ M.V.D. ก็เปลี่ยนใหม่เป็น K.G.B. งานของ K.G.B. ก็เป็นงานเดิมขององค์การ M.V.D. นั่นเอง

องค์การตำรวจของโซเวียตคริสต์เขียนผิดกับองค์การตำรวจทั่วโลก เพราะงบประมาณที่ใช้บดขยี้ใครไม่มีผู้ใดทราบ มีจำนวนข้าราชการตำรวจเท่าใดก็ไม่ปรากฏ มีเหมือนกัน

⁷ องค์การนี้เริ่มตั้งแต่ ค.ศ. 1946 หมายถึงองค์การ M.V.D. ความจริงขององค์การตำรวจลับนี้มีมาแต่ ค.ศ. 1917 คือขบวนการบอลเชวิคที่เรียกว่า Bolsheviks ทำการปฏิวัติโดยมีชื่อว่า C.H.B.K.A. โดยปรากฏหลักฐานเอกสารสงครามจิตวิทยา เรื่อง หลักและการปฏิบัติของลัทธิคอมมิวนิสต์ (พระนคร, โรงพิมพ์อศม, 2497) หน้าที่ 29 กล่าวว่า "วิธีหนึ่งที่รัฐบาลใหม่ใช้สำหรับดำเนินการปกครอง คือการจัดตั้งกองตำรวจลับที่เรียกว่า เซกา ขึ้นในปี ค.ศ. 1917"

อย่างเดียวกันคือรักษาความสงบภายในประเทศ แต่ก็มีข้อผิดพลาดที่สำคัญคือ สามารถควบคุมผู้ต้องหาได้โดยไม่มีกำหนดและขอบเขต

ข้อสังเกตได้จากบทความของ ^{๕๕๕} ผู้ที่เป็นหัวหน้าขององค์การหรือผู้บังคับบัญชาสูงสุดนั้น ต้องเป็นบุคคลที่พรรคคอมมิวนิสต์เห็นชอบส่งมาดำรงตำแหน่ง ไม่ใช่ข้าราชการประจำ อาจเปลี่ยนแปลงไปได้ตามความพึงพอใจของผู้นำหรือประมุขของประเทศ

พนักงานตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การมีรายได้เป็น 10 เท่าของข้าราชการอื่น ๆ และมีรายได้สูงสุดเท่าคณะกรรมการบริหาร (Presidium) ซึ่งทั้งประเทศมีอยู่เพียง 42 นายเท่านั้น องค์การนมใจเพื่อทำลายผู้ที่เป็นฝ่ายคัดค้านการบริหารประเทศของพรรคคอมมิวนิสต์ซึ่งถาฮาดเดียวแล้วระบบการเมืองและเศรษฐกิจอันพิสดารของสหภาพโซเวียตย่อมจะต้องชะงักไป^๘

เท่าที่ได้เปรียบเทียบการตำรวจของประเทศระบบประชาธิปไตย และประเทศที่ปกครองด้วยระบบอื่นแล้ว จะเห็นว่า การตำรวจในระบบประชาธิปไตยต้องการที่จะมีให้พนักงานตำรวจเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ทว่าองค์การตำรวจในระบบอื่นต้องการให้องค์การตำรวจได้ใกล้ชิดกับรัฐบาลหรือคณะผู้ครองอำนาจการเมืองมากที่สุด เพื่อเป็นเครื่องมือที่จะรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพของรัฐบาลคณะผู้ครองอำนาจการเมืองให้มั่นคง สาเหตุสำคัญที่ผลักดันราวชาดกับดักเพราะความแตกต่างของรัฐบาลที่ตั้งอยู่บนรากฐานที่ต่างกัน คือความไม่ถาวรหรือความถาวรต่อการสละอำนาจ

ในระบบประชาธิปไตยนั้น กฎหมายและรัฐธรรมนูญ ผู้ที่เป็นรัฐบาลย่อมไม่หวาดหวั่นต่อการตั้งอายุแห่งความเป็นรัฐบาลของตน เพราะได้กำหนดไว้แน่ชัดอยู่แล้ว และความเป็นรัฐบาลของตนนั้นได้มาด้วยมติมหาชนตามกฎหมาย ส่วนระบบคอมมิวนิสต์หรือระบบอื่น ๆ รัฐบาลตั้งขึ้นได้ด้วยคำสั่งซึ่งอำนาจจากคณะกรรมการเมืองอื่น ดังนั้นจึงต้องการจะรักษาไว้ให้นานที่สุดเท่าที่จะทำได้ การปฏิบัติของตำรวจคอมมิวนิสต์จึงไม่ยึดถือตามกฎหมายที่สภานิติบัญญัติได้บัญญัติไว้ ส่วนการปฏิบัติของตำรวจประชาธิปไตยนั้นควรจะเป็นอย่างไร ขอให้สังเกตคำปราศรัยของ พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ อธิบดีกรมตำรวจ พ.ศ.

⁸ เอกสารแจกนักศึกษาสงครามจิตวิทยา ณ กระทรวงกลาโหม, หลักและการปฏิบัติของลัทธิคอมมิวนิสต์. (พระนคร โรงพิมพ์อู๋คม, 2497) น. 160

2491 - 2500 ที่ได้ให้แก่บรรดาคำรวจไทยเมื่อ 13 ต.ค. 2499 เพื่อเป็นแนวทางในการ
อภิปรายดังนี้ -

“... ในระบอบประชาธิปไตย ความจำเป็นของประชาชนมีรูปแสดงออกเป็น
กฎหมาย กล่าวคือปรัชาตราชนโดยสภาผู้แทนราษฎร... เพราะฉะนั้นคำว่า “กฎหมาย
คือความจำเป็นของประชาชน จึงเป็นหลักการที่ทางหลายจะยึดใช้ได้เสมอ... และ “ตำรวจ
คือผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย” ถ้าท่านยึดกฎหมายเข้าไปมากเท่าไร ท่านก็มีส่วนรับผิดชอบ
ประชาธิปไตยมากเท่านั้น ถ้าท่านเห็นห่างออกจากกฎหมาย ท่านก็จะสิ้นภาวะของตำรวจ
ประชาธิปไตย... เมื่อจับผู้ต้องหาได้แล้ว ก็ต้องส่งตัวไปฟ้องต่อศาลแขวงภายในกำหนด
เวลา 72 ชั่วโมง ฯลฯ... ศาลเป็นคนกลางเป็นผู้วินิจฉัยตามกฎหมาย จึงเป็นการกระทำ
ที่ปรากฏชัดและแน่นอนว่า เจ้าหน้าที่ปกครองหรือตำรวจเป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติตามกฎหมาย
... ถ้าท่านปฏิบัติห่างออกไปแม้สักเล็กน้อยก็ขอจงรู้สึกตัวเถิดว่า ท่านได้ผลึกหรือถ่วงการ
กระทำในทางประชาธิปไตย...”⁹

๕. ข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง

ในตอนต้นเราได้พิจารณาดังความสัมพันธ์ของตำรวจกับการเมืองมาแต่เพียงพอที่
จะจับความสำคัญได้ว่า การเมืองกับตำรวจย่อมมีความสัมพันธ์ต่อกันอยู่ไม่มากก็น้อย ทั้งนี้
แล้วแต่ระบอบของการปกครองของแต่ละประเทศ แต่โดยที่บทความเรื่องนี้มุ่งพิจารณา
เฉพาะถึงเรื่องที่ว่าตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจนั้นควรจะต้องแต่งตั้งจากบุคคลประเภทใด กล่าวคือ
จากข้าราชการประจำ หรือข้าราชการการเมือง เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้อง
ชี้แจงให้ผู้อ่านทราบถึงหลักการของการเป็นข้าราชการทั้งสองประเภทนี้ โดยสังเขป¹⁰ เพื่อ
ประกอบการพิจารณาว่าผู้ใดควรดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ

ตามหลักวิชาแล้ว เจ้าตำรวจส่วนมากมีความเห็นว่าข้าราชการประจำนั้นควรจะมีลักษณะ
ดังนี้คือ ควรเป็นผู้ที่รับราชการต่อเนื่องเป็นประจำโดยมีความมั่นคงในอายุราชการ (Security

⁹ “คำปราศรัยของ พล.ต.ท. เผ่า ศรียานนท์ ให้แก่ข้าราชการตำรวจในวันตำรวจที่ 13 ตุลาคม 2499 คำรวจ
ปีที่ 25, เล่ม 20 (พระนคร, โรงพิมพ์กรมตำรวจ, 2499) หน้า ๓-๗

¹⁰ สำหรับการอภิปรายโดยพิสดารเกี่ยวกับข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำนั้น โปรดอ่าน พ.ต. สมชาย
หิรัญกิจ “การเมืองกับการบริหารราชการ” วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 (มกราคม 2504) น. 66-89

of Tenure) ควรจะต้องอยู่ภายใต้กฎแห่งความสามารถ (Rule of Competence) จะต้องเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) และข้าราชการประจำควรมีสติและโอกาสต่าง ๆ เท่าเทียมกัน (Equality of Opportunity)

จะเห็นว่าข้าราชการประจำนั้นนอกจากจะเป็นผู้ทวาทราชการสับเนองกันไม่ต้องเข้าออกตามวาทของการเมือง และไม่ได้เป็นผู้เป็นฝ่ายกับการเมืองแต่ยังคงเป็นที่อยู่ได้บังคับบัญชาของฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นผู้ชอบงเห็นและนโยบายการปกครองอีกด้วย กล่าวคือ ข้าราชการประจำจะต้องปฏิบัติให้บังเกิดผลตามนโยบายของฝ่ายการเมือง ส่วนข้าราชการการเมืองนั้น อาจจะสามารถได้โดยง่าย ๆ ว่า ได้แก่ผู้ทหน้าทวงนโยบายในการบริหารกิจการของบ้านเมือง โดยมีได้อยู่ภายใต้บังคับของระเบียบข้าราชการพลเรือน

ในประเทศไทย มิได้มีบทบัญญัติว่า ข้าราชการประจำ มีลักษณะอย่างใด นอกจากจะอนุโตมว่าเป็นอย่างเดียวกับข้าราชการพลเรือน ซึ่งมาตรา 26 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ระบุตำแหน่งต่าง ๆ ไว้ดังนี้ เสมียนพนักงาน ประจำแผนก หัวหน้าแผนก หัวหน้ากอง ผู้อำนวยการกอง รองอธิบดี อธิบดี รองปลัดทรวง ปลัดทรวง รองปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวง ทงน ไม่นับตำแหน่งข้าราชการการเมือง ตำแหน่งข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ และตำแหน่งข้าราชการพลเรือนวิสามัญ

ในมาตรา 106 แห่งกฎหมายเดียวกัน ได้บัญญัติว่าตำแหน่งข้าราชการการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง รัฐมนตรีว่าการทบวง รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง รัฐมนตรี เชาธิการ นายกรัฐมนตรี รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ผู้ช่วยเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง และเลขาธิการรัฐมนตรีทบวง

ตามที่ได้นำมาเปรียบเทียบไว้ จะเห็นได้ชัดว่า ตำแหน่งอธิบดีซึ่งรวมถึงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจด้วยนั้น ในบทบังคับแห่งกฎหมายเท่าที่ใช้อยู่ในปัจจุบันถือว่าเป็นข้าราชการพลเรือน แต่ในการพิจารณาของเราในบทความเรื่องนี้เราจะได้พิจารณาเพียงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจว่า ควรเป็นข้าราชการประจำหรือการเมืองเท่านั้น โดยไม่วินิจฉัยหรือพิจารณาว่าจะมีทางแก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างไรบ้าง

อนึ่ง ก่อนที่จะพิจารณาว่าตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจควรจะเป็นข้าราชการประเภทใดนั้น ขอให้เราได้ระดมถึงหลักการสำคัญ 2 หลัก ซึ่งเป็นหลักสำคัญในการใช้วินิจฉัยว่าตำแหน่งใดควรจะมีบรรพจากข้าราชการประจำหรือข้าราชการการเมือง หลักทั้งสองนั้นคือ หลักว่าควรจะมีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ ได้ (Flexibility) และหลักที่ว่าการบริหารงานควรเป็นการต่อเนื่องกัน (Continuity) กล่าวคือ ตำแหน่งราชการบางตำแหน่งอาจต้องใช้ตัวบุคคลที่ทางฝ่ายการเมืองซึ่งต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชนเป็นฝ่ายคัดเลือกเข้าทำหน้าที่ หากทำการติดกับแนวนโยบายจะได้มีการเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย ในตำแหน่งเช่นว่านี้เขาดำรงตำแหน่งจึงควรเป็นข้าราชการการเมือง ส่วนหลักที่สองนั้นเน้นให้เห็นถึงความสำคัญที่ว่าในราชการบางตำแหน่งนั้น ย่อมต้องการผู้ที่มีความรู้ความสามารถชัดเจนชำนาญในงานในหน้าที่นั้น ๆ มางาน จึงจะเป็นผลดีแก่ราชการ ทั้งจะเป็นการยุติธรรมต่อข้าราชการผู้ปฏิบัติงานหน้าหน้าตามาด้วยดี ในตำแหน่งหน้าที่เช่นนี้ควรจะมีบรรพจากข้าราชการประจำ

โดยที่หลักทั้งสองนั้นมีส่วนติดกันอยู่ในตัว การจะพิจารณาว่าตำแหน่งใดควรจะมีบรรพจากข้าราชการประเภทใดจึงเป็นปัญหาของการชี้ให้เห็นกระบวนข้อดีข้อเสียของสองหลักนี้ยิ่งกว่าอื่น

ตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจไทยควรเป็นข้าราชการประเภทใด

ก่อนที่จะพิจารณาดังเรื่องนี้จะขอกล่าวถึงตำแหน่งข้าราชการตำรวจชั้นสูงในประเทศที่เป็นแม่บทของระบอบประชาธิปไตยซึ่งคล้ายกับตำแหน่งอธิบดีตำรวจของประเทศไทยเราเสียก่อน ประเทศที่วางคอบประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ประเทศสหรัฐอเมริกาเน้นลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศอังกฤษ ผิดกันแต่รายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น ทั้งนี้เพราะสหรัฐอเมริกาได้รากฐานการตำรวจมาจากประเทศอังกฤษนั่นเอง มีผู้กล่าวว่า "ตำรวจคนแรกที่ปรากฏตนในอาณานิคมก็คือนายอำเภอและผู้รักษาความสงบ (constable)"¹¹ ปัจจุบันนี้เคานตี (counties) ส่วนมากในสหรัฐอเมริกาได้ล้มเลิกระบบนายอำเภอไปแล้ว

¹¹ Bruce, *op. cit.*, p. 75.

เพราะเห็นว่าในสมัยทศวรรษการตำรวจได้พัฒนาขึ้นอย่างมากมายนั้น การที่จะนำบุคคล
เข้ามาเป็นผู้บริหารงานตำรวจโดยการเลือกตั้งย่อมเป็นดังที่กล่าวมาแล้ว จะสังเกตเห็นได้ว่าใน
ขณะรัฐธรรมนูญของมลรัฐต่างๆ รวม 38 มลรัฐได้ระบุห้ามมิให้มีการเลือกตั้งในอำเภอ
ต่อไปอีก¹²

ในทันทีที่จะกล่าวถึงระบบการตำรวจของประเทศอังกฤษไว้เป็นพิเศษ เพราะ
ประเทศอังกฤษนั้นนอกจากจะเป็นประเทศประชาธิปไตยแบบมีกษัตริย์เช่นประเทศไทยแล้ว
ระบบการตำรวจของประเทศอังกฤษก็ยังเป็นแม่บทแก่ประเทศอื่นๆ บางประเทศด้วย ปัจจุบัน
นี้ประเทศอังกฤษได้ล้มเลิกระบบนายอำเภอไปแล้ว แต่ยังคงมีผู้บริหารกิจการตำรวจ
ซึ่งเขาแต่ละดำรงตำแหน่งโดยการเลือกตั้ง ประเทศอังกฤษนั้นคนส่วนมากมักจะคิดและเข้าใจ
ถึงความมั่นคงของตำรวจอยู่เป็นกองเดียวทั้งประเทศ ทั้งนี้เพราะประเทศส่วนมากในโลกนี้ของ
ตำรวจแบบ National Force และยังมักจะเข้าใจต่อไปอีกว่า ตำรวจหน่วยเดียวจนกระทั่ง
Scotland Yard การทรมานผู้ต้องหาเนื่องมาจากอิทธิพลของหนังสือฮานเดนประเภทนี้กลับ
ตามความเป็นจริงแล้ว ในปี ค.ศ. 1938 ประเทศอังกฤษมีกองตำรวจอยู่ทั้งสิ้นถึง 183 หน่วย
ไม่มีหน่วยใดได้รับอำนาจเต็มทั้งประเทศ เจ้าหน้าที่ตำรวจแต่ละคนมีอำนาจหน้าที่เป็นเพียง
ผู้รักษาความสงบของแต่ละท้องถิ่นที่ตนรับผิดชอบเท่านั้น เช่นแต่ละ County หรือ borough
สำหรับหน่วย Scotland Yard ซึ่งทุกคนควรจะเรียกว่า หน่วยตำรวจนครบาล (Metropolitan,
Police Force) นั้น จะกระทำการใด ๆ อันเกี่ยวข้องกับคดีอาญาที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่ซึ่งอยู่
ในความรับผิดชอบของตำรวจหน่วยอื่น ๆ หาได้ไม่ เว้นไว้แต่เมื่อได้รับคำสั่งหรือให้เข้า
ช่วยเหลือจึงจะมีอำนาจเข้าปฏิบัติภารกิจได้ แต่ก็ไม่อำนาจที่จะเป็นผู้รักษาความสงบภายใน
ท้องถิ่นของหน่วยนั้น บางครั้งถ้าจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนคดีของไปสอบถามตนต่อหน้า
ผู้พยานของท้องถิ่นนั้น เพื่อขอให้รับรองว่า เป็นผู้รักษาความสงบภายในท้องถิ่นนั้น กรณี
ดังกล่าวนี้แม้จะมีอยู่บ้างแต่ก็น้อยมาก

การบริหารกิจการตำรวจในประเทศอังกฤษนั้น หน่วยตำรวจแต่ละหน่วย มีผู้บังคับ
บัญชาเป็นรูปคณะกรรมการปกครอง กล่าวคือ หน่วยตำรวจของแต่ละเคาน์ตี (County Forces)

¹² Ibid., p. 89.

มีผู้บังคับบัญชาซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นรูปคณะกรรมการ Standing Joint Committee คณะกรรมการประกอบกันขึ้นด้วยผู้แทนของสภาเคาน์ตี (Representative of county Council) ซึ่งเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกและผู้พิพากษาท้องถิ่น (Justice of Peace) ทั้งสองประเภทมีจำนวนเท่ากัน จำนวนคณะกรรมการผสมถาวรไม่มีจำกัดในกฎหมายฉบับนี้สำหรับหน่วยตำรวจของเมืองต่าง ๆ (Borough Forces) มีผู้บังคับบัญชาเรียกว่าคณะกรรมการ Watch Committee คณะกรรมการนี้ประกอบด้วยสมาชิกสภาเมือง จำนวนไม่เกินหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และมีนายกสภาเป็นประธานโดยตำแหน่ง ส่วนหน่วยตำรวจนครบาลนครหลวงกรุงเทพมหานครไทยเป็นผู้บังคับบัญชาแต่ผู้เดียว

เขตของลอนดอน (City of London) มีการจัดการทางด้านตำรวจแตกต่างจากที่อื่น ๆ ในประเทศอังกฤษด้วยกัน กล่าวคือมีกำลังตำรวจของตนเองเป็นพิเศษต่างหากออกไปกำลังตำรวจหน่วยนครหลวง (Common Council of the City) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 200 นายเป็นผู้บังคับบัญชา แต่เนื่องจากสมาชิกสภาเมืองจำนวนมากเกินไปจึงตั้งแล้วตั้งลงในทางปฏิบัติจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการ Standing Police Committee ขึ้นชุดหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบกิจการตำรวจทั้งหมดออกนอกเขตหนึ่ง เขตของลอนดอนนั้นพินทุอยู่ตรงใจกลางมหานครลอนดอน มีเนื้อที่ประมาณ 1 ตารางไมล์ เป็นเขตเมืองลอนดอนแต่สมัยโบราณจึงมีการรักษาประเพณีไว้

ผู้บังคับบัญชาตำรวจซึ่งมีรูปเป็นคณะกรรมการตั้งกล่าวมาแล้วเป็นผู้แต่งตั้งหัวหน้าพนักงานตำรวจ (Chief Officer of Police) ขึ้น หัวหน้าของตำรวจใน County และ Borough เรียกว่าหัวหน้าตำรวจ (Chief Constable) ส่วนหัวหน้าของตำรวจในเขตของลอนดอนนั้นเรียกว่าผู้ว่าการตำรวจ (Commissioner) ในการแต่งตั้งดังกล่าวนี้ สำหรับตำแหน่งหัวหน้าตำรวจ (Chief Constable) นั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อนด้วย และสำหรับตำแหน่งผู้ว่าการตำรวจในเขตของลอนดอนนั้น ก็เป็นตำแหน่งที่จะต้องขอพระบรมราชานุญาตเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งโดยตรงจากพระมหากษัตริย์¹³

¹³ Ibid., p.5.

ตามที่ได้อธิบายจากตอนต้นมาแล้วว่า หน่วยตำรวจเขตแดนต่างก็เป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกัน จึงอาจจะชวนให้เกิดปัญหาสงสัยขึ้นได้ เหตุใดตำรวจประเทศอังกฤษจึงได้มีขอบบังคับระเบียบแบบแผนคล้ายคลึงกันในหลักการได้ การที่เป็นดังนี้ก็เพราะกระทรวงมหาดไทยของอังกฤษได้ทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมโดยทั่ว ๆ ไป และทำหน้าที่ประสานการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาตำรวจต่าง ๆ ทั้งส่วนท้องถิ่นอังกฤษและแคว้น แม้ว่าจะในทางทฤษฎีประเทศอังกฤษมีความต้องการจะให้หน่วยตำรวจต่าง ๆ มีอิสระในการจัดการตำรวจของตนเองได้กว้างขวางที่สุด แต่เนื่องจากรัฐบาลยังคงรับผิดชอบเกี่ยวกับสันติสุขของประชาชน ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงต้องมีภาระในการควบคุมและการติดต่อให้ท้องถิ่นส่วนต่าง ๆ ปฏิบัติการด้านตำรวจไม่โดยถูกต้องและเรียบร้อย โดยมีชื่อของรัฐมนตรีมหาดไทยซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจตราดูแลกิจการตำรวจของท้องถิ่นคือ จเรตำรวจ (Inspectors of Constabulary) ตำแหน่งจเรตำรวจนี้เป็นตำแหน่งรัฐมนตรีมหาดไทยคัดเลือกขึ้น แล้วจึงนำขอรอบบังคับมณฑลเพื่อให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนับตั้งแต่นั้น ค.ศ. 1856 ซึ่งเริ่มมีจเรตำรวจมาจนถึงปี ค.ศ. 1944 ได้มีกฎหมายกำหนดจำนวนจเรตำรวจไว้ว่าจะมีได้ไม่เกิน 3 นาย ครั้นในปี ค.ศ. 1945 ได้แก้ไขพระราชบัญญัติตำรวจใหม่ ไม่จำกัดจำนวนจเรตำรวจต่อไป จะกราบบังคมทูลขอรับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ เป็นจำนวนเท่าใดก็ได้แต่ความเห็นชอบของรัฐมนตรีมหาดไทยร่วมกับรัฐมนตรีคลัง จึงปรากฏว่าในปี ค.ศ. 1949 ได้แต่งตั้งจเรตำรวจขึ้นถึง 5 นาย และยังมีผู้ช่วยจเรตำรวจอีก 1 นายด้วย ทั้งนี้ เพราะในระยะหลังนี้ได้มีการจัดตั้งกองตำรวจหญิงขึ้นมาแล้ว บุคคลที่จะได้รับคัดเลือกเข้าดำรงตำแหน่งจเรตำรวจนั้น ตามบรรดาจะต้องเป็นข้าราชการตำรวจซึ่งรับราชการอยู่ในขณะนั้น และโดยปกติคัดเลือกมาจากชั้นหัวหน้าตำรวจ (Chief Constable) ของหน่วยตำรวจต่าง ๆ นั้นเอง

หัวหน้าตำรวจ (Chief Constable) ของหน่วยตำรวจต่าง ๆ นั้น กล่าวตามหลักการแล้วควรจะอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากับระยะเวลาที่คณะกรรมการ Standing Joint Committee หรือ Watch Committee หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งตนขึ้นมาดำรงตำแหน่งอยู่ หรือถ้ากล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือ เมื่อคณะกรรมการหรือรัฐมนตรีมหาดไทยต้องพ้นหน้าที่ไป หัวหน้าตำรวจผู้ได้รับแต่งตั้ง โดยคณะกรรมการหรือรัฐมนตรีนั้น ๆ ก็ควร

ต้องพ้นจากตำแหน่งตามไปด้วย โดยปกติคณะกรรมการผสมถาวรนั้นจะต้องเลือกตั้งใหม่
 ทุกๆ 2 ปี และคณะกรรมการ Watch Committee ก็จะต้องเลือกตั้งใหม่เป็นประจำทุกปี¹⁴
 แต่ในทางปฏิบัติหัวหน้าตำรวจหาได้พ้นจากตำแหน่งตามไปด้วยไม่ ทั้งนี้เพราะถือหลักว่า

“การแต่งตั้งหัวหน้าตำรวจทุกครั้งไม่ว่าจะเป็นของเคาน์ตีหรือเบอโรท (Borough)
 ใดก็ตาม จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน และบุคคลซึ่ง
 ไม่มีประสบการณ์ทางตำรวจมาก่อนก็จะมีโอกาสได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง เว้นเสีย
 แต่ความบุคคลผู้นั้นมีคุณสมบัติหรือมีประสบการณ์อย่างอื่นบางประการที่เหมาะสมกับตำแหน่งนั้น
 เป็นพิเศษ หรือเว้นเสียแต่ว่าไม่มีบุคคลอื่นใดในวงการตำรวจที่สมควรสมควรดำรงตำแหน่ง
 คดีเลือกในครั้งนั้นด้วย”¹⁵

ตำแหน่ง Chief Constable นี้ เป็นข้าราชการที่ได้รับบรรดาศักดิ์เลือกตั้งเข้ามา ดังนั้น
 ควรจะจัดเข้าประเภทข้าราชการการเมือง “แต่เคยมีการแต่งตั้งข้าราชการประจำ โดย
 เลื่อนขึ้นมาจากตำแหน่งรองของตำแหน่งนี้อยู่ 2-3 คน”¹⁶

เท่าที่ศึกษาระบบตำรวจของอังกฤษเรื่อง Chief Constable นี้ จะเห็นได้ว่า การจัด
 หน่วยงานเป็นรูป การกระจายการบริหาร ไม่ใช่รวมการเช่นของเรา ไม่มีตำแหน่งอธิบดีกรม
 ตำรวจ (Director General) อย่างของเรามีเพียง Chief Constable (ยศอาจเทียบเท่าผู้บังคับ
 การตำรวจภาค) Chief Constable เป็นข้าราชการการเมือง แต่งตั้งจากบุคคลที่มีความ
 ชำนาญงานตำรวจมาแล้ว ผู้บังคับบัญชาตำรวจที่แท้จริงนั้นจึงเป็นรูปคณะกรรมการ เช่น
 คณะกรรมการ Standing Joint Committee เป็นต้น เว้นแต่หน่วยตำรวจนครบาลหน่วยเดียว
 ที่ม.ร.ว.ตำรวจว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บังคับบัญชา หน่วยตำรวจอื่น ๆ ตลอดจน
 ตำรวจนครบาลตำรวจว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจสั่งการ เป็นแต่ได้เสนอแนะการปฏิบัติ
 การเท่านั้น

ตามที่ได้อภิปรายหาข้อพิจารณาในกรณีประเทศไทยแล้วจะเห็นว่า ตั้งแต่เริ่มระบอบ
 ประชาธิปไตยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา รวมประมาณเกือบ 30 ปี เรามีอธิบดีกรม

¹⁴ Ibid., p. 3.

¹⁵ Ibid., pp. 72-73 แปลโดยผู้เขียน

¹⁶ Ibid., p. 72.

ตำรวจเป็นต้นมาซึ่งคณะกรรมการเมืองหรืออาจจะกล่าวได้ว่า เป็นต้นมาซึ่งสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 เดี่ยวไม่ต่ำกว่า 20 ปี ส่วนเขตนอกนั้นถึงแม้จะไม่ใช่อธิบดีกรมตำรวจที่เป็นนักการเมือง ก็จริง แต่ก็มีบุคคลที่จะเป็นอธิบดีกรมตำรวจเข้าไปเข้ามาดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมตำรวจ อยู่ด้วยเป็นอันมาก เพื่อเป็นการศึกษางาน ดังจะเห็นได้จากรายนามอธิบดีกรมตำรวจข้าง ล่างนี้ -

รายนามอธิบดีกรมตำรวจในระบอบประชาธิปไตย

(พ.ศ. 2475 - 2504)

- | | | |
|-------|---|-----------------------------|
| (1) | พ.ต.อ. พระยาบุเรศสงคราม
(รอย พรหมโมบด) | (2475 - 2476)
รวม 1 ปี |
| (2) | พ.ต.อ. พระยาอนุสรณ์ราชการ
(ฉาง ฉันทะพุกกะ) | (2476 - 2479)
รวม 3 ปี |
| (3) | พต.ต.อ. หลวงอดุลเดชจรัส
(บัศร พงพระคุณ) | (2479 - 2488)
รวม 9 ปี |
| (4) | พต.ต.ท. พระรามอินทรา
(ดอง รามอินทรา) | (2488 - 2489)
รวม 1 ปี |
| (5) | พต.ต.ศ. พระพิจรรย์พลกิจ | (2489 - 2490)
รวม 1 ปี |
| (6) | พต.ต.อ. หลวงชาติตระการโกศล
(เจียม ติမ်ชาติ) | (2490 - 2494)
รวม 4 ปี |
| (7) | พต.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ | (2494 - 2500)
รวม 6 ปี |
| (8) | พต.ต.อ. ไสอ ไสอแสนยากร | (2500 - 2501)
รวม 1 ปี |
| (9) | จอมพล อภัยสิทธิ์ ชนวิรัตน์
(เศษของปีเป็นเดือนตัดออก) | (2501 - ปัจจุบัน) |

บางคนอาจจะโต้แย้งว่า ผู้โอนมาจากตำแหน่งอื่นแต่มาเป็นอธิบดีกรมตำรวจหรือรองอธิบดีกรมตำรวจนั้น เป็นข้าราชการประจำโดยกนทางต้น มิใช่เป็นข้าราชการการเมืองที่จะโอนมาเป็นข้าราชการตำรวจซึ่งเป็นข้าราชการประจำไม่ได้ ตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 มาตรา 31 แต่การโอนเหล่านี้เป็นการโอนตามมาตรา 30 คือการโอนข้าราชการประจำให้ปฏิบัติหน้าที่ทางกระทรวงกันต่างหาก¹⁷ แต่มีข้อเท็จจริงซึ่งไม่มีใครอาจเถียงได้ว่าบุคคลเหล่านี้เป็นต้นมาสังกัดภายใต้พระราชบัญญัติประเภท 2 และต่างก็สังกัดคณะกรรมการเมืองทมอานาจเป็นคณะรัฐบาลอยู่ด้วยทุกคน ฉะนั้นจึงพอจะสรุปได้ว่า ตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจของไทยเราก่อนข้างจะเป็นข้าราชการการเมืองมากกว่าข้าราชการประจำเมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว ปัญหาที่ว่า อธิบดีกรมตำรวจไทยนั้นควรจะเป็นข้าราชการประจำหรือข้าราชการการเมืองนั้น คำตอบก็คือว่า ควรเป็นข้าราชการการเมืองได้แล้ว เพราะแม้แต่ประเทศอังกฤษเองตำแหน่งที่คล้ายคลึงกันนั้นก็ก็เป็นข้าราชการการเมือง มิใช่ข้าราชการประจำ

เพราะว่า "การปกครองในลักษณะที่มีการเปลี่ยนตัวผู้รับผิดชอบในการบริหารหรือรัฐบาล เป็นสิ่งพึงประสงค์ของระบอบประชาธิปไตย"¹⁸ เมื่อได้มีการระบลงไปเช่นนั้น ก็ย่อมจะเป็นที่หวังได้ว่า ข้อครหาอันหาแต่ความระแวงอันเกิดจากความกลัวว่า องค์การตำรวจอันเป็นสถาบันที่จะทำให้อกฎหมายศักดิ์สิทธิ์ชนนกลายเป็นเครื่องมือของนักการเมือง เช่นในระบอบคอมมิวนิสต์ก็จะหมดสิ้นไป

แต่ในการเปลี่ยนแปลงนั้นสมควรที่จะพิจารณาลงถึงหลักการขององค์การตำรวจในประชาธิปไตยให้ละเอียดถี่ถ้วนก่อนว่า ควรจะจัดรูปกรมตำรวจเป็นรูปใด จึงจะเหมาะสมกับประเทศไทยเรา

สรุป

การทบทวนเรื่องตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจมาพิจารณากันเพราะว่า เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2503 ซึ่งเป็นวันตำรวจ ๗๗๗ ท่านจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ในฐานะรักษาการในตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ ได้กล่าวคำปราศรัยแก่บรรดาข้าราชการกรมตำรวจ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้หลายประการดังนี้ขอ :-

¹⁷ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 7, ตอนที่ 17, 15 มีนาคม 2497 น. 20 - 22

¹⁸ David and Pollock, *op. cit.*, p. 117

ประการที่ 1 ได้แก้เปิดเผยถึงเจตนาและความตั้งใจที่จะพยายามปรับปรุงกรมตำรวจ ในทางด้านกฎหมายและด้านการจัดระบบตำรวจเพื่อให้เข้ารูปใหม่ตามแบบสากล และเพิ่มพูน สัมรรถภาพให้สัมพันธ์กับความรับผิดชอบ

ประการที่ 2 เป็นการถ่วงดุลภาวะของผู้รักษาการในตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจตาม แผนปฏิวัติ ถ่วงดุลคือ จะดำเนินการให้ตำรวจได้เป็นตำรวจของประชาชน ไม่ใช่ตำรวจของ ผู้รักษาการในตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจหรือของใครรวมทั้งตำรวจของรัฐด้วย...

ประการที่ 3 ได้แก้การแต่งตั้งความยินยอมและขอขอบคุณที่ตำรวจได้ให้ความร่วมมือใน การปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ¹⁹

ผู้เขียนในนามปากกาว่า "ประจวบ" ได้วิจารณ์คำปราศรัยโดยตีพิมพ์ลงใน สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ เรื่อง "ตำรวจจะเป็นของใครย่อมอยู่ที่ผู้บังคับบัญชา" โดยกล่าวว่า

"..... ความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวแก่ตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจซึ่งถือว่าเป็นตำแหน่ง บังคับบัญชาสูงสุดในวงการตำรวจ มักจะขึ้นไปตามความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง หรือ พุทธิกนิษฐหนึ่งก็ต้องว่า ผู้มีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองมักจะถือเอาตำแหน่งอธิบดี กรมตำรวจเป็นตำแหน่งทางการเมืองนั่นเอง ด้วยเหตุนี้จึงเป็นการยากที่จะแยกความรู้สึก เช่นนั้นออกจากความคิดของตำรวจ และของประชาชน... เพราะตราบไต่ยังไม่อาจแก้ไข พิจารณาเรื่องนี้ให้ลุล่วงไปได้ การจะปฏิวัติจิตใจของตำรวจให้เห็นว่า หน้าที่ซึ่งมีอยู่ต่อ ประชาชนนั้นสำคัญกว่าหน้าที่อื่นใดก็น่าจะกระทำไต่ยากอยู่ตราบนั้น"²⁰

คำปราศรัยและบทความข้างบนนั้นทำให้เกิดความนึกคิดว่า ตำแหน่งอธิบดีกรม ตำรวจนั้นควรจะเป็นข้าราชการการเมืองหรือข้าราชการประจำ ตามที่ได้ศึกษามาแล้วจะเห็น ว่า ตำแหน่งที่คล้ายคลึงกับตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจของประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศ คล้ายแม่บทของระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นตำแหน่งของข้าราชการการเมือง และมีการ แต่งตั้งโดยคณะกรรมการจังหวัด คณะกรรมการเมือง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทย ซึ่งเลือกตั้งมาจากประชาชนทั้งสิ้น

¹⁹ประจวบ (นามปาก) "ตำรวจจะเป็นของใครย่อมอยู่ที่ผู้บังคับบัญชา" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 7, เล่มที่ 18, 2503, น. 3 - 4

²⁰Idem.

ตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจของเราเป็นท่านของข้าราชการการเมืองเหมือนกัน ผิดแต่
 วิชาการเท่านั้น จึงเกิดปัญหาว่า เหตุใดประเทศอังกฤษตำรวจจึงไม่สู้จะถูกวิจารณ์มากนัก
 และเหตุใดของไทยเราจึงถูกวิจารณ์อย่างมาก เมื่อได้พิจารณามาพอสมควรแล้วจะเห็นได้ว่า
 เพราะรูปการเจ้าหน้าที่เหมือนกัน ของประเทศอังกฤษเป็นแบบกระจายอำนาจบริหาร
 กิจการตำรวจ แต่ของเราเป็นแบบรวมอำนาจ

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตที่พอจะตั้งได้ว่า ลักษณะนักการเมืองนั้นไม่ว่าการจัด
 หน่วยงานแต่เพียงใดก็ย่อมจะทำให้มีเรื่องกระทบกระทั่งจนถึงวงการตำรวจได้ไม่มากนัก
 สุดแต่พฤติกรรมของบุคคลในชาตินั้น เพราะนักการเมืองกตมมนุษย์ปุถุชนที่ยังมีกิเลสและอาช
 ว์ทำให้เป็นดังนั้นได้ และ "นักการเมืองย่อมสามารถที่จะแสวงหาดีพิเศษพิเศษให้แก่ตนเองและ
 ให้ความคุ้มครองแก่บรรดามิตรสหาย เท่ากับเป็นกวดชอบแทนการที่นักการเมืองให้การ
 อุปถัมภ์กิจการของตำรวจ"²¹

○ หากใช้หลักการที่ไม่ยังขาดอยู่ ถ้าเพียงแต่จะอ้างว่ามีหลักการ
 อยู่แล้วก็เป็นเพียงพอ เราก็คงจะได้ชื่นชมการบริหารงานที่ดีที่สุด
 ที่จะเป็นไปได้ทุกหนทุกแห่ง มีใครบ้างที่ยังไม่เคยได้ยินการกล่าว
 อ่างนับจำนวนร้อย ๆ ครั้งว่า ต้องการหลักการสำคัญ ๆ ว่าด้วย
 อำนาจ วินัย การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วน
 ตัว เอกภาพในการบังคับบัญชา การประสานงาน และการวางแผน
 เหล่านี้เป็นต้น เราจะต้องยอมรับว่า เพียงแต่อ้างหลักการเท่านั้นหา
 เป็นการเพียงพอไม่ อันที่จริงนั้น แสงแห่งหลักการย่อมเปรียบเสมือน
 หนึ่งแสงกระโจมไฟ ซึ่งจะช่วยให้ได้ก็เฉพาะผู้ที่ทางเข้าสู่ท่าอยู่แล้ว
 เท่านั้น และหลักการที่ปราศจากวิธีการที่จะนำไปปฏิบัติย่อมไร้
 ประโยชน์. ○

Henri Fayol

General and Industrial Management

²¹Smith, op. cit., p.8.

SUMMARY

THE POSITION OF POLICE DIRECTOR-GENERAL

by Pol. Lt. Col. Sakon Satityuthakarn.

Superintendent of 2nd ~~Division~~ Division of the Fire Brigade Division, Police Department.

It is generally believed that a good policeman must not be involved in politics. However, the normal duty of the police is to keep peace inside the country for all people. It is the police who has to see that the laws of the country are being obeyed. In this case, it seems inevitable for the police to be involved in politics occasionally whether they like it or not. As a matter of fact, there are certain policemen whose duties are directly concerned with politics, (such as in the Division of Special Police). In practice, the Police Department is so closed to the political organization that it is doubtful if the Police General-Director should not be called a political executive.

Practically, the part played by the Police Department in politics depends on the government policy. If we have an authoritarian type of government, the action of the police will be severe and probably aggressive as well. On the other hand, if the government has a mild attitude, the severity of the police will also decline. It is really interesting to study the relationship of the police with politics and the position of Police Director-General.

Historically, the police had a close relationship with the political policy or the rulers of the country. Even in the days of absolute monarchy, the kings had to depend a great deal on the police to carry out their policies. After Thailand became a democratic country, the relationship between the police and the political organization became more and more intimate. Why must every political party in power try to keep the complete control over the Police Department? In so doing, is there any danger to the true democracy of the country? And what is about the idea of separating the political officials from the non-political ones in administrative work? It is explained that administration is a part of the political policies. As a result, the administrative work of the government must be concerned with political parties.

In comparing the police in the democratic countries with those of the others, it appears that the democratic countries want the police to interfere with politics as little as possible: For example, there is a law in England forbidding all policemen to be members of any political party. But in the non-democratic countries, the governments want to get close relationship with their Police Departments as much as possible. It is simply because they need support from the police in maintaining their powers.

The police system of England can be described as the spreading of the administrative work. They only have Chief Constable fully responsible for each province and its responsibility for that province is equivalent to Commander of the Provincial Police of our country. All policemen are under the standing Joint Committee except the Metropolitan Police. The latter is directly under the Minister of the Interior. Since we were under the democratic system of government, most of our previous Police Director-General have been involved in politics in some way or other. Some of them are 2nd category members of the House of Representatives. No one denies that our Police Director-General is a political executive. It was mentioned in one of the local newspapers that the position of Police Director-General was politically used by ever political leader who was in power. And as long as the political leader continued doing that, we would have to regard our Police Director-General as a political executive.

In England, the chiefs of Police are also regarded as a political executive like our Police Director-General. However, there has been little criticism of this in England. But our Police Director-General has been much criticized. The reason is that our police system is a matter of centralizing power into the hands of the Police Director-General himself. In England, her police system is a way of spreading power.
