

การปรับปรุงกิจการตำรวจ

คำว่า "ตำรวจ" นั้น เพิ่งปรากฏหลักฐานว่ามีขึ้นในสมัยกรุงศรีอยุธยาตั้งแต่รัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเป็นต้นมา^๑ ดังมีปรากฏในพระไอยการตำแหน่งนาพลเรือน และพระไอยการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง เช่น กรมมหาดไทยตำรวจภูธร กรมมหาดไทยตำรวจภูบาล กรมกองตระเวนขวา - ซ้าย, กรมพระตำรวจใหญ่ขวา - ซ้าย เป็นต้น^๒ หน้าที่ของตำรวจในสมัยกรุงศรีอยุธยานั้น มีลักษณะเป็นทหารรักษาพระองค์มากกว่าที่จะเป็น ผู้พิทักษ์สันติราษฎร์เช่นในยุคปัจจุบัน ครั้นถึงสมัยรัชกาลที่ ๔ จากการที่ไทยทำสัญญาทางพระราชไมตรีกับประเทศตะวันตก พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าเป็นการจำเป็นที่จะต้องเร่งปรับปรุงประเทศตามแบบอารยประเทศ กิจการตำรวจก็เป็นส่วนหนึ่งของงานปรับปรุงนั้น จึงได้มีการตั้ง "กองตระเวน" ขึ้นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในพระนคร และได้มีวิวัฒนาการเรื่อยมา อย่างไรก็ตาม จาก การปรับปรุงกิจการตำรวจตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๔ เป็นต้นมา ได้มีการกำหนดหน้าที่ของตำรวจตามแบบนานาประเทศ คือ เพื่อรักษาความสงบสุขของประชาชนโดยแท้จริง มิใช่เป็นทหารรักษาพระองค์เช่นในสมัยกรุงศรีอยุธยา ดังจะเห็นได้จาก "กฎหมาย โปлиц ๕๓ ข้อ" ซึ่งจะรักษาน้ำที่ในพระนครแลนอกพระนคร"^๓ ซึ่งแสดงให้เห็นหน้าที่ที่แท้จริงของตำรวจจะต้องเป็นผู้รักษากฎหมาย เพื่อความสงบสุขของบ้านเมืองและประชาชน

^๑ตำรวจ, กรม. พระมหากษัตริย์กับประวัติตำรวจสยาม (พระนคร : วัชรินทร์ การพิมพ์, ๒๕๑๕) คำนำหน้า ๓.

^๒คุรุสภา กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๑ (พระนคร : คุรุสภา, ๒๕๐๕), หน้า ๒๒๕ - ๓๑๘.

^๓ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๒ (วันอาทิตย์ ขึ้น ๑๔ ค่ำ เดือน ๕ ปีฉุน สัปตศก ๑๒๓๗) หน้า ๑๔๕ - ๑๔๘., (วันอาทิตย์ แรม ๖ ค่ำ เดือน ๕ ปีฉุน สัปตศก ๑๒๓๗) หน้า ๑๕๓-๑๕๖. และ (วันอาทิตย์ แรม ๑๓ ค่ำ เดือน ๕ ปีฉุน สัปตศก ๑๒๓๗) หน้า ๑๖๑-๑๖๔.

แต่เนื่องจากว่ากิจการตำรวจที่ได้ปรับปรุงในสมัยรัชกาลที่ ๕ นั้น ยังมีการแบ่งแยกตำรวจออกเป็น พลตระเวน และตำรวจภูธร ซึ่งต่างสังกัดกัน ทำให้ในบางครั้งก็เกิดปัญหาเรื่องการขาดความร่วมมือกันในการปฏิบัติหน้าที่ จึงเป็นผลเสียในการติดตามจับโจรผู้ร้าย อันเป็นปัญหาสำคัญที่เจ้าพระยามรราชเห็นว่าควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขก่อนเรื่องอื่น ท่านจึงได้ทำการปฏิรูปกิจการตำรวจ ด้วยจุดมุ่งหมายที่จะให้เกิดผลดีในการปกครองเพื่อความสงบสุขของประชาชน

โครงสร้างเก่าของตำรวจก่อนการปรับปรุง

จากการแบ่งแยกตำรวจออกเป็นพลตระเวนและตำรวจภูธร โดยให้อยู่ต่างสังกัดกันนั้น ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในค่าความก้าวหน้าของกิจการตำรวจ ทั้งนี้เพราะ "พลตระเวน" ซึ่งอยู่ในสังกัดของกระทรวงนครบาล เป็นคนเกณฑ์ซึ่งไม่ได้รับการฝึกหัด เพียงแต่ถูกเกณฑ์เพราะกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ในระหว่างถูกเกณฑ์รับราชการนั้น พลตระเวนจะได้รับเงินเป็นเบี้ยเลี้ยงเดือนละ ๔ บาท พร้อมทั้งอาหารและเครื่องแบบ และเมื่อปลดจากประจำการแล้ว ยังได้สิทธิพิเศษไม่ต้องเสียเงินค่าราชการอีกด้วย ส่วน "ตำรวจภูธร" นั้นอยู่ในสังกัดของกระทรวงมหาดไทย ประจำการในมณฑลต่าง ๆ ยกเว้นมณฑลกรุงเทพฯ เพิ่งตั้งขึ้นเป็นทางการ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๐ ในระยะที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย โดยมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งหลวงศัลวิธานนิเทศ เป็นเจ้ากรมกองตระเวนหัวเมือง^๒ และเปลี่ยนชื่อเป็น "กรมตำรวจภูธร" ในปี พ.ศ. ๒๔๕๓

กจช. ร.๖.น.๓๒.๑/๕๖ เล่ม ๒ คำตอบปัญหาคณะกรรมการตรวจ
รายได้รายจ่ายเงินแผ่นดิน ข้อ ๑๐

^๒ "ประกาศแต่งตั้งเจ้ากรมกองตระเวนหัวเมือง" ราชกิจจานุเบกษา
เล่ม ๑๔ (เมษายน ร.ศ. ๑๐๖) หน้า ๕๓.

กิจการตำรวจภูธรนี้ก้าวหน้ากว่า "พลตระเวน" มาก เนื่องจากกระทรวงมหาดไทย ได้จัดให้มีการฝึกหัดตำรวจภูธรตามแบบ "ยองคามส์" (Gendarme) ของฝรั่งเศส คือ มีการฝึกหัดใช้ปืนแบบทหาร หักทำการต่อสู้เล็ก ๆ น้อย ๆ โดยใช้ม้าเป็นพาหนะสำคัญ ฝึกการตรวจตรา ติดตามโจรผู้ร้าย โดยเฉพาะในเวลากลางคืน ในการฝึกหัดนี้ได้จ้าง ครูชาวเคนมาร์มาเป็นผู้ควบคุมโดยเฉพาะ มีการจัดตั้งกองตำรวจภูธรประจำมณฑล ต่าง ๆ ไว้แทบทุกมณฑลในระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๔๐ - ๒๔๕๑ นอกจากนี้ยังได้จัดตั้ง โรงเรียนสำหรับฝึกหัดนายตำรวจภูธรโดยเฉพาะขึ้นที่จังหวัดนครปฐมในปี พ.ศ. ๒๔๔๗ จากความก้าวหน้าของกิจการตำรวจภูธรดังกล่าวนี้ เจ้าพระยายมราชจึงได้คำนึงถึงความจำเป็นที่ควรจะได้มีการปรับปรุงกิจการตำรวจเสียใหม่ และให้ตำรวจทุกคนได้รับ การฝึกหัดในวิธีการปฏิบัติงานอย่างพอเพียง เช่นที่ตำรวจภูธรในสังกัดของกระทรวงมหาดไทยได้รับการฝึกหัดอยู่ ซึ่งอาจจะช่วยให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจไทยดีขึ้น ท่านจึงได้ปรับปรุงโครงสร้างและระเบียบวิธีการบางอย่างของงานด้านนี้ โดยหวังว่าจะทำให้นโยบายในการปราบปรามโจรผู้ร้ายและการรักษาความสงบภายใน ของท่านบรรลุผลเร็วขึ้น

การปรับปรุงกิจการตำรวจ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เจ้าพระยายมราชจึงได้เริ่มจัดการปรับปรุง โครงสร้างของราชการตำรวจตลอดจนระเบียบวิธีการปฏิบัติหน้าที่บางอย่าง เพื่อให้ การทำงานของตำรวจคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังจะกล่าวในประเด็นที่สำคัญ ต่อไปนี้

กจช. ร.๖.น.๘.๑/๒๖๑ เล่ม ๕ บรรยายละเอียดในตารางแสดงการจัดตั้ง กองตำรวจภูธร ประจำกรมมณฑลต่าง ๆ ท้ายบท

ก. การจัดระเบียบงานในกรมพลตระเวน แต่เดิมมราชการในกรมพลตระเวนมิได้แบ่งแยกหน้าที่อย่างเป็นระเบียบ ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ปะปนกัน ก่อให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติงานของแต่ละแผนกเป็นระเบียบยิ่งขึ้น เจ้าพระยาบวรราชจึงได้ให้แบ่งแยกราชการในกรมนี้ใหม่ โดยแบ่งเป็น ๑๓ แผนกคือ^๑

- | | |
|-----------------------------|-----------------------------|
| ๑. แผนกการบังคับบัญชา | ๒. แผนกจเร |
| ๓. แผนกคดี | ๔. แผนกยกกระบัตร |
| ๕. แผนกกองพิเศษ | ๖. แผนกพยาบาล |
| ๗. แผนกพาหนะ | ๘. แผนกโรงเรียน |
| ๙. แผนกสุขาภิบาล | ๑๐. แผนกคนจรจัดและคักสันดาน |
| ๑๑. แผนกเงิน | ๑๒. แผนกออกใบอนุญาตอาวุธ |
| ๑๓. แผนกภาษีอากรหรือสรรพากร | |

หน่วยงานที่จัดขึ้นใหม่คือ "แผนกคดี" เนื่องจากท่านเห็นว่ากรมพลตระเวนควรเป็นผู้รับผิดชอบคดีความต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในหน้าที่ของกรมพลตระเวนเอง เพื่อให้การปฏิบัติงานของกรมนี้รวดเร็วขึ้น นั่นคือให้กรมพลตระเวนเป็นผู้ทำการสืบสวนและฟ้องคดีความที่เกิดขึ้นในหน้าที่ของตนได้เอง^๒ จึงช่วยให้บรรเทาการขัดแย้งระหว่างกระทรวงนครบาลและกระทรวงยุติธรรมไปได้บ้าง เพราะปัญหาที่เกิดความขัดแย้งกันนั้นเป็นผลมาจากการขาดความร่วมมือกัน ในขณะที่กระทรวงนครบาลต้องการให้คดีสิ้นสุดโดยเร็วเพราะเป็นผู้รับผิดชอบคดีอยู่ แต่ฝ่ายกระทรวงยุติธรรมมักจะอ้างถึงภาระหน้าที่ของกระทรวงที่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ กจข. ร.บ.น.๔.๑/๕๐ เล่ม ๑ หนังสือเจ้าพระยาบวรราช ถึงพระยา
เพชรบูรณ์ วันที่ ๒๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๕๔

^๒ กจข. ร.บ.น.๔.๑/๕๓ เล่ม ๑ ข้อบังคับวางหน้าที่แผนกคดี กรมพลตระเวน
ประกาศวันที่ ๑๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๕๔

ต้องรับผิดชอบคือความทุกอย่าง จึงไม่สามารถที่จะเร่งดำเนินคดีให้ทันความต้องการ
ของกระทรวงนครบาลได้ ด้วยเหตุนี้การตั้งแผนกคดีขึ้นในกรมพลตระเวนจึงมีผลให้
การพิจารณาคดีความบางอย่างรวดเร็วขึ้น

ต่อมากรมพลตระเวนได้แบ่งความรับผิดชอบในงานทั้ง ๑๓ แผนกนั้นออกเป็น
๓ แผนกใหญ่ ๆ คือ

๑. เรื่องคดีและการฟ้องคดีต่อศาล ให้อยู่ในความบังคับบัญชาของ
นายวอดซัน (Watson) ผู้แนะนำการกฎหมาย
๒. การตรวจตราโรงพักทั่วไป และความรับผิดชอบในเรื่องระเบียบ
ความประพฤติของพลตระเวน อยู่ในความบังคับบัญชาของพระยาอัศวมณี
๓. การทั่วไป คือหน้าที่นอกเหนือจากที่กล่าวแล้ว ให้อยู่ในการบังคับ
บัญชาของนายไวคิง (R.C. Whiting)

การแบ่งความรับผิดชอบเช่นนี้เป็นการแบ่งเบาภาระของอธิบดีกรมกอง
ตระเวน คือให้มีผู้ช่วยตรวจสอบและรับผิดชอบงานแต่ละแผนกเป็นขั้นตอน ถ้าหากว่า
ผู้รับผิดชอบในขั้นนี้เป็นผู้ที่มีความสามารถและเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ แล้ว จะเป็น
ผลดียิ่ง เพราะสามารถที่จะปรับปรุงแก้ไขหรือเสนอแนะวิธีการที่เหมาะสม
แก่อธิบดีกรมกองตระเวนได้ ด้วยเหตุว่าอธิบดีกรมกองตระเวนมิใช่ผู้ที่เชี่ยวชาญใน
ราชการทุกเรื่อง จึงจำเป็นต้องอาศัยผู้ช่วยเหล่านี้เป็นอย่างมาก

ข. การจ้างตำรวจแทนการเกณฑ์ แต่เดิมนั้นตำรวจของไทยเป็นตำรวจ
ที่เกณฑ์มาทั้งสิ้น โดยกำหนดเข้าประจำการเพียง ๒ ปี จึงทำให้ตำรวจไม่กล้าปฏิบัติ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กจช. ร.๖.น.๘.๑/๕๓ เล่ม ๑ คำสั่งนาย อี. กับลิว ทรอคเตอร์
สั่งแทนอธิบดีกรมพลตระเวน วันที่ ๑๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๕๘

หน้าที่โดยเด็ดขาด เพราะเกรงว่าเมื่อคนพ้นจากหน้าที่กลับไปเป็นพลเมืองธรรมดาแล้ว จะได้รับอันตรายเนื่องจากความอาฆาตแค้นของบรรดาโจรผู้ร้ายเหล่านั้น ในเรื่องนี้ พล.ต.ท. อี. ลอซัน (Eric St. J. Lawson) ที่ปรึกษากระทรวงนครบาลก็ได้ แสดงความไม่เห็นด้วย และเสนอให้ใช้การจ้างแทนโดยให้ได้รับเงินเดือนพอที่จะเลี้ยงชีวิตได้ นอกจากนี้เจ้าพระยามรราชยังเห็นด้วยว่าราชการของกองตระเวนควรรักษาคนที่มีอายุเกินกว่า ๒๐ ปีขึ้นไป เพราะคนอายุ ๑๘ - ๒๐ ปียังเป็นเด็กอยู่ ไม่มีความรอบคอบพอ ท่านจึงให้กรมกองตระเวนรับคนซึ่งรับราชการครบกำหนดปลดจากประจำการ ทหารและพลตระเวนแล้ว ที่มีความประพฤติดี เข้ารับราชการเป็นพลตระเวนอีกต่อไป โดยให้ได้เงินเดือนคนละ ๒๐ บาทตามอัตราพลตระเวนเอก^๒ ในเรื่องนี้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงเห็นชอบด้วย^๓

ในระยะแรก เจ้าพระยามรราชได้ทดลองทำโดยการรับคนที่พ้นกำหนดประจำการทหารและพลตระเวนเกณฑ์ ๔๐๐ คนเข้าเป็นพลตระเวน ปรากฏว่าได้ผลดี เพราะการเข้าเป็นตำรวจนั้นไม่จำกัดระยะเวลาเช่นแต่ก่อน เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเคร่งครัด ซื่อสัตย์ และจริงจังมากขึ้น เพราะมีผลต่อการเลื่อนขั้นความดี ความชอบของคน ด้วยเหตุนี้ เจ้าพระยามรราชจึงให้เลือกรับคนที่อายุต่ำกว่า ๒๐ ปี เข้าเป็นพลตระเวนเกณฑ์ แต่ให้เลือกรับเฉพาะคนกองหนุนทหารบก ทหารเรือ ทหารรักษาวัง หรือกองตระเวนที่เคยฝึกหัดรับราชการมาแล้ว ที่มีความประพฤติเรียบร้อยดี

^๑ กจช. ร.๖.น.๔.๑/๑๖๔ เล่ม ๔ รายงานประจำปี พ.ศ. ๒๔๖๒ ของ พล.ต.ท. อี. ลอซัน

^๒ กจช. ร.๖.น.๔.๑/๓๗ เล่ม ๑ หนังสือเจ้าพระยามรราชกราบทูล กรมหลวงปราจิณกิติบดี ราชเลขานุการ ที่ ๑๗๓/๒๐๖๕ วันที่ ๒๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๕๗

^๓ กจช. ร.๖.น.๔.๑/๓๗ เล่ม ๑ หนังสือกรมหลวงปราจิณกิติบดี ราชเลขานุการ ถึงเจ้าพระยามรราช ที่ ๒๒/๓๗๔ วันที่ ๑๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๕๗

^๔ กจช. ร.๖.น.๔.๑/๓๗ เล่ม ๑ หนังสือเจ้าพระยามรราชกราบทูล กรมหลวงปราจิณกิติบดี ราชเลขานุการ ที่ ๕๔๕/๔๗๔๓ วันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๕๗

ซึ่งเจ้าหน้าที่มีหนังสือรับรองความประพฤติ เข้า เป็นพลตระเวนทั้งหมด

ค. การรวมกรมพลตระเวนและกรมตำรวจภูธรเป็นกรมเดียวกัน แม้ว่า การเปลี่ยนวิธีการเกณฑ์ตำรวจเข้ารับราชการมาใช้วิธีการจ้างนั้น ก่อให้เกิดผลดีในแง่ที่ว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มความสามารถ ไม่ต้องเกรงกลัวอิทธิพลผู้ใด แต่การปฏิบัติงานของตำรวจยังมีขอบเขตจำกัด เพราะตำรวจในมณฑลกรุงเทพฯและมณฑลอื่น ๆ นั้นต่างสังกัดกัน ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่บางอย่าง เช่น การติดตามจับโจรผู้ร้ายในกรณีของโจรผู้ร้ายจากต่างถิ่นหรือโจรผู้ร้ายหนีออกจากมณฑลกรุงเทพฯ ซึ่งทำให้พลตระเวนปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้เต็มที่ ด้วยเหตุนี้เจ้าพระยาอมราชจึงได้ "รวมกรมพลตระเวนและกรมตำรวจภูธรเป็นกรมเดียวกัน" เพื่อให้ "เป็นผลดีในการปราบปรามโจรผู้ร้าย เจ้าหน้าที่สามารถตรวจตราได้ทั่วถึงและไม่มีเขตซีกชั้นหยุคยั้งใจ ๆ" โดยมีอธิบดีบังคับบัญชาการงานทั้งสองฝ่ายแต่ผู้เดียว เรียกว่า "อธิบดีกรมตำรวจภูธรและกรมพลตระเวน" ขึ้นอยู่ในกระทรวงนครบาล และมีข้อกำหนดที่สำคัญประการหนึ่งว่า

ถ้าจะมีเหตุเกิดขึ้นให้เห็นว่า น้าที่ของตำรวจภูธรจะขาดตกบกพร่อง ภาวะ เหลือเกินกว่าการที่สมควรจะเป็นอยู่ ณ แห่งใด ๆ ก็ดี ถ้าจะมีเหตุเกิดขึ้น ให้เห็นว่ามี การ ชักของอยู่ เพราะคำสั่งในกรมตำรวจภูธรแก่งแย่งไม่ ประองคองกันกับคำสั่งของเจ้าพนักงานในหัวเมืองแห่งใด ๆ ก็ดี ให้เสนาบดี กระทรวงนครบาลปรึกษาหารือกันกับเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย แลสมุหเทศาภิบาลในมณฑลที่มีเหตุเกิดขึ้นนั้น คิดอ่านแก้ไขเสียให้เรียบร้อยกันแล้ว ให้เสนาบดีกระทรวงนครบาลทำเป็นกฎข้อบังคับไว้ให้เป็นหลักราชการ แล ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ทราบทั่วกัน

^๑ กจช. ร.บ.น. ๑๕/๕ เล่ม ๑ คำกล่าวของเจ้าพระยาอมราชในการเปิด การประชุมข้าหลวงเทศาภิบาล เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๕๔

^๒ กจช. ร.บ.น. ๔๒/๑๐ ประกาศรวมกรมพลตระเวนกับกรมตำรวจ เป็นกรมเดียวกัน วันที่ ๑๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๕๔ กรมตำรวจจึงกำหนดให้วันที่ ๑๓ ตุลาคมของทุกปีเป็น "วันตำรวจ" ตั้งแต่นั้นมา

ต่อมาได้เปลี่ยนนามกรมพลตระเวน เป็น "กรมตำรวจพระนครบาล" และ
เปลี่ยนยศข้าราชการในกรมพลตระเวนที่มียศเป็นรองอำมาตย์ อำมาตย์ และมหาอำมาตย์
เป็นยศนายร้อยตำรวจ นายพันตำรวจ นายพลตำรวจ เทียบเท่ายศเดิม^๑

แม้ว่าจะมีการรวมตำรวจภูธรและนครบาลแล้ว แต่อำนาจต่าง ๆ ของ
ตำรวจภูธรยังมีได้เปลี่ยนแปลงให้เป็นเหมือนตำรวจนครบาล เจ้าพระยามรราชจึง
เห็นควรให้กำหนดไว้เป็นหลักฐาน พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดฯ
ให้เติมคำในพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่นที่เดิมว่า "ให้ตำรวจภูธรมีหน้าที่ด้วย"^๒

การที่เจ้าพระยามรราชจัดการรวมกรมตำรวจพระนครบาลและกรมตำรวจ
ภูธรนั้น อาจเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้การปราบปรามโจรผู้ร้ายได้ผลดีมากขึ้น
ทั้งนี้เพราะตำรวจทั่วประเทศอยู่ในสังกัดเดียวกัน การสั่งงาน เจ้ากระทรวงก็ทำได้
เต็มที่ ไม่ต้องรอรückกับอีกกระทรวงหนึ่งซึ่งทำให้การทำงานล่าช้า บางครั้งการ
สืบจับผู้ร้ายสำคัญที่หลบหนีออกจากจังหวัดหนึ่งไปอีกจังหวัดหนึ่ง จำเป็นต้องทำอย่าง
รีบด่วน เจ้าหน้าที่ตำรวจหลายจังหวัดต้องทำงานประสานกันและต้องรับช่วงคำสั่ง
ต่อเนื่องกัน เมื่อรวมตำรวจทั่วประเทศอยู่ในสังกัดกระทรวงนครบาลแล้ว เท่ากับว่า
ตำรวจทุกคนมีเจ้านายคนเดียวกัน

นอกจากนี้ในปัญหาเรื่องงบประมาณ ก็ไม่ต้องแยกและเกี่ยวกันเรื่องค่า
ใช้จ่ายในการเดินทางสืบจับผู้ร้าย ด้วยแต่เดิมนั้นตำรวจมณฑลกรุงเทพฯ เบิกเงินจาก
กระทรวงนครบาล ในขณะที่ตำรวจมณฑลอื่น ๆ เบิกเงินจากกระทรวงมหาดไทย ใน
บางครั้งได้มีการเกี่ยวกันระหว่างกระทรวงในเรื่องการจ่ายเงินเพื่อราชการดังกล่าว

^๑ กจช. ร.๖.น.๔.๒/๑๐ ประกาศเปลี่ยนนามกรมพลตระเวนแลเปลี่ยน
ยศข้าราชการในกรมพลตระเวน วันที่ ๑๗ มกราคม พ.ศ. ๒๔๕๔

^๒ กจช. ร.๖.น.๔.๒/๒๑ พระราชหัตถเลขา ถึงเจ้าพระยามรราช
ที่ ๑๒๖/๑๓๕๔ วันที่ ๑๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๐

อย่างไรก็ตามในเรื่องการรวมกรมตำรวจภูธรกับกรมพลตระเวนนี้ มีข้อที่น่าสังเกตอย่างหนึ่งคือ แสดงให้เห็นถึงอำนาจหรืออิทธิพลของเจ้าพระยายมราช เพราะกรมพลตระเวนเป็นเพียงกรมรับผิดชอบเฉพาะมณฑลกรุงเทพฯ แต่กรมตำรวจภูธรนั้นต้องรับผิดชอบราชการทั่วประเทศ จึงควรเป็นกรมที่ใหญ่กว่า และในด้านการฝึกหัดก็มีการฝึกหัดที่ทันสมัยกว่ามาตั้งแต่ครั้งสมเด็จพระยาตาก่อตั้งกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นถ้าจะรวมกรมทั้งสอง จึงควรที่จะรวมกรมพลตระเวนไว้ในกรมตำรวจภูธร สังกัดกระทรวงมหาดไทยมากกว่า เพราะควรเป็นการดึงกรมเล็กเข้ามาสังกัดรวมกับกรมใหญ่ แต่ในความเป็นจริง เจ้าพระยายมราชได้ดึงกรมใหญ่มาสังกัดรวมกับกรมเล็ก ถ้ามองในแง่หนึ่ง การปรับปรุงของเจ้าพระยายมราชในเรื่องนี้เป็นผลดีในการปราบปรามโจรผู้ร้าย แต่ในขณะเดียวกันได้แสดงให้เห็นถึงจุดประสงค์เบื้องหลังของท่านว่า ท่านคงต้องการที่จะดึงอำนาจเข้ามาอยู่ในมือของท่านและท่านก็ทำได้สำเร็จ

ง. การแบ่งเขตท้องที่ตำรวจในมณฑลกรุงเทพฯ จากการที่ได้มีการแบ่งขยายท้องที่มณฑลกรุงเทพฯ ออกเป็นจังหวัดเพิ่มขึ้นอีก เพื่อให้สะดวกแก่การปกครองยิ่งขึ้น เจ้าพระยายมราชจึงเสนอให้ "แบ่งเขตท้องที่ตำรวจในมณฑลกรุงเทพฯ ใหม่" เพราะในการแบ่งเป็นท้องที่ตำรวจพระนครบาลแขวงตะวันตก (ท้องที่ตำรวจพระนครบาลจังหวัดธนบุรี) ท้องที่ตำรวจพระนครบาลแขวงชั้นนอกทิศใต้ (ท้องที่ตำรวจพระนครบาลจังหวัดพระประแดงและสมุทรปราการ) กับท้องที่ตำรวจพระนครบาลแขวงคูสัด ซึ่งรวมท้องที่จังหวัดมินบุรีอยู่ด้วยนั้น มีอาณาเขตกว้างเกินไป เจ้าพระยายมราชจึงให้แก้ไขใหม่ดังนี้

กจช. ร.๖.น.๔.๒/๑๖ หนังสือเจ้าพระยายมราช กราบทูลพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงปราจิณกิติบดี ราชเลขานุการ ที่ ๑๓๘/๑๔๕๑ วันที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๕๕

๑. แยกท้องที่ตำรวจพระนครบาลทางจังหวัดชลบุรีออกเป็น ๒ กรม เรียกว่า กรมตำรวจจังหวัดชลบุรีเหนือ กับ กรมตำรวจจังหวัดชลบุรีใต้

๒. ทางจังหวัดพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดนนทบุรี ใน ๔ จังหวัดนี้ควรแยกท้องที่ออกตั้งใหม่ให้เป็นกอง โดยให้เรียกชื่อตามนามของจังหวัดนั้น ๆ

๓. จัดให้มีโรงพักประจำรักษาความสงบเรียบร้อย ให้ตรงกับเขตอำเภอ มีให้ทั่วากายกัน และให้มีนายตำรวจบังคับรับผิดชอบตามความสมควรแก่ท้องที่ การแบ่งเขตความรับผิดชอบของตำรวจเช่นนี้ แม้ว่าอาจจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจคล่องตัวขึ้น แต่ก็มีผลเสียในแง่ที่ว่าเปิดโอกาสให้ตำรวจฉ้อฉลความรับผิดชอบได้ เช่นในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจมีส่วนรู้เห็นหรือรับสินบนจากคนร้าย ซึ่งอาจเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องที่ของคน กล่าวคือผู้มีอิทธิพลในท้องที่หนึ่ง มักจะไปกระทำการฉ้อฉลในท้องที่อื่น ถ้าเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้รับผิดชอบในเขตที่เป็นที่อยู่อาศัยของบุคคลผู้นั้น ไม่ยอมให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้รับผิดชอบคดี การจับกุมคนร้ายก็ไม่สำเร็จ หรือสำเร็จได้ยากมาก ฉะนั้นวิธีการใหม่นี้จะเป็นผลดีหรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล คือเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วยว่า มีความรับผิดชอบต่ออาชีพของตนมากน้อยแค่ไหนด้วย

จ. การตรวจราชการ เมื่อมีการปรับปรุงในค่านโครงสร้างต่าง ๆ แล้ว เป็นการจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ หรือที่เรียกกันว่า "การตรวจราชการ" ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของแผนกจเร ผู้ทำหน้าที่ตรวจราชการ หรือ "จเร" ต้องคอยสอดส่องความประพฤติของตำรวจ และรายงานให้อธิบดีทราบทุก ๆ เรื่อง พร้อมทั้งเสนอความคิดเห็นประกอบด้วย

ในระยะแรกที่กรมพลตระเวนและกรมตำรวจภูธรต่างสังกัดกัน อำนาจหน้าที่ของจเรทั้งสองกรมนี้จึงมีไม่เท่ากัน จเรกรมพลตระเวนมีหน้าที่เพียงเมื่อไปพบเห็นข้อบกพร่องอันใดที่ควรเปลี่ยนแปลงแก้ไข เพิ่มเติมและวางระเบียบการอย่างใด ให้รายงานเสนอความเห็นต่ออธิบดีกรมพลตระเวน หรือถ้าพบข้าราชการคนใดประพฤติไม่สมควร ผิดวินัยของกรมพลตระเวน ก็ให้ชี้แจงว่ากล่าวและรายงานถึงอธิบดี ที่สำคัญคือให้ยื่นรายงาน

ตรวจการต่อกรมพลตระเวนสี่ปาค่าละ ๑ ครั้ง แต่ถ่าเป็นการคว่นต้งยื่นรายงานทันที ส่วนจเรกรมตำรวจภูธรนั้น มีหน้าที่แตกต่างจากจเรกรมพลตระเวนในข้อที่ว่า จะต้องตรวจและสืบสวนเหตุการณโจรผู้ร้ายและการทำผิดกฎหมายอาญา ตรวจและสืบสวนความทุกข์สุข และเหตุยันตรายของราษฎรพลเมืองโดยตลอด ช่วยเจ้าพนักงานบ้านเมืองในการไต่สวนจับกุมโจรผู้ร้าย หรือการทำผิดกฎหมายของคนในบังคับต่างประเทศ และในเวลาปกติ ให้ยื่นรายงาน ๓ เดือนต่อครั้ง โดยยื่นต่อสมุหเทศาภิบาล และให้สมุหเทศาภิบาลมีใบบอกส่งรายงานนั้นมายังกระทรวงมหาดไทยภายในกำหนด ๗ วันนับแต่วันที่ได้รับรายงานนั้น และเสนอความคิดเห็นมาด้วย^๒

เห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของจเรกรมตำรวจภูธรมีมากกว่าจเรกรมพลตระเวน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ตำรวจภูธรอยู่ห่างไกลผู้บังคับบัญชา เป็นการยากที่ผู้บังคับบัญชาจะเข้าไปตรวจสอบการปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิด ดังนั้นจึงต้องใช้จเรเป็นเสมือนผู้ช่วยเป็นผู้แทนอธิบดีไปตรวจสอบและคัดสินใจแทน จึงได้กำหนดหน้าที่ไว้อย่างละเอียด เช่นนั้น

แต่ต่อมาเมื่อรวมกรมพลตระเวนกับกรมตำรวจเข้าอยู่ในสังกัดเดียวกันแล้ว ได้ยกเลิกข้อบังคับดังกล่าวข้างต้น และให้ใช้กฎหมายว่าด้วยหน้าที่จเรกรมตำรวจนครบาล และกรมตำรวจ^๓ ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๕ กฎนี้กำหนดให้มีจเร

^๑ กจช. ร.๖.น.๔.๑/๕๐ เล่ม ๑ ข้อบังคับว่าด้วยหน้าที่ผู้ตรวจการ กรมพลตระเวน ประกาศเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๕๕

^๒ กจช. ร.๖.น.๔.๑/๕๐ เล่ม ๑ ข้อบังคับวางระเบียบแลหน้าที่จเรตำรวจภูธร ประกาศเมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๕๕

^๓ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๒๕ (พ.ศ. ๒๔๕๕) หน้า ๔๘๐.

ใหญ่เป็นผู้รับผิดชอบราชการในหน้าที่ของเรทัวไป เป็นผู้เสนอรายงานและรับคำสั่ง เป็นแผนกที่ขึ้นตรงต่อเสนาบดี โดยให้อธิบดีกรมตำรวจพระนครบาลและตำรวจภูธรเป็นผู้คัดเลือกนายตำรวจมาประจำการในแผนกเรตามความจำเป็นของราชการ จเรตำรวจนี้จะต้องทำหน้าที่ตรวจการในกรมตำรวจพระนครบาลและตำรวจภูธร หรือกรมใดกรมหนึ่งตามคำสั่งของเสนาบดีกระทรวงนครบาล โดยกำหนดว่าจะต้องตรวจที่ตั้งกองตำรวจทั้ง ๒ แผนก ซึ่งตั้งทำการอยู่นอกศาลว่าการกระทรวงนครบาลทุกตำบล กองบังคับบัญชาหน้าที่ราชการและการปกครอง การใช้จ่ายเงิน พัสดุ และพาหนะ การรักษาสถานที่อื่นนอกจากที่ตั้งกองตำรวจ และคดีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และกำหนดหลักการในการตรวจไว้ดังนี้คือ จะต้องตรวจดูว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ปฏิบัติตามกฎข้อบังคับ และคำสั่งของผู้บังคับบัญชามากน้อยแค่ไหน ในเรื่องการใช้จ่ายเงินได้เป็นไปตามแบบแผนของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติหรือไม่ ตรวจดูการใช้จ่ายสิ่งของหลวง ตลอดจนการรักษาและซ่อมแซมของเหล่านั้น การใช้พาหนะในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ในเรื่องการปกครองของผู้บังคับบัญชาแต่ละหน่วยงาน จะต้องตรวจดูการจัดอบรมหรือฝึกหัดตำรวจตามหลักสูตร การให้ความเชื่อเพื่อแก่ผู้น้อย การลงอาญา การขอเลื่อนยศ เงินเดือน และขอม่าเห็นใจต่าง ๆ การตรวจการรักษาสถานที่เช่นการวางยาม การตรวจท้องที่ ว่าทำได้มากน้อยแค่ไหน และวิธีการตรวจท้องที่เป็นอย่างไร ได้ผลประการใดจากการตรวจท้องที่นั้น ๆ ส่วนในเรื่องคดี จะต้องตรวจบัญชีคดีความต่าง ๆ ที่มีอยู่ ณ ที่ว่าการอำเภอและโรงพัก เพื่อให้ทราบว่ามีคดีต่าง ๆ ลดลงหรือเพิ่มขึ้นประการใด และเพราะเหตุใดบ้าง คดีที่ศาลยกฟ้องหรือตัดสินปล่อยเป็นเพราะเหตุใด คดีเก่า ๆ ที่ค้างอยู่นั้น ได้มีการสืบสวนอยู่หรือไม่

กจข. ร.๖.น.๔.๕ก/๒ เล่ม ๑ ข้อบังคับที่ ๑/๒๕๕ ว่าด้วยระเบียบ
การตรวจของแผนกจเรกรมตำรวจพระนครบาลและภูธร ลงวันที่ ๔ มิถุนายน

เมื่อตรวจแล้ว จเรจะต้องยื่นรายงานความเห็นและเหตุการณ์ที่ไปตรวจ โดยส่งให้จเรใหญ่ แต่ถ้าจเรใหญ่เป็นผู้ไปตรวจเอง ให้เสนอต่อเสนาบดีโดยตรง และส่งสำเนารายงานนั้นไปให้อธิบดีกรมตำรวจพระนครบาลและตำรวจภูธร อย่างน้อย เคื่อนละครั้ง เว้นแต่เป็นรายงานพิเศษ ต้องยื่นโดยทันที ในเวลาสิ้นปีจเรต้องรวบรวมรายงานทั่วไปทุกแผนกที่ได้ตรวจ เป็นรายงานประจำปีเสนอต่อเสนาบดีสักครั้งหนึ่ง

จากการตั้งตำแหน่งจเรหรือผู้ตรวจการนี้ ทำให้เสนาบดีซึ่งประจำอยู่ที่ กระทรวงสามารถล่วงรู้สถานการณ์ที่เป็นไปในท้องที่ต่าง ๆ ว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ ปฏิบัติตามคำสั่งของกระทรวงหรือไม่ และถ้าปฏิบัติตาม คำสั่งนั้นใช้ไคผลดีแค่ไหนในทาง ปฏิบัติ ประชาชนสนับสนุนหรือคัดค้านอย่างไร อย่างไรก็ตาม เมื่อ "จเร" เปรียบ เสมือนนกยูงแจที่เสนาบดีจะไขไปสู่ความเป็นจริง ฉะนั้นผู้ที่ทำหน้าที่นี้ได้จึงต้องเป็นผู้ ที่เสนาบดีไว้วางใจได้ นั่นคือ ต้องเป็นผู้ที่ซื่อสัตย์ต่อหน้าที่อย่างแท้จริง

ฉ. การลงโทษตำรวจผู้กระทำผิดระเบียบวินัย แต่เดิมมาอำนาจการลงโทษ ผู้กระทำผิดระเบียบวินัยเป็นอำนาจของ "อธิบดี" เท่านั้น แต่เจ้าพระยามรราชได้แก้ไข ใหม่นี้ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจตั้งแต่ชั้นนายยามขึ้นไป มีอำนาจลงโทษผู้ที่อยู่ในบังคับบัญชาของตนได้ เพื่อให้การลงโทษผู้กระทำผิด ทำได้ทันต่อเวลา ไม่ต้องรอคำสั่งจากผู้ใหญ่ ซึ่งบางครั้งก็ล่าช้าเกินไป และเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบของนายตำรวจ ให้นายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ใช้เวลาในเรื่องที่สำคัญกว่ามากขึ้น แต่อาจเป็นการเปิดโอกาสให้ มีการกลั่นแกล้งกันได้ ถ้ามีเรื่องไม่พอใจกันเป็นส่วนตัว

ซ. การแถลงข่าวราชการตำรวจแก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ เนื่องจากว่า หนังสือพิมพ์เป็นสื่อมวลชนที่สำคัญ ดังนั้นข่าวต่าง ๆ ที่ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์จึงเป็น

กจช. ร.๖.น.๘.๒/๘ หนังสือเจ้าพระยามรราช กราบทูลกรมหลวง
ปราจีนกิติยภี ราชอาณาจักร ที่ ๒๕๘/๒๕๕๕ วันที่ ๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

ที่สนใจแก่ราษฎรโดยทั่วไป เพื่อมิให้มีการให้ข่าวที่คลาดเคลื่อน อันจะทำให้ผู้อ่านเกิดความสับสน เจ้าพระยาบวรราชจึงได้ออกกฎว่า

ถ้าหนังสือพิมพ์ในกรุงเทพฯ มาขอทราบเหตุการณ์ที่มีขึ้นในหน้าที่กรมพลตระเวน บางเรื่อง บางราย ให้เป็นหน้าที่อธิบดีกรมพลตระเวนลงไปถึงผู้บังคับการ แขวงเป็นผู้พิจารณา ถ้าเห็นว่าเรื่องใดเป็นประโยชน์ต่อมหาชน เพื่อประกอบความรู้และความเข้าใจผิด ก็บอกเรื่องนั้นให้แก่คณะหนังสือพิมพ์ที่มาขออนุญาต นอกจากตำแหน่งดังกล่าวแล้ว ห้ามมิให้เจ้าพนักงานชั้นใด ๆ บอกข่าวคราวแก่คณะหนังสือพิมพ์เป็นอันขาด

การที่ท่านออกกฎเช่นนี้ จะกล่าวว่าเป็นการบีบบังคับก็ไม่ได้ เพราะท่านไม่ต้องการให้ข่าวที่ออกมาเป็นการบิดเบือนความจริง ท่านต้องการให้ผู้ให้ข่าวแก่หนังสือพิมพ์นั้น เป็นผู้ที่อยู่ในตำแหน่งที่ต้องรับผิดชอบพอสมควร เพื่อว่าเวลาที่ให้ข่าว จะได้รับความรับผิดชอบบ้าง ที่กล่าวว่าท่านมิได้บีบบังคับหรือปิดปากหนังสือพิมพ์นั้น เห็นได้จากการที่พระยานนทรราชธานี เสนอให้มีกฎหมายมิให้ผู้ใดมีอำนาจฟ้องข้าราชการกรมตำรวจในเรื่องที่ทำไปในหน้าที่ราชการได้ จนกว่าจะได้รับอนุญาตจากเสนาบดีกระทรวงนครบาลเสียก่อน ซึ่ง หม่อมเจ้าคำรบ อธิบดีกรมตำรวจได้ทรงเห็นชอบด้วย แต่ เจ้าพระยาบวรราชคัดค้านว่า

กจช. ร.บ.น.๘.๑/๕๒ เล่ม ๑ หนังสือเจ้าพระยาบวรราช ถึง
นายตรอกเตอร์ ผู้ทำการแทนอธิบดีกรมพลตระเวน ที่ ๒๖๖/๕๒๘๗ วันที่ ๑๖ กันยายน
พ.ศ. ๒๔๕๘

๒
กจช. ร.บ.น.๘.๑/๑๔๒ เล่ม ๓ หนังสือ หม่อมเจ้าคำรบ อธิบดี
กรมตำรวจ ถึงเจ้าพระยาบวรราช ที่ ๑๓๘/๑๑๗๘๔ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม
พ.ศ. ๒๔๖๑

การที่จะออกกฎหมายห้ามการฟ้องข้าราชการกรมตำรวจนั้นยังไม่เหมาะแก่เวลาอันสมควร เพราะการห้ามเช่นนี้เป็น การตัดสิทธิ์ผู้ที่ถือครองคุณวุฒิจริง ๆ ใด ด้วยเหตุว่าหน้าที่ของเจ้าพนักงานย่อมมีการเกี่ยวของแก่ประชาชนทุกองคาพยพทุกชั้น และเกี่ยวด้วยการใช้อำนาจผิดหรือถูก การใช้อำนาจผิดบางอย่างมีอันตรายเสียหายแก่เขาทันที ต่างกับการทำผิดหน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีกฎหมาย เช่น เจ้าพนักงานทะเบียนแก่ทะเบียนผืนดินนั้น ไม่เป็นการเสียหายทันทีทันใด หรือไม่ได้ประทุษร้ายใคร และยังมิใช่อื่นที่มีส่วนได้เสีย อันอาจจะเรียกเป็นจำเลยก่อนได้ จึงไม่จำเป็นตองฟ้องเจ้าพนักงานที่ทำการไปโดยชื่อ ก่อนที่ใครฟ้องผู้ตนเหตุนั้น ๆ

ด้วยเหตุนี้ เราจึงกล่าวได้ว่า ท่านเป็นผู้ปกครองที่คำนึงถึงความทุกข์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ ท่านพยายามเข้าใจความรู้สึกของผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง และเข้มงวดกวดขันกับเจ้าหน้าที่บ้านเมืองมากกว่าประชาชน เพราะเจ้าหน้าที่บ้านเมืองต้องเป็นฝ่ายบังคับทุกข์บำรุงสุข จึงควรให้ความเอาใจใส่ต่อประชาชน และเพื่อเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ ท่านรับฟังความเห็นของประชาชน ในขณะเดียวกันได้ออกกฎหมายให้นายตำรวจ หัวหน้าโรงพัก และนายอำเภอชั้นใน มาประชุมพร้อมกันที่ห้องเสนาบดีในวันที่ ๑๐ ทุก ๓ เดือน เพื่อจะได้ปรึกษาราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกัน เพื่อให้เสนาบดีรู้จักหน้าและรับบัญชาข้าราชการที่ท่านจะแนะนำไปตามสมควร ปรากฏว่ามีนายอำเภอบางคนขัดคำสั่งไม่มาประชุม^๑ แสดงให้เห็นว่า แม้เจ้าพระยาบรมราชจะพยายามปรับปรุงข้อบกพร่องของระบบราชการ และความเคร่งครัดในเรื่องกฎเกณฑ์ ระเบียบ หรือคำสั่งต่าง ๆ แต่ข้าราชการไทยก็ยังยึดมั่นอยู่กับพฤติกรรมเก่า ๆ คือขาดความกระตือรือร้นในการทำงาน และความรู้สึกนี้ได้ฝังแน่นอยู่ใน

^๑ กจช. ร.๖.น.๔.๑/๑๔๒ เล่ม ๓ หนังสือเจ้าพระยาบรมราช ทูลหม่อมเจ้า
คำรบ ที่ ๒๔/๓๕๔ วันที่ ๒๔ เมษายน พ.ศ. ๒๔๖๒

^๒ กจช. ร.๖.น.๔.๑/๑๗๒ เล่ม ๔ บันทึกการประชุมตำรวจพระนครบาล
หัวหน้าโรงพัก นายอำเภอชั้นใน และอธิบดีตำรวจ ที่ห้องเสนาบดี วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน
พ.ศ. ๒๔๖๔

^๓ กจช. ร.๖.น.๔.๑/๑๗๒ เล่ม ๔ คำสั่งอธิบดีกรมพระนครบาล ที่ ๕/๑๓๕๔
วันที่ ๒๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๕

จิตใจของข้าราชการไทย จนเกือบจะเรียกได้ว่า เป็นเอกลักษณ์ของระบบการทำงาน
ของข้าราชการไทย ดังที่มีผู้กล่าวว่า "ทำงานแบบเช้าชาม เย็นชาม" จนกระทั่งใน
ยุคปัจจุบัน

นอกจากการปรับปรุงกิจการตำรวจในทางปฏิบัติแล้ว เจ้าพระยามรราช
ยังได้ให้คำแนะนำแก่ตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงความสงบสุขของประชาชน
ดังจะเห็นได้จากคำแนะนำที่ให้แก่นายตำรวจภูธร เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๖๑^๑
เช่น เรื่องกิริยามารยาทของตำรวจภูธรที่ได้รับการฝึกหัดโดยชาวต่างประเทศ ซึ่งมักจะ
มีกิริยาแข็งกร้าวแบบทหาร ท่านเห็นว่า ตำรวจควรจะมีมาระวังในเรื่องเหล่านี้บ้าง
ควรพยายามลดความแข็งกร้าวแบบทหารและให้มีความนุ่มนวลตามแบบขนบธรรมเนียม
ไทย ซึ่งอาจจะเป็นเพราะท่านเห็นว่าตำรวจมีหน้าที่ที่ต้องใกล้ชิดกับประชาชน จึงควร
ที่จะวางตัวต่างจากทหาร และในขณะที่จับผู้ร้าย ก็ควรหลีกเลี่ยงการใช้อาวุธให้มากที่สุด
นอกจากนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ตำรวจ จะต้องเคร่งครัดในระเบียบวินัย ชื่อสัตย์ต่อหน้าที่
ทั้งต่อหน้าและลับหลังผู้บังคับบัญชา ควรยึดมั่นในหลักศีลธรรมจรรยา และที่น่าสังเกต
คือ ท่านได้แนะนำว่า ตำรวจไม่ควรจะมีภรรยาหลายคน เพราะจะเป็นภาระแก่ตนเอง
และอาจเป็นเหตุให้เกิดการทุจริตได้

คำแนะนำของเจ้าพระยามรราชนี้ เป็นไปอย่างมีเหตุผล และที่สำคัญคือ
ในเรื่องที่ท่านเห็นว่า "ไม่ควรจะมีภรรยาหลายคน" นั้น เมื่อเทียบกับระยะเวลาแล้ว
กล่าวได้ว่า ท่านเป็นผู้ที่มองเห็นการณ์ไกล เพราะการมีภรรยาหลายคนนั้น ทำให้
ผู้เป็นสามีต้องมีความรับผิดชอบมาก รายจ่ายก็เพิ่มมากขึ้น แต่อัตราเงินเดือนมิได้
เพิ่มขึ้นตามจำนวนภรรยา ดังนั้นจึงเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริต และ
นำไปสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวง อันเป็นปัญหาเรื้อรังในระบบการบริหารราชการที่ยังไม่
สามารถแก้ไขได้มาจนกระทั่งปัจจุบัน

นอกจากนี้ ท่านยังได้ให้คำแนะนำแก่นายกองตระเวน^๑ ว่า ควรกระทำตนให้เป็นที่พอใจของประชาชน ควรถือว่าตนเป็นมาวของประชาชน ถ้าประชาชนมีเรื่องทุกข์ร้อนมาร้องเรียนประการใด ควรให้ความเชื่อเพื่อช่วยเหลือด้วยความเต็มใจ และนายกองตระเวนจะต้องหมั่นคอยสั่งสอนพลตระเวนให้เข้าใจถึงหน้าที่ของตน และปฏิบัติตามหน้าที่นั้น ๆ อย่างสมบูรณ์

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่า การปรับปรุงกิจการตำรวจนั้น มิใช่ทำได้ง่าย เพราะจะต้องใช้ความพยายามในการหาเหตุผลเพื่อจูงใจให้เสนาศีกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งมีส่วนต้องรับผิดชอบร่วมกันเห็นด้วย เนื่องจากราชการบางอย่างมีส่วนเกี่ยวข้องกับกระทรวงอื่น เช่น เรื่องเกี่ยวกับการตัดสินคดีความ เจ้าพระยามรราชก็จะต้องทำความตกลงกับกระทรวงยุติธรรม และเรื่องเกี่ยวกับการปกครองหัวเมือง ก็ต้องปรึกษากับกระทรวงมหาดไทย ดังนี้เป็นต้น เพราะฉะนั้น การปรับปรุงบางสิ่งบางอย่างจึงมีปัญหาบ้าง แต่เจ้าพระยามรราชได้พยายามกระทำเพื่อให้บรรลุผลสมตามเป้าหมาย แม้ว่าจะไม่สมบูรณ์ที่สุด แต่ก็ช่วยให้นโยบายการรักษาความสงบสุขภายในของท่านใช้ได้ผลมากขึ้น

ผลของการปรับปรุงกิจการตำรวจ

การปรับปรุงกิจการตำรวจของเจ้าพระยามรราชดังได้กล่าวมาข้างต้นนั้น ในแง่ของวิธีการแล้ว ก่อให้เกิดผลดีหลายอย่าง โดยเฉพาะการรวมกรมตำรวจนครบาล และภูธรไว้ในสังกัดเดียวกัน มีผลให้การติดตามจับโจรผู้ร้ายได้ผลมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากกรณีของนายพอน คนร้ายที่ปล้นและฆ่าเจ้าทรัพย์ตายในจังหวัดพระนคร แล้วหลบหนีไป แต่ถูกจับได้ที่จังหวัดอยุธยา^๒ และกรณีของนางเสงี่ยม ผู้ต้องหาลักทรัพย์คอกทองคำราษฎร

^๑ กจช. ร.๖.น.๔.๑/๒๕๓ เล่ม ๕ คำแนะนำนายกองตระเวนของ
เจ้าพระยามรราช

^๒ กจช. ร.๗.ม.๒๖.๕ค/๒ เล่ม ๑ ข่าวจากหนังสือพิมพ์ศรีกรุง วันที่ ๒๑
พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๑ เรื่องปล้นในพระนคร จับได้ที่อยุธยา

ผู้หนึ่งในจังหวัดชุมพร แต่ถูกจับได้ที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ทั้งสองกรณีนี้เป็นผลจากการที่ ตำรวจทุกฝ่ายมีผู้บังคับบัญชาคนเดียวกัน การติดตามจับคนร้ายจึงได้ผล เพราะเมื่อ เกิดเหตุร้ายและคนร้ายหลบหนีออกจากจังหวัดที่เกิดเหตุ ผู้บัญชาการกรมตำรวจที่ กรุงเทพฯจะได้มีโทรเลขให้ดักจับคนร้ายทั่วประเทศ ซึ่งนับว่าเป็นผลดีประการหนึ่งของ การรวมกรมตำรวจไว้ในสังกัดเดียวกันทั่วประเทศ

นอกจากนี้ การปรับปรุงในเรื่องการตรวจราชการ โดยกำหนดให้ผู้ตรวจ ราชการหรือจเรซึ่งขึ้นตรงต่อเสนาบดีทำหน้าที่ตรวจราชการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจทั่ว ประเทศ โดยกำหนดหน้าที่และหลักการตรวจไว้อย่างละเอียดและเป็นระเบียบแบบแผน เดียวกันนั้น นับว่าเป็นการตรวจสอบผลการปรับปรุงกิจการตำรวจของเสนาบดีโดยตรง เพราะทำให้ได้ทราบถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในส่วนของหน้าที่ราชการกรมตำรวจ ทั้ง ในแง่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และผลดี ผลเสียที่เกิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ด้วยเหตุนี้ ถ้าจะศึกษาผลของการปรับปรุงกิจการตำรวจโดยตรงแล้ว อาจจะดูได้จาก รายงานของจเรตรวจการมณฑลต่าง ๆ นั้นเอง

จากการศึกษารายงานของจเรตรวจการมณฑลต่าง ๆ พบว่า หลังจากการ ปรับปรุงกิจการตำรวจในระยะแรก ๆ นั้น ในจังหวัดต่าง ๆ ยังมีปัญหาอยู่บ้างในเรื่อง ของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ฝ่ายอำเภอ เช่นที่เป็นอยู่ใน จังหวัดภูเก็ต^๑ คือยังไม่ร่วมมือกันอย่างจริงจัง การทำบัญชีคืออาญาของฝ่ายอำเภอและ ตำรวจ ไม่มีการตรวจสอบกันเลย ต่างฝ่ายต่างทำ และได้ผลต่างกัน ในบางจังหวัด เจ้าหน้าที่ไม่เคร่งครัดต่อกฎหมาย ทำให้การจับกุมคนร้ายไม่ได้ผล แต่ในบางจังหวัดถ้า เจ้าหน้าที่เคร่งครัดต่อกฎหมาย และหน้าที่ของตน เอาใจใส่ตรวจตราข้าราชการและ

^๑ กจช. ร.๗.ม.๒๖.๕๓/๒ เล่ม ๑ ข่าวจากหนังสือพิมพ์เคลิเมล วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๑ เรื่องลักทรัพย์ต่างจังหวัด จับได้ในกรุงเทพฯ

^๒ กจช. ร.๖.น.๔.๕ก. เล่ม ๑,๒ รายงานตรวจราชการของจเรกรมตำรวจ พระนครบาลและภูธร

^๓ กจช. ร.๖.น.๔.๕ก/๑๐ เล่ม ๑ หนังสือนายพลตำรวจตรีพระยาคุณากรบดี สิริราชบาลเมือง ถึงเจ้าพระยายมราช ที่ ๖๑/๑๒๒ วันที่ ๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๕๕

ทุกข์สุขของราษฎรอย่างจริงจัง ก็มีผลให้คนร้ายเข็ดขยาดไปได้บ้าง ดังที่เป็นอยู่ในจังหวัดมหาสารคาม จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดตาก เป็นต้น อย่างไรก็ตามในบางแห่งการตรวจท้องที่ทำได้น้อย ด้วยเหตุผลต่างกันคือ กำลังตำรวจมีไม่พอ เช่นที่จังหวัดกำแพงเพชร หรือเพราะความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ตำรวจเอง เช่นที่มณฑลปัตตานี นอกจากนี้ การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจยังไม่มีความสามารถพอในการหาพยานหลักฐาน ก็ทำให้การจับกุมคนร้ายไม่ได้ผลเท่าที่ควร แต่จากการที่จัดให้มีการฝึกหัดอบรมวิชาการตำรวจแก่ตำรวจประจำท้องที่ต่าง ๆ นั้นคงจะช่วยแก้ปัญหานี้ไปได้ในที่สุด

จากข้อบกพร่องดังกล่าวนี้ ส่วนใหญ่เป็นความบกพร่องของบุคคลมากกว่าวิธีการ ฉะนั้นจึงเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาพอสมควรในการที่จะฝึกหัดอบรมเจ้าหน้าที่ให้เข้าใจในวิธีการปฏิบัติหน้าที่ วิชาความรู้เกี่ยวกับตำรวจ และเน้นให้เห็นความสำคัญของการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้จเรมีหน้าที่ตรวจสอบ ตักเตือน และให้คำแนะนำได้ก็มีส่วนช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวด้วย ในแง่ที่ว่าเมื่อเวลาที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับคำแนะนำที่เป็นประโยชน์จากจเร และปฏิบัติตาม การปฏิบัติหน้าที่ของเขาจะมีประสิทธิภาพดีขึ้น เช่น การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในจังหวัดลำพูน หรือจังหวัดปราจีนบุรีในปี พ.ศ. ๒๔๖๐-๒๔๖๑ มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเดิม ทั้งในด้านความเอาใจใส่ต่อหน้าที่ และการหาพยานหลักฐานเพื่อจับกุมคนร้าย จึงทำให้การจับกุมคนร้ายได้ผลมากขึ้น

ด้วยเหตุนี้ จึงกล่าวได้ว่า แม้ว่าการปรับปรุงกิจการตำรวจนั้น มิได้ช่วยลดคดีความต่าง ๆ โดยทันที แต่ก็มีส่วนให้การแก้ไขปัญหาโจรผู้ร้าย ทำได้ผลมากขึ้น และแม้ว่าในระยะแรกยังมีข้อบกพร่องอยู่บ้าง แต่ก็ยังเป็นข้อบกพร่องของบุคคลเป็นส่วนใหญ่ ฉะนั้น ทราบโคที่ยังมีจเรทำหน้าที่ตรวจสอบผลของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ในทางปฏิบัติอย่างมีหลักการที่แน่นอนและจริงจัง และจเรผู้นั้นทำหน้าที่อย่างซื่อสัตย์เพื่อผลประโยชน์ของราชการและราษฎรโดยแท้จริง ก็จะช่วยให้นานาติสามารถทราบข้อเท็จจริงของปัญหาต่าง ๆ และคงจะหาวิธีการแก้ปัญหานั้น ๆ ต่อไปได้

ตารางที่ ๓ แสดงการจัดตั้งกองตำรวจภูธรประจำกรมณฑลต่าง ๆ

| มณฑล | ปีที่ตั้งกองตำรวจภูธร |
|-------------------------------|-----------------------|
| ปราจีนบุรี | ๒๔๕๐ |
| กรุงเทพฯ | ๒๔๕๑ |
| นครไชยศรี | ๒๔๕๒ |
| ราชบุรี | ๒๔๕๒ |
| นครราชสีมา | ๒๔๕๒ |
| พายัพ | ๒๔๕๒ |
| นครสวรรค์ | ๒๔๕๓ |
| อุดร | ๒๔๕๓ |
| พิษณุโลก | ๒๔๕๔ |
| นครศรีธรรมราช | ๒๔๕๔ |
| ปัตตานี(เป็นมณฑล พ.ศ. ๒๔๕๔) | ๒๔๕๔ |
| อุบลราชธานี | ๒๔๕๕ |
| ร้อยเอ็จ(เป็นมณฑล พ.ศ. ๒๔๕๕) | ๒๔๕๕ |
| ชุมพร | ๒๔๕๓ |
| เพชรบูรณ์(เป็นมณฑล พ.ศ. ๒๔๕๑) | ๒๔๕๔ |
| จันทบุรี | ๒๔๕๔ |
| ภูเก็ต | ๒๔๕๑ |

ที่มา : กจช. ร.๖.น.๔.๑/๒๖๑ เล่ม ๕ ตำนานจัดตั้งกองตำรวจภูธรประจำกรม