



บทที่ 3

การปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในสถานีตำรวจนครบาล

1. เขตพื้นที่และความรับผิดชอบของกองบัญชาการตำรวจนครบาล

กองบัญชาการตำรวจนครบาลมีภารกิจหลักในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร รวมทั้งพื้นที่รับผิดชอบทั้งสิ้น 1,568.737 ตารางกิโลเมตร ประชากรในพื้นที่ประมาณ 5,174,682 คน¹ คิดเป็นจำนวนประชากร 3,319 คน ต่อ พื้นที่ 1 ตารางกิโลเมตรโดยเฉลี่ย ในพื้นที่รับผิดชอบและจำนวนประชากรทั้งสิ้นที่ได้กล่าว กงบัญชาการตำรวจนครบาลมีตำรวจรองรับการปฏิบัติทั้งสิ้น 11,437 คน แยก เป็นตำรวจที่ออกปฏิบัติการจริงในพื้นที่จำนวน 10,850 คน คิดเป็นอัตราตำรวจต่อประชากรเท่ากับ 1 ต่อ 476 คนโดยประมาณ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาภาพพจน์ และความคาดหวัง เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ โดยศึกษาข้าราชการตำรวจในสถานีตำรวจนครบาล ซึ่งมีอยู่ทั้งสิ้น 69 สถานี จากกองบังคับการตำรวจนครบาลพระนครเหนือ จำนวน 26 สถานี, กองบังคับการตำรวจนครบาลพระนครใต้ 16 สถานี และสถานีตำรวจนครบาลธนบุรีจำนวน 27 สถานี โดยมีจำนวนข้าราชการตำรวจสัญญาบัตรที่ปฏิบัติงานอยู่ในสถานีตำรวจนครบาลรวมทั้งสิ้น 1,273 คน ชั้นประทวน (พลา-ค.ต.) จำนวน 6,845 คน รวมข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติงานในสถานีตำรวจนครบาล เป็นจำนวน 8,118 คน เมื่อคิดเป็นตำรวจต่อประชากรจะเท่ากับ 1 ต่อ 637 คน โดยประมาณ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ข้าราชการตำรวจในสถานีนครบาล 1 คน จะต้องคอยดูแล และพิทักษ์รับใช้ให้บริการแก่ประชาชนถึง 600 คนเศษนั้น นับว่าเป็นภารกิจที่หนักและน่าเหนื่อยอย่างยิ่ง

¹ ข้อมูลจากศูนย์คอมพิวเตอร์ แผนกสถิติและข้อมูลกองกำกับการข่าวกองบัญชาการตำรวจนครบาล เมื่อ 6 มีนาคม 2529.

เมื่อพิจารณาทางด้านพื้นที่ เนื่องจากกรุงเทพมหานคร เป็นเมืองหลวง ดังนั้น ลักษณะทั่วไปในพื้นที่จึงประกอบไปด้วย สถานที่สำคัญ สถานที่ทำการของราชการ สถานประกอบการขนาดใหญ่ และที่อยู่อาศัยเกือบทั้งสิ้น นอกจากนี้ยังเป็นศูนย์รวมของสถาบันสำคัญๆ ต่าง ๆ ของประเทศเกือบทุกลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นทางด้าน สถาบันกษัตริย์ สถาบันทางราชการบริหารการปกครอง นโยบาย สังคม การศึกษา เทคโนโลยี แรงงานสัมพันธ์ และศาสนา ด้วยเหตุนี้เองจึงมีผลทำให้ลักษณะทั่วไปของกรุงเทพมหานคร กลายเป็นศูนย์รวมของทุกสิ่งทุกอย่างอันนำมาซึ่งความแออัดทั้งทางด้าน ประชากรต่อพื้นที่ อาคารสิ่งปลูกสร้าง จำนวนยานพาหนะ และเส้นทางการคมนาคม¹

2. ประวัติความเป็นมาของกองบัญชาการตำรวจนครบาล²

คำว่า "ตำรวจ" นั้นได้มีในประวัติศาสตร์ของชาติไทยมาไม่น้อยกว่า 500 ปี (ปรากฏหลักฐานใน พระอัยการตำแหน่งนาพล เรือน 1298 อักศักราชกฎหมายซึ่งตรงกับ พุทธศักราช 1912

ในปี พ.ศ.1991 (ค.ศ. 1448) สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเสด็จเถลิง ถวัลย์ราชสมบัติ ณ กรุงศรีอยุธยา ได้มีการโปรดจัดการปกครองประกาศในแผนที่เรียกว่า "จตุสดมภ์" (เรียง วัง คลัง นา) โดยเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องเกี่ยวกับเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในของเมืองนั้น กำหนดให้ขึ้นอยู่กับฝ่ายพลเรือน สำหรับงาน ในหน้าที่ทั่วไปของตำรวจนั้น ให้รวมสังกัดอยู่ใน "เรียง "

ต่อมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ในปี พ.ศ.2403 เมื่อพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ให้รวมเอากองตระเวนชายขวา ตั้งเป็น "กองตระเวน"

¹ กองบัญชาการตำรวจนครบาล. "ภารกิจของกองบัญชาการตำรวจนครบาล" เอกสารบรรยายสรุป, 2528 (อัตสำเนา).

² กองบัญชาการตำรวจนครบาล, ทิศทางการปรับปรุงพัฒนาเพื่อความผาสุกและปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร, หน้า 57-60.

ในปี พ.ศ. 2405 ได้โปรดเกล้าฯ ตั้ง "กองตำรวจ" และให้หลวงรัฐยาธิบาล บัญชา (กัปตันซามวล โจทเซฟ เบิร์ต เอมส์) เป็นหัวหน้าหน่วยกองตระเวนขึ้นกับกรมพระนครบาลซึ่งเดิมเป็นกัปตันเรือเดินทะเลชาวอังกฤษ ซึ่งเข้ามาดำเนินการค้าในประเทศไทย เป็นผู้เริ่มงานจัดระบบงานตำรวจในมณฑลกรุงเทพฯ บุคคลผู้นี้เองน่าจะถือได้ว่าเป็นบิดาของตำรวจนครบาลอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะภารกิจของตำรวจนี้ก็คือ งานรักษาความสงบเรียบร้อยภายในพระราชอาณาจักรเขตนครหลวง ดังเช่นภารกิจของตำรวจนครบาลในปัจจุบันนี้เอง

สำหรับยุคเริ่มแรกของงานตำรวจนครบาลนี้ ปรากฏว่าตำรวจนครบาลส่วนใหญ่ล้วนเป็นพวกแขกมลายู และแขกอินเดียทั้งสิ้น ซึ่งแขกเหล่านี้ก็คือลูกน้องเก่าที่เคยทำงานกับกัปตัน เอมส์นี้เอง ในระยะแรกประชาชนทั่วไปก็ไม่ให้ความเคารพหรือเชื่อถือประสิทธิภาพของตำรวจเหล่านี้ แต่ทว่าบรรดาตำรวจเหล่านี้ก็ได้ขยันอดทนพยายามสร้างชื่อเสียงโดยกระทำคุณความดี เรื่อยมาทั้งในด้านงานราชการและส่วนตัว จนในระยะหลังประชาชนก็เริ่มเปลี่ยนทัศนคติมาให้ความเคารพเชื่อถือขึ้นตามลำดับ

ในปี พ.ศ. 2412 (ค.ศ. 1869) ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้โปรดให้ขยายกิจการตำรวจ โดยกำหนดให้มีเขตพื้นที่ครอบคลุมมณฑลกรุงเทพฯ และเปลี่ยนชื่อใหม่ว่า "กองโปลิศ"

ในปี พ.ศ. 2420 (ค.ศ. 1877) โปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนจากชื่อ "กองโปลิศ" มาเรียกว่า "กองตระเวน"

ในปี พ.ศ. 2430 (ค.ศ. 1887) ได้มีการแก้ไขจัดระเบียบการปกครองแผ่นดินมาเป็นรูปกระทรวงทบวงกรม เช่นในปัจจุบัน และได้โปรดเกล้าฯ ให้พระบรมวงศ์เธอกรมพระนเรศวรราชวรฤทธิ ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงนครบาล และให้พระยาอัครราชวรพรตเป็นเจ้ากรมตระเวน

ในปี พ.ศ. 2433 (ค.ศ. 1900) ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าฯ ให้ตราเครื่องแบบ "โล่ทักดาบ" เป็นดวงตราสัญลักษณ์ประจำกรมตระเวน

ในปี พ.ศ. 2456 (ค.ศ. 1913) โปรดเกล้าฯ ให้รวมเอากรมตำรวจภูธรและกรมพลตระเวนเป็นกรมเดียวกันเรียกชื่อว่า "กรมตำรวจภูธรและกรมตำรวจนครบาล" และให้พลตรีพระยาวาสุเทพ (ยีเปา) ชาวเดนมาร์กเป็นอธิบดีกรมนี้

ในปี พ.ศ. 2458 (ค.ศ. 1915) โปรดเกล้าฯ ให้มหาอำมาตย์ ยูโท อีริค เซ็น จอนรอนัน เป็นเจ้ากรมพลตระเวนและในเปลี่ยนนามจากกรมพลตระเวนเป็น "กรมนครบาล" กระทรวงนครบาล

ในปี พ.ศ. 2465 (ค.ศ. 1922) ได้โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้พระยาอธิกรณ์ประกาศ (หลุย จาติกวณิช) ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการตำรวจนครบาลคนแรกของตำรวจนครบาล คำว่า "ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล" ก็เริ่มใช้เป็นทางราชการหรือตามกฎหมายสืบแต่นี้เป็นต้นไป

พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการ กำหนดตำรวจในกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2476 จัดตั้งกองตำรวจนครบาลขึ้น เรียกว่า กองตำรวจนครบาลพระนครเหนือ ตั้งอยู่ที่ สน. ชนะสงคราม กองตำรวจนครบาลใต้ ตั้งอยู่ที่ สน. บางรัก กองตำรวจนครบาลธนบุรี ตั้งอยู่ที่ตึกวัดประยูรวงศ์

ต่อมาในปีเดียวกันนี้เอง ได้เปลี่ยนชื่อจากกองตำรวจนครบาล เป็นกองบัญชาการตำรวจนครบาลเหนือ ใต้ ธนบุรี แต่ละกองบังคับการก็มีกองกำกับการ และ สน. ต่าง ขึ้นอยู่ในปกครองทำนองเดียวกันกับปัจจุบันนี้ ยกตัวอย่างเช่น ผู้บังคับการตำรวจนครบาลในขณะนั้นได้แก่ พ.ต.อ.พระพิณิจชนคดี

ครั้นปี พ.ศ. 2480 ได้มีการจัดระเบียบราชการกรมตำรวจอีกตามพระราชกฤษฎีกา จัดวางระเบียบราชการ สำนักงานและกรมในกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2480 ให้มีกองตรวจประจำกองตำรวจนครบาล เช่น กองตรวจของ

บ.น.เหนือ มีที่ตั้งอยู่ที่ สน.ชนะสงคราม

อนึ่ง เมื่อปี 2475 ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นการปกครองในระบบประชาธิปไตยในระบอบประชาธิปไตยในระบอบนั้นปรากฏว่าฐานะการเงินของประเทศอยู่ในวิกฤตการณ์ที่ไม่มั่นคง รัฐบาลจึงงดข้าราชการออกพร้อมกับยุบหน่วยงานลงไปอีกมาก การยุบหน่วยงานครั้งนี้ปรากฏว่า กองบัญชาการตำรวจนครบาลก็ถูกยุบลงลดฐานะเป็นเพียงกองบังคับการ เมื่อ พ.ศ. 2481 ตามพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการ สำนักงานและกรมในกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2481 ลง 15 สิงหาคม 2481 โดยลดกองบัญชาการตำรวจนครบาล ลงมาเป็นกองบังคับการ และลดกองบังคับการ เป็นเพียงกองกำกับการ

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2491 ได้มีการปรับปรุงกิจการตำรวจนครบาล โดยเริ่มตั้งเป็นกองบัญชาการตำรวจนครบาลอีกครั้งหนึ่ง ปรากฏตามพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมตำรวจในกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2491 ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2491

จนเมื่อวันพฤหัสบดีที่ 5 เมษายน 2504 กองบัญชาการตำรวจนครบาลจึงมีสถานที่ทำงานของตนเองขึ้นที่ผ่านฟ้า ริมถนนราชดำเนินในครั้งนี้ได้รวมเอากองบังคับการตำรวจนครบาลพระนครเหนือ ใต้ และธนบุรี มาอยู่ที่ตึกกองบัญชาการตำรวจนครบาลผ่านฟ้าอีกด้วย

จนกระทั่งถึงเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2516 อันเป็นวันมหาวิปโยค กองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ผ่านฟ้าได้ถูกเผาทำลายเสียหายจนหมดสิ้น จึงต้องย้ายที่ทำการมาตั้งอยู่ที่กองบังคับการตำรวจดับเพลิงพญาไท จนถึงปัจจุบัน

การจัดระบบการบริหารงานตำรวจนครบาล ได้ปรากฏว่านับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงระบบการปกครองมาจนถึงปัจจุบัน ได้มีการปรับปรุงหน่วยงานและหน้าที่การงานอีกหลายครั้ง ทั้งนี้เพื่อให้เหมาะสมกับความเจริญของบ้านเมือง เช่น เพิ่มกองบังคับการอำนวยการในสมัยคณะปฏิรูปการปกครองและต่อมาได้ขอเพิ่มหน่วยงานแบ่งเขต สน. แต่ละ สน.ใหม่ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดหน่วยงาน เขตอำนาจการรับผิดชอบและเขตพื้นที่การปกครองของหน่วยงานในกรมตำรวจ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.



2520 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2520

3. การแบ่งส่วนราชการของกองบัญชาการตำรวจนครบาล

กองบัญชาการตำรวจนครบาล แบ่งส่วนราชการออกเป็น 6 กองบังคับการ และ 1 กองกำกับการ ขึ้นตรง อันได้แก่

1. กองบังคับการตำรวจนครบาลพระนครเหนือ มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตทางฝั่งขวาของแม่น้ำเจ้าพระยาตอนบน ประกอบด้วย 9 กองกำกับการ และ 26 สถานีตำรวจนครบาล
2. กองบังคับการตำรวจนครบาลพระนครใต้ มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตทางฝั่งขวาของแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ประกอบด้วย 7 กองกำกับการ และ 16 สถานีตำรวจนครบาล
3. กองบังคับการตำรวจนครบาลธนบุรี มีหน้าที่ในการรับผิดชอบในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และรักษาความสงบเรียบร้อย ในเขตทางฝั่งซ้ายของแม่น้ำเจ้าพระยาทั้งหมด ประกอบด้วย 9 กองกำกับการ และ 27 สถานีตำรวจนครบาล
4. กองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ มีภารกิจในการตรวจตราป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดอาญาในระบบงานสายตรวจ ทั้งใช้พาหนะรถยนต์ รถจักรยานยนต์ สุนัขตำรวจ และตำรวจม้า มีหน้าที่ในการรักษาสถานที่สำคัญต่าง ๆ ของท่านราชการ การถวายความอารักขาของคหพระประมุขพระบรมวงศานุวงศ์ และบุคคลสำคัญ ป้องกันควบคุมปราบปรามการก่อความไม่สงบต่าง ๆ รวมทั้งการเสริมสนับสนุนการปฏิบัติงานของตำรวจท้องที่และหน่วยงานอื่น ๆ อันเกี่ยวกับความผิดอาญาทั้งปวง
5. กองบังคับการตำรวจจราจร มีภารกิจในด้านการอำนวยความสะดวก และรักษาความปลอดภัยในการจราจรทางบกภายในกรุงเทพมหานคร สนับสนุนเสริมการปฏิบัติงานสถานีตำรวจนครบาลท้องที่
6. กองบังคับการอำนวยการ มีภารกิจรับผิดชอบในฐานะที่เป็นฝ่ายอำนวยการของกองบัญชาการตำรวจนครบาล ทำหน้าที่ให้ข้อคิดเห็น ตรวจสอบ กลั่นกรองงาน

ก่อนเสนอผู้บังคับบัญชา ประมวลข้อมูล ประมวลสถานการณ์ตามข้อมูล และคาดคะเน
 อย่างมีเหตุผล เสนอต่อผู้บังคับบัญชาตัดสินใจ วางแผนกำหนดนโยบายเสนอผู้บังคับบัญชา
 ตัดสินใจ ติดตามผลงานและประสานงานในหน่วยระดับต่าง ๆ และส่วนราชการอื่น ๆ ที่
 เกี่ยวข้อง

7. กองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน มีภารกิจรับผิดชอบเกี่ยวกับ
 ปัญหาเด็กและเยาวชนโดยตรง หน้าที่หลักสำคัญคือ สอดส่อง สืบสวน ควบคุมความประพฤติ
 และป้องกันมิให้เด็กและเยาวชนกระทำความผิด

4. อำนาจหน้าที่ของตำรวจนครบาลระดับสถานี

จากลักษณะการแบ่งส่วนราชการซึ่งตำรวจนครบาลแบ่งเขตพื้นที่ในการปฏิบัติ
 หน้าที่ออกเป็น กองบังคับการ กองกำกับการ และสถานีตำรวจตามลำดับ แต่ละสถานี
 ตำรวจมีเขตพื้นที่ตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย เจ้าพนักงานตำรวจในแต่ละสถานีมีอำนาจ
 หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในทางป้องกันปราบปรามอาชญากรรม
 ตลอดจนให้บริการแก่ประชาชนภายในเขตท้องที่ที่ตนรับผิดชอบ¹ และภายในขอบเขตแห่ง
 อำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น อำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวน
 ความผิดอาญา อำนาจหน้าที่ในการตรวจค้นตัวบุคคลและสถานที่ อำนาจหน้าที่ในการจับ
 กุมและควบคุมผู้กระทำความผิด ผู้ต้องหา หรือผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิด ตลอดจน
 อำนาจและหน้าที่ในการปล่อยชั่วคราว เป็นต้น อำนาจหน้าที่ ตำรวจแต่ละชั้นยศหรือตำแหน่ง
 หน้าที่ต่างมีแตกต่างกันไป เช่น พนักงานตำรวจทุกชั้นยศและทุกตำแหน่งหน้าที่มีอำนาจ
 หน้าที่ในการสืบสวนคดีอาญาได้ที่พระราชอาณาจักร² ส่วนอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีนั้น

1

กรมตำรวจ, ระเบียบกรมตำรวจว่าด้วยกำหนดหน้าที่การงานในกรมตำรวจ,

หน้า 190.

2

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 17.

กฎหมายให้อำนาจเฉพาะข้าราชการตำรวจที่มียศตั้งแต่ชั้นร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่าร้อยตำรวจตรีขึ้นไป เท่านั้นที่มีอำนาจทำการสอบสวนได้ โดยให้ทำการสอบสวนได้เฉพาะความผิดอาญา ซึ่งได้เกิดหรืออ้างหรือเชื่อว่าได้เกิดขึ้นภายในเขตอำนาจ หรือซึ่งผู้ต้องหา¹ มีภูมิลำเนาหรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนเท่านั้น พนักงานสอบสวนมีอำนาจออกหมายเรียก ส่วนหัวหน้าสถานีที่เป็นนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรและสารวัตร มีอำนาจในการออกหมายจับ และหมายค้น ตลอดจนการปล่อยชั่วคราว เป็นต้น

สำหรับภารกิจที่ข้าราชการตำรวจนครบาลจะต้องปฏิบัตินั้น กองบัญชาการตำรวจนครบาล ได้จำแนกภารกิจที่ต้องปฏิบัติออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

ภารกิจปกติ

1. ตรวจตรารักษาความสงบ เรียบและความปลอดภัย
2. ป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย
3. อำนวยความสะดวกจราจรใน เขตกรุงเทพมหานคร
4. ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติของเจ้าพนักงานและการดำเนินการ เกี่ยวกับผู้กระทำความผิด
5. บริหารงานบุคคลในหน่วยงานและประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง

ภารกิจพิเศษ

1. ถวายความอารักขาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระบรมราชินี และพระบรมวงศานุวงศ์ตลอดจนบุคคลสำคัญต่าง ๆ
2. รักษาความสงบเรียบร้อยเกี่ยวกับการเดินขบวนประท้วงหรือก่อความไม่สงบ
3. ให้ความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ

จากอำนาจหน้าที่ของตำรวจที่กฎหมายบัญญัติไว้ และระเบียบ ข้อบังคับของ กองบัญชาการตำรวจนครบาลดังกล่าวมาแล้วข้างต้น อาจจะแยกกล่าวเป็นส่วน ๆ ถึงการทำงาน ของตำรวจนครบาลที่มีลักษณะแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดไปจากตำรวจหน่วยงานอื่น ๆ โดยเฉพาะข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่คล้ายคลึงกันคือ ข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติอยู่ตาม สถานีตำรวจภูธรทั่วประเทศคือ

1. ลักษณะเฉพาะของกรุงเทพมหานคร

เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศ มีพลเมืองมากและหนาแน่นที่สุดกว่าในบรรดาจังหวัดอื่น ๆ ทั่วประเทศ มีลักษณะเป็นศูนย์กลางของกิจการต่าง ๆ แทบทุกสาขาทั้งในด้านการค้า อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว สภาพชุมชนจึงแตกต่างไปจากจังหวัดอื่น ๆ ของประเทศ จะพบเห็นว่าในย่านใจกลางเมืองของกรุงเทพฯ จะเป็นย่านการค้าและที่ทำการของรัฐบาล ถัดออกไปจะเป็นชุมชนเกิดขึ้นใหม่ ย่านที่อยู่อาศัย หมู่บ้านจัดสรรและโรงงานอุตสาหกรรมรอบนอกที่สุดก็จะเป็นท้องที่อันเป็นเรียกสวนไร่นาซึ่งมีลักษณะคล้ายชนบท และจะพบว่ายังมีแหล่งเสื่อมโทรมหรือชุมชนแออัดแทรกอยู่ตามบริเวณอันเป็นย่านการค้าและอุตสาหกรรมทั่วไปอันสืบเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ของประชาชนชนบท ซึ่งประสบกับปัญหาความยากจน จึงจำเป็นต้องดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดของตนและครอบครัว การเข้ามาเสี่ยงโชคและเผชิญปัญหาชีวิต เอาข้างหน้า โดยที่ยังไม่รู้ว่าจะชีวิตอนาคตจะเป็นเช่นไรก็แต่เพียงให้มีอาหารกินเพื่อความอยู่รอด หากโชคดีอาจจะประสบโชคลาภ มีงานการทำให้เป็นหลักฐานแล้วแต่ความคิดฝันของแต่ละบุคคล การอพยพเข้ามานี้ มักจะเข้ามาประกอบอาชีพเป็นกรรมกรรับจ้างแบกหามตามแหล่งการค้าต่าง ๆ บ้างก็ขับรถยนต์รับจ้าง ขับรถสามล้อ และอาชีพอื่น ๆ ตามแต่พอจะหาทำได้ แต่บางส่วนของพวกเขาอพยพเหล่านี้ไม่สามารถหางานทำได้ จึงเกิดปัญหาการว่างงานติดตามมา เมื่อไม่มีรายได้มาเลี้ยงดูตัวเองและครอบครัวบางคนจึงจำเป็นต้องหันไปหากินทางมิชอบอาชีพทางลักทรัพย์ รังราวทรัพย์ เป็นต้น

นอกจากสภาพที่เป็นศูนย์รวมของสถานที่สำคัญ ๆ ต่าง ๆ และมีการอพยพของประชาชนชนบท แล้วปัญหาสำคัญของกรุงเทพมหานครที่สืบเนื่องตามมาก็คือปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม กล่าวคือ สภาพการว่างงาน ความยากจน ทำให้เกิดการกระทำ

ขึ้น เพื่อให้ได้มาซึ่งปัจจัยแห่งการดำรงอยู่ นอกจากนั้นการที่ความเจริญทางวัตถุ ค่านิยม การลอกเลียนแบบวัฒนธรรมทางตะวันตกที่หลั่งไหลเข้ามา มีการเลียนแบบโดยมิได้มีการ ปรับปรุงดัดแปลงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาวะความเป็นอยู่ของสังคมไทย ทำให้เกิดปัญหา ในทางวัฒนธรรมและประเพณีอย่างเห็นได้ชัด เช่น การมีความสัมพันธ์ทางเพศของเด็ก นักเรียน วัยรุ่น ตลอดจนผู้ใหญ่เองก็ตามจะพบ เห็นว่ามีการแสดงออกกันอย่างเปิดเผย มีการพบปะกันตามสถานเริงรมย์ต่าง ๆ บาร์ คอฟฟี่ชอป ศูนย์การค้าที่มีอยู่ทั่วไป นำไปสู่ ปัญหาทางเพศ คดีขู่สาว การนอกใจคู่ครอง ตลอดจนการหย่าร้าง เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าจากการที่กรุงเทพมหานคร เป็นศูนย์กลางของกิจการต่าง ๆ แทบ ทุกชนิด เช่น ศูนย์กลางทางการเมืองและการปกครอง การศึกษา การศาสนา การ ค้าและอุตสาหกรรม ตลอดจนการคมนาคม และการขนส่ง เป็นศูนย์กลางที่ใช้แรงงานใน ชนบทหลั่งไหลเข้ามา เพื่อเลี้ยงชีพในการหางานทำ ทำให้กรุงเทพมหานครมีปัญหาต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจและสังคมมากที่สุด เช่น ปัญหาความแออัดของพลเมือง ปัญหาแหล่งเสื่อม โทรม ปัญหาความว่างงาน ปัญหาเด็กวัยรุ่น ปัญหาการจราจร ตลอดจนปัญหาอาชญากรรม นั้น ย่อมทำให้ปริมาณงานที่ตำรวจนครบาลจะต้องปฏิบัติ สนองตอบต่อความต้องการของ ประชาชนมากขึ้นตามไปด้วย แตกต่างไปจากตำรวจหน่วยงานอื่น ๆ ที่รับผิดชอบงานเฉพาะ ด้าน ไม่ยุ่งยากซับซ้อนดังที่ตำรวจนครบาลที่ปฏิบัติงานอยู่ต้องประสบอยู่ในทุกวันนี้

2. สภาพการทำงาน

การทำงานตามภารกิจปกติของตำรวจก็นับว่าหนักพออยู่แล้ว แต่ตำรวจที่ปฏิบัติ งานในสถานีตำรวจนครบาล เมื่อว่างเว้นจากการเสร็จสิ้นภารกิจปกติแล้ว ก็จะต้องคอย คิดตามความเคลื่อนไหวสั่งการของผู้บังคับบัญชา ในการที่จะต้องปฏิบัติตามแผนระดมปราบ ปราบอาชญากรรม การรับเสด็จฯ และอื่น ๆ แล้วแต่สภาพ เหตุการณ์ความเป็นไปของบ้าน เมือง ในยามที่มีเหตุการณ์ไม่สงบขึ้น ไม่ว่าจะ เป็นการประท้วง เรียกร้องขอขึ้นค่าจ้าง แรงงาน หรือความขัดแย้งอื่นใดที่ประชาชนไม่พอใจรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐบาล ผู้ ที่ว่างเว้นจากการต้อง เข้าเวรยามก็จะต้องมารวมกำลังกัน เพื่อไปคอยควบคุมรักษาสถานที่ ไม่ให้เกิดความรุนแรง หรือลุกลามต่อไป การปฏิบัติงานตามภารกิจพิเศษนี้ หากแม้ว่า ข้าราชการตำรวจผู้ใดไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ก็ย่อมหมายถึงว่าในบึงบประมาณ นั้น ๆ ต้องถูกตั้งกรรมการพิจารณาทัณฑ์ เป็นผลให้ชั้นยศและเงิน เดือนไม่ขึ้น

นอกจากสภาพดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าการปฏิบัติของตำรวจในสถานี ตำรวจนครบาลหรือที่เรียกกันง่าย ๆ ว่า ตำรวจท้องที่นั้น เป็นงานที่ต้องเสี่ยงภัยอยู่เสมอ เพราะในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ เช่น การระงับเหตุซึ่งเกิดขึ้น ซึ่งหน้าที่ การปราบปรามผู้กระทำผิด การตรวจค้นหรือจับกุมผู้กระทำผิดหรือผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิด กิติ อาจมีการต่อสู้หรือทำร้ายเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่ขึ้นได้ทุกเมื่อ โดยเฉพาะตำรวจ ย่อมมีขอบ เขตแห่งอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่และป้องกันตัวอย่างจำกัดตามกฎหมาย ในการ ปฏิบัติหาก เกิดความผิดพลาดจะด้วยสาเหตุใดก็ตาม อาจจะถูกคนร้ายใช้อาวุธปืนยิงต่อสู้ และตำรวจได้รับบาดเจ็บ ก็จะถูกตำหนิว่าประมาท หรือขาดประสพการณ์ นอกจากนี้ การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนั้นย่อม เป็นการขัดผลประโยชน์ของผู้จรดหรือผู้มีอิทธิพลซึ่งอาจ เป็นผลให้ตำรวจ เป็นที่เกลียดชังของผู้กระทำผิดหรือผู้มีอิทธิพลนั้น ถูกกลั่นแกล้งด้วยประการ ต่าง ๆ อาจถูกทำร้ายได้นับว่าตำรวจท้องที่นั้นมีการเสี่ยงภัยอยู่ตลอดเวลา

สภาพการทำงานที่ตำรวจต้องประสบอยู่ทุกวันนี้ นอกจากจะต้องรับการประณาม วิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนที่รับบริการแล้ว ส่วนหนึ่งที่ทำให้ขวัญและกำลังใจของตำรวจ ลดน้อยลงไปก็คือ การที่ผู้บังคับบัญชาระดับใกล้เคียงที่สุดไม่สนใจ ในปัญหาความเดือดร้อน หรือในส่วนตัวและการปฏิบัติการ ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถให้คำแนะนำได้ เมื่อมีปัญหา ขณะ เดียวกันก็ เข้ามาก้าวก่ายในงานมากเกินไป ความสำคัญมักจะ เป็นไปในรูปแบบของการสั่ง การจาก เบื้องบนสู่ล่าง โดยเฉพาะผู้บังคับบัญชาระดับสารวัตรขึ้นไปบางแห่ง มุ่งสนใจแต่ การที่จะบริการนายตำรวจระดับ เหนือขึ้นไปซึ่งสามารถให้คุณให้โทษแก่ตนได้ มีแต่การหา ข้าวความ เคลื่อนไหวในการโยกย้ายหรือการพิจารณาบำเหน็จความดีความชอบ เป็นต้น

3. ประชาชนผู้รับบริการ

การปฏิบัติงานของตำรวจที่ต้องสัมผัสสัมพันธ์กับประชาชนอย่างใกล้ชิด ต้อง คอยระมัดระวังที่จะไม่ไปละเมิดสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนนั้น สำหรับในกรุงเทพมหานคร อันเป็นที่รวมของประชาชนที่มีความแตกต่างกันทั้งในด้านการศึกษา อาชีพและรายได้ มี ตั้งแต่กัมมา เศรษฐี ลงไปจนกระทั่งขอทานที่พบ เห็นกันอยู่ทั่วไป จากความแตกต่างใน ด้านฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนนี้มีผลกระทบต่อกรปฏิบัติงานของตำรวจโดยตรง

ตำรวจผู้ให้บริการจะต้องคอยระวังประชาชนผู้มีการศึกษาดีและฐานะดี ทั้งการต้อนรับ และการดำเนินการต่าง ๆ ให้ เนื่องจากในปัจจุบันนี้ หากตำรวจผู้ใด ใช้อำนาจไม่สุภาพ ประพฤติตนไม่เหมาะสม ความประพฤติเหล่านั้นก็จะถูกนำไปฟ้องสารวัตรหรือสารวัตรใหญ่ ได้บางกรณี หากผู้ไม่พอใจรู้จักนายตำรวจระดับสูงยิ่งขึ้นไปอีก ก็จะมีการสอบถามและ ผากฝั่งกันต่อ ๆ มา และที่ร้ายแรงที่สุดก็คือการประจานโดยการมีการลงข่าวในคอลัมน์ ของหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ ซึ่งเมื่อปรากฏแก่สายตาของประชาชนและผู้บังคับบัญชาระดับสูงแล้ว ตำรวจผู้นั้นก็จะถูกตำหนิ บางกรณีอาจถูกตั้งกรรมการสอบสวนพิจารณาความผิดได้ อาจ กล่าวได้ว่าการฟ้องต่อผู้อื่น หรือการประจานทางหน้าหนังสือพิมพ์นั้น บ่อยครั้งที่มีการ ใส่ความกัน และไม่ให้ความยุติธรรมแก่ตำรวจผู้ปฏิบัติ อันสืบเนื่องมาจากความไม่เข้าใจ ในระบบงานของตำรวจ เช่นในการแจ้งความ หลักฐานสำคัญจะต้องนำมาประกอบให้ ครบถ้วนสมบูรณ์ การดำเนินการจะต้องพิจารณาจากผู้มาก่อนและมาทีหลัง เป็นต้น

ในขณะที่เดียวกันจะเห็นได้ว่า การปฏิบัติงานของตำรวจ เป็นส่วนที่เกี่ยวข้อง ประชาชนผู้มาจากชนบท มีความรู้และการศึกษาไม่สูงนัก โดยเฉพาะผู้ไม่มีอาชีพเป็นหลัก แหล่ง ว่างงาน จะ เป็นไปในอีกลักษณะหนึ่ง โดยตำรวจจะเผด็จการตามพฤติกรรม ของบุคคลเหล่านี้ เนื่องจากที่ผ่านมาจะปรากฏอยู่เสมอว่า บ้านเรือน ร้านค้าของ ประชาชนซึ่งอยู่ใกล้เคียงกับสถานที่ก่อสร้างใหม่ ๆ และมีบ้านพักของคณงานก่อสร้างจะ เกิดปัญหาทรัพย์สินสิ่งของมีค่าหายอยู่เสมอ เมื่อเกิดคดีขึ้นแล้วทางตำรวจไม่สามารถที่ จะติดตามจับกุมได้ ถึงแม้ว่าจะรู้เบาะแสว่าเป็นผู้ใด เพราะเหตุว่าคนร้ายหรืออาจจะ เป็นเพียงผู้ต้องสงสัยจะย้าย เปลี่ยนงานทำใหม่ หรือไม่ก็กลับถิ่นฐานเดิมในชนบท การ ปฏิบัติงานของตำรวจนครบาลในปัจจุบันนี้นั้น มักจะคำนึงถึงผลการจับกุมมากกว่าแนวความ คิดที่จะป้องกันอาชญากรรม ส่วนหนึ่งอาจจะเกิดจากการที่สามารถแสดงถึงการทำงานใน การจับกุมผู้กระทำผิดได้ แต่ในขณะที่เดียวกันจะเห็นได้ว่า การจับกุมโดยปราศจากการ กลั่นกรอง ความมีมนุษยธรรม ทำให้ประชาชนจำนวนหนึ่งต้องถูกจับกุมดำเนินคดีในข้อ หาช่องโจร เสพกัญชา โดยที่บางครั้งผู้อพยพมาจากต่างจังหวัด เพื่อมาหางานทำใน กรุงเทพมหานคร เพิ่งจะมาถึงสถานีขนส่ง หรือสถานีรถไฟได้ไม่นานนัก ก็จะถูกจับมาดำเนินคดี

การปฏิบัติดังกล่าวของตำรวจนั้น น่าจะเป็นการผลักดันให้คนจำนวนหนึ่งเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมจากการที่ไม่รู้ เรื่องราวอันใดเกี่ยวกับการกระทำผิด แต่เมื่อถูกจับกุมไปแล้วสภาพในท้องควบคุมและผู้ต้องขังอื่น ๆ จะทำการเสียมสอนเทคนิคต่าง ๆ อันจะนำไปสู่ทางแห่งความชั่วร้ายได้ จากการศึกษาที่ต้องเข้าไปอยู่ในที่ควบคุมของทางสถานีตำรวจ และทางราชทัณฑ์ มีประชาชนอยู่เป็นจำนวนมากที่ออกมาแล้วมีพฤติกรรมไปในทางลักทรัพย์ และประกอบอาชีพที่ไม่สุจริต และจะพบเห็นอยู่เสมอว่าผู้ที่ผ่านการถูกจับกุมจองจำมาแล้วนั้นจะมีพฤติกรรมในการหลอกลวงชาวชนบทที่เข้ามาใหม่ โดยเฉพาะเมื่อไม่มีงานทำก็จะชี้แนะช่องทางทำมาหากินให้ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายทั้งสิ้น ในเรื่องเกี่ยวกับประชาชนนี้ ทางกรมตำรวจน่าจะจะได้หาทางแก้ไข เป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อประชาชนอย่างเหมาะสมและมีเมตตาธรรมต่อไป

4. อิทธิพลและผลประโยชน์

การปฏิบัติงานของตำรวจตามกฎหมายในฐานะ เป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย เลือกใช้กฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ จับกุม คุมขังผู้อื่นได้ ทำให้ตำรวจมีส่วนเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับผู้ที่มีอิทธิพล ในเรื่องผลประโยชน์ซึ่งจะเป็นผลประโยชน์ในลักษณะต่างตอบแทน ดังจะเห็นได้จากการที่มีบ่อนการพนัน สถานเริงรมย์ประเภทต่าง ๆ ปรากฏอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร การที่ตำรวจละเว้นไม่เข้าทำการจับกุมโดยที่ล่วงรู้ดีว่าในสถานที่ต่าง ๆ เหล่านั้นมีการลักลอบเล่นการพนัน ส่วนหนึ่งมาจากได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเป็นเงิน ซึ่งมีทั้งการให้เฉพาะบุคคล หรือการให้ทุกลำดับชั้น ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง อีกส่วนหนึ่งมาจากการที่ไม่สามารถเข้าไปทำการจับกุมได้ เนื่องจากสถานที่นั้น เป็นของผู้มีอิทธิพลทางการเงิน การค้า หรือแม้กระทั่งการเมือง มีคนคอยดูต้นทางและมีการป้องกันอย่างแข็งแรง และการที่เข้าไปทำการจับกุมนั้นหากจับกุมไม่ได้ หรือข้อมูลข่าวสารผิดพลาดไม่มีการลักลอบเล่นการพนันแต่อย่างใด ผลที่ตามมาก็คือตำรวจเองจะถูกฟ้องในฐานะ เป็นผู้บุกรุกเข้าไปในเคหะสถานของผู้อื่นได้ การปฏิบัติทั่วไปจึงเป็นการรับผลประโยชน์โดยไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว แต่ปรากฏอยู่เสมอว่ามีหน่วยเฉพาะกิจที่ได้รับการแต่งตั้งมาเพื่อทำการปราบปรามอบายมุข โดยเฉพาะ เข้าทำการจับกุมบ่อนการพนันใหญ่ ๆ ได้ผู้

กระทำผิด เป็นจำนวนมาก ตำรวจผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในเขตท้องที่นั้น ๆ โดยตรงก็จะถูกลงโทษ โดยการตั้งกรรมการและการถูกเสนอขอย้ายไปอยู่ที่สถานีแห่งอื่นต่อไป การรับผลประโยชน์นอกจากนี้ก็อาจจะ เป็นไปในลักษณะทำไม่รู้ไม่เห็น เช่นการที่สถานบริการบางแห่ง เปิดเกินเวลาที่กำหนด ดัง เช่นกำหนดปิดสถานบริการเวลา 01.00 น. แต่สถานบริการบางแห่ง เปิดเกินเวลา เช่น เปิดถึง เวลา 03.00 น. เป็นต้น นอกจากนี้ นั้นอาจ เป็นการรับผลประโยชน์จากการปล่อยตัวผู้กระทำผิด ในกรณีถูกจับกุม ในกรณีลักลอบนำสินค้าหนีภาษี เข้ามาในราชอาณาจักร เป็นต้น

นอกจากการรับผลประโยชน์ในลักษณะต่างตอบแทนดังกล่าวข้างต้นแล้วจากตำแหน่งหน้าที่ของตำรวจเองซึ่ง เป็นที่ยำเกรงของกลุ่มผู้ประกอบอาชีพไม่สุจริต ทำให้ตำรวจบางคนอาจ เรียกร้องผลประโยชน์ และบางครั้งอาจจะรุนแรงถึงการบีบบังคับ กลั่นแกล้งโดยวิธีการต่าง ๆ นานาจากอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ได้

5. ปัจจัยอื่น ๆ

จากสภาพการทำงานของตำรวจที่ต้องลำบากตรากตรำ เสี่ยงอันตราย อยู่ตลอดเวลา ต้องทำงานเกินเวลามากกว่าข้าราชการพลเรือนด้วยกัน แต่สถานภาพทางสังคมของตำรวจโดยทั่วไปก็ยังอยู่ในระดับต่ำ สังคมมักจะมองว่า เป็นกลุ่มที่ใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ ซึ่งก็อาจจะมียู่งบ้างแต่เป็นจำนวนน้อย แต่ประชาชนในสังคมมักจะพูดและนิยามไปถึงคนในอาชีพตำรวจทั้งหมด สภาพขวัญและกำลังใจของตำรวจส่วนใหญ่จึง เป็นไปในลักษณะหวาดระแวงประชาชน เข้าใจว่าประชาชนนั้นคอยแต่จะจ้องจับผิดและประนามวิจารณ์ตำรวจไปในทางเสื่อมเสียเสมอ นอกจากส่วนที่จะต้องคอยระวังประชาชนแล้วในส่วนขององค์การตำรวจเอง ตำรวจก็ยังมองว่าการบริหารงานยังไม่มีประสิทธิภาพ กำลังพลไม่เพียงพอ อุปกรณ์เครื่องมือ เครื่องใช้ เก่าไม่ทันสมัย การฝึกอบรมเพิ่มพูนความรู้อยู่ในวงจำกัด การแก้ไขพัฒนากฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่เก่าและล้าสมัยยังไม่มี การปรับปรุง การแต่งตั้งโยกย้ายไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม การพิจารณาบำเหน็จความชอบยังไม่ถึงผลงาน

เป็นหลักเกณฑ์การพิจารณา ความมั่นคงและความก้าวหน้าในชีวิตข้าราชการไม่แน่นอน ตลอดจนเงินเดือนที่ได้รับน้อยไม่เพียงพอ หรือไม่สมดุลกับค่าครองชีพในปัจจุบัน สวัสดิการต่าง ๆ ในเรื่องบ้านพักที่อยู่อาศัย การเบิกจ่ายค่าทำงานล่วง เวลาและค่าอาหาร ล่วง เวลา ยังไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร¹

ในบทนี้ เป็นการนำเสนอข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของข้าราชการ ตำรวจในสถานีตำรวจนครบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวกับเขตพื้นที่ความรับผิดชอบและการแบ่งส่วนราชการของกองบัญชาการตำรวจนครบาล รวมทั้งในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตำรวจนครบาลระดับสถานี จะเป็นข้อมูลพื้นฐานที่จะช่วย เสริมให้สามารถเข้าใจภาพพจน์ของตำรวจได้ชัดเจนมากขึ้น เมื่อกล่าวถึงภาพพจน์ของตำรวจ ด้านต่าง ๆ ในบทที่ 4

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1

ร.ต.อ. ดร. อุดม รักศีลธรรม, "ข้อเรียกร้องของตำรวจเพื่อผลใน การปฏิบัติงาน," คุ้มภัย ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 (มกราคม 2529), หน้า 88-96.