



ความเป็นมาของตำราวจกไทย

กรมตำราวจกไทยมีประวัติความเป็นมาปรากฏในประวัติศาสตร์มาไม่น้อยกว่า 500 ปี¹ ซึ่งสันนิษฐานว่าเริ่มก่อตั้งในสมัยกรุงสุโขทัย² ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยาสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้โปรดเกล้าฯ จักรเยียบการปกครองบ้านเมืองแบบ "จตุสดมภ์" ได้แก่ เวียง วัง คลัง และ นา พร้อมกับได้โปรดเกล้าฯ จักปรับปรุงกิจการตำราวจกขึ้นในโอกาสนั้นด้วย โดยแบ่งงานตำราวจกออกเป็นตำราวจกพระนครบาล ตำราวจกภูธร สังกัดอยู่ในกรมเวียงกับตำราวจกหลวงให้สังกัดอยู่กับกรมวัง³ และในปี 1998 สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราศักดินาของตำราวจกขึ้นในทำนองเดียวกับกับข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ หน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การตำราวจกไทยได้เปลี่ยนไปตามยุคสมัย การก่อตั้งในตอนแรกเพื่อเป็นราชองครักษ์ที่ใกล้ชิดคนทหพระยุคลบาทของพระมหากษัตริย์ไทย เจ้ากรมตำราวจกไม่อยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาผู้ใด นอกจากองค์พระมหากษัตริย์⁴

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ในปี พ.ศ. 2403 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้สถาปนากิจการตำราวจกตามแบบตะวันตกขึ้นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยขึ้น

¹ปรากฏหลักฐานใน พระอัยการตำแหน่งพลเรือน 1298 ศักราชกฤตหมาย ซึ่งตรงกับพุทธศักราช 1912 อ้างใน รายงานประจำปี 2522 กองบัญชาการตำรวจนครบาล.

²ประเชษฐ์ เปี่ยมสมบูรณ์, การบริหารงานตำรวจ (เอกสารประกอบการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ อันดับที่ 36 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2525), หน้า 201.

³ประเสริฐ เมฆมณี, ตำรวจและชนวนการยุติธรรม (พระนคร: บพิธการพิมพ์ 2523), หน้า 61.

⁴ประเชษฐ์ เปี่ยมสมบูรณ์, การบริหารงานตำรวจ, หน้า 201.

ในกรุงเทพมหานครก่อนโดยมีหลวงวิยาธิบาลบัญชา (Captain Samuel Jeseeph Bird Ames) เอมส์ เป็นหัวหน้ากองตระเวน ขึ้นกับกรมพระนครบาลเป็นผู้วางรากฐาน ส่วนในต่างจังหวัดพลตรีพระยาวาสุเทห (G. Shau) ได้เป็นผู้ก่อตั้งกรมตำรวจขึ้นตามมณฑลต่าง ๆ ทั่วประเทศ⁵

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวในรัชกาลที่ 6 ได้ โปรดเกล้าฯ ให้ตราเครื่องหมาย "โล่กับดาบ" เป็นดวงตราสัญลักษณ์ประจำกรมพลตระเวน ในปี พ.ศ. 2457 และต่อมาพระองค์ได้โปรดเกล้าฯ ให้รวมกรมพลตระเวนสังกัดกรมพระนครบาลกับกรมตำรวจ สังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรมเดียวกัน เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2458 โดยเรียกว่า "กรมตำรวจและกรมตำรวจนครบาล" จนกระทั่งปี พ.ศ. 2465 ได้มีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ รวมกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงนครบาลเป็นกระทรวงเดียวกันโดยใช้ชื่อว่า "กระทรวงมหาดไทย" กรมตำรวจและกรมตำรวจนครบาลจึงโอนกลับมาสังกัดกระทรวงมหาดไทยและได้เปลี่ยนชื่ออีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2469 เป็นชื่อ "กรมตำรวจ" ซึ่งผลการรวมทั้งกรมตำรวจนครบาล มีภาระหน้าที่ในเขตกรุงเทพมหานคร และตำรวจซึ่งมีอำนาจหน้าที่นอกเขตกรุงเทพมหานคร⁶ เครื่องแบบของตำรวจทั้งสองประเภทเหมือนกัน แต่ต่างกันเพียงผ้าพันแขน ปลายอินทนู และบังขำตำรวจใช้สีดำ ตำรวจนครบาลใช้สีเหลืองหมู

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ปี พ.ศ. 2475 ได้เปลี่ยนชื่อจาก "กรมตำรวจ" เป็น "กรมตำรวจ" สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาและมีรองอธิบดีเป็นผู้ช่วย แบ่งส่วนราชการออกเป็น 4 ส่วน คือ⁷

⁵ พ.ศ.อ. โสภณ สีละจิตต์, "สายตรวจตำรวจนครบาล" (วิทยานิพนธ์วิทยาลัย กอรัทหบก สถาบันวิชาการศึกษาระดับสูง, 29 มีนาคม 2516), หน้า 5-10.

⁶ ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์, การบริหารงานตำรวจ, หน้า 186.

⁷ "ประกาศเสนาบดี กระทรวงมหาดไทย เรื่องจัดแบ่งแผนกงานย่อยในกรมตำรวจ," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 ตอนที่ 4 (17 พฤศจิกายน 2475).

ส่วนที่ 1 เป็นหน่วยบริหารงานส่วนกลางและเป็นสำนักงานบริหารของอธิบดีกรมตำรวจ มีกองชั้นตรง 6 กอง คือ กองกลาง กองบัญชา กองโรงเรียน กองคดี กองตรวจคนเข้าเมือง และกองทะเบียนกลาง แต่ละกองมีผู้บังคับบัญชาการเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบ โดยชั้นตรงต่ออธิบดีกรมตำรวจ

ส่วนที่ 2 ตำรวจนครบาลแบ่งออกเป็น 3 ภาค คือ ตำรวจนครบาลเหนือ ตำรวจนครบาลใต้ ตำรวจนครบาลธนบุรี แต่ละภาคมีผู้บังคับบัญชาควบคุมสายต่าง ๆ ซึ่งแต่ละสายมีผู้บังคับบัญชาการเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบ

ส่วนที่ 3 ตำรวจภูธรแบ่งออกเป็น 4 ภาค คือ ตำรวจภูธรภาคกลาง ตำรวจภูธรภาคตะวันออก ตำรวจภูธรภาคเหนือ และตำรวจภูธรภาคใต้ การควบคุมบังคับบัญชาแต่ละภาคอยู่ใต้อำนาจผู้บังคับบัญชา ส่วนการรับผิดชอบแต่ละสายอยู่ภายใต้ผู้บังคับบัญชา

ส่วนที่ 4 ตำรวจสันติบาล ซึ่งเป็นหน่วยตำรวจที่ตั้งขึ้นเพื่อรวมตำรวจนครบาล ตำรวจภูธรกลาง และตำรวจนครบาลพิเศษเข้าด้วยกัน ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาในภายหลังตำรวจสันติบาลได้ขยายงานออกเป็นกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง

กิจการตำรวจไทยในยุคแรกมุ่งก่อตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นราชองครักษ์ที่ใกล้ชิดกับพระยุคลบาทของพระมหากษัตริย์ไทย ต่อมาได้ปรับปรุงกิจการตำรวจไทยตามแบบตะวันตกในยุคปฏิรูปการปกครอง โดยมีจุดมุ่งหมายคุ้มครองประชาชนและประเทศชาติเป็นหลักภารกิจองค์การของราชการตำรวจเป็นไปในลักษณะกระจายอำนาจ (decentralization) กล่าวคือ แยกเป็นกรมพลตระเวน รับผิดชอบเฉพาะเขตกรุงเทพมหานคร และกรมตำรวจรับผิดชอบมณฑลในหัวเมือง จนกระทั่งได้ยุบให้เป็น "กรมตำรวจ สังกัดกระทรวงมหาดไทยนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา โครงสร้างของกรมตำรวจและการบริหารงานจึงเป็นไปในลักษณะรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (centralization) และมีลักษณะเป็นตำรวจแห่งชาติ (national police system) กรมตำรวจได้มีการแก้ไขปรับปรุงโครงสร้าง เพื่อให้เอื้ออำนวยส่งเสริมการบริหารงานตำรวจ สามารถสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมและเหมาะสมกับสภาพความจำเป็นของบ้านเมืองนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมารวม 14 ครั้ง ซึ่งปรากฏความสภาพโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการในส่วนต่าง ๆ ตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (โปรดดูรายละเอียดในการจัดองค์การตำรวจไทยและการแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจในภาคผนวก ก.)

ลักษณะโครงสร้างของกรมตำรวจ และอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจมีอำนาจครอบคลุมทั่วประเทศ เรื่องลักษณะโครงสร้างแบบตำรวจแห่งชาติและลักษณะรวมอำนาจอยู่ส่วนกลางเช่นนี้ทำให้มีโอกาสที่จะถูกแทรกแซงจากอิทธิพลทางการเมือง 2 ประการ คือ การที่ฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงการบริหารงานตำรวจ ประการที่ 2 ผู้นำระดับสูงเข้าไปเป็นฐานอำนาจให้กับการเมืองและสร้างอิทธิพลทางการเมืองเอง เป็นต้น อันมีผลกระทบต่อการบริหารงานภายในและประสิทธิภาพการทำงานของตำรวจ เช่น การมีฝ่ายการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญต่อขวัญและกำลังใจของข้าราชการตำรวจผู้ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตอันจะส่งผลถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน⁸ ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งของลักษณะโครงสร้างของกรมตำรวจคือการจัดสายการบังคับบัญชา (chain of command) ของกองบัญชาการตำรวจภูธร 1-4 ตั้งแต่อธิบดีถึงลูกแถวยาวที่สุดหน่วยงานหนึ่งคือ 8 ชั้น ได้แก่ อธิบดี ผู้บัญชาการ ผู้บังคับการ ผู้กำกับการ สารวัตรใหญ่ สารวัตร รองสารวัตรผู้บังคับหมู่ และลูกแถว การมีสายการบังคับบัญชามากเช่นนี้เป็นผลดีกรณีมีการกลั่นแกล้งงาน แต่ตามสภาพความเป็นจริงกลับเป็นเหตุให้เกิดความล่าช้า (red tape) เพราะระดับผู้ปฏิบัติงานในสถานีตำรวจคือรองสารวัตรและผู้บังคับหมู่และลูกแถวจะต้องรายงานชั้นงอในการทำงานมากขึ้น ซึ่งนับตั้งแต่ 13 ตุลาคม 2458 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน กรมตำรวจยังคงโครงสร้างระบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อศึกษาปัญหาโครงสร้างของกรมตำรวจ ผลการศึกษาพิจารณาเสนอต่อประธานกรรมการฯ ทฤษฎีการจัดองค์การยังเหมือนเดิมเพียงแต่ยกเลิกกองบัญชาการตำรวจและจัดตั้งสำนักงาน ผู้ช่วยอธิบดีฝ่ายต่าง ๆ ขึ้นแทน⁹ แต่ทั้งนี้กรมตำรวจยังมิได้นำปฏิบัติตามเสนอของคณะกรรมการฯ แต่อย่างใด

⁸ พล.ต.ต. ประกอบ วีระพันธุ์, "อาชญากรรมในประเทศไทยหนานครมีผลต่อความมั่นคงของชาติ" (เอกสารวิจัยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 22 ปีการศึกษา 2522-2523), หน้า 202.

⁹ ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, การบริหารงานตำรวจ, หน้า 9-10.

การบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจ ได้มีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะโครงสร้าง เป็นต้น จากพระราชบัญญัติข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521¹⁰ กำหนดให้ข้าราชการตำรวจไม่อยู่ในกฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือนต่อไป และได้รวมข้าราชการตำรวจไม่มียศเป็นข้าราชการตำรวจมียศเพียงประเภทเดียว นอกจากนี้ได้กำหนดให้มี "คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ" (ก.ตร.) เพื่อควบคุมการบริหารงานบุคคลในกรมตำรวจ

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างและประวัติวิวัฒนาการของตำรวจไทยภายหลังจากได้ปฏิรูประบบราชการและเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ลักษณะโครงสร้างขององค์การและสายการบังคับบัญชารวมอำนาจไว้ส่วนกลาง การจัดสายปกครองบังคับบัญชาอิงแบบการปกครองบังคับบัญชาแบบทหาร แม้จะมีการปรับปรุงแก้ไขหลายครั้งก็ยังคงรูปแบบโครงสร้างเดิมอยู่ พิจารณาล้วนน่าจะเป็นสาเหตุก่อให้เกิดปัญหาต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของบุคคลการในองค์การ และถูกแทรกแซงการบริหารงานจากอิทธิพลฝ่ายการเมืองเป็นอย่างมาก

การแบ่งส่วนราชการและเขตพื้นที่รับผิดชอบของกองบัญชาการตำรวจนครบาล

กองบัญชาการตำรวจนครบาลมีเขตความรับผิดชอบครอบคลุมที่เขตของพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร มีพื้นที่ 1,568,737 ตารางกิโลเมตร ซึ่งมีแม่น้ำเจ้าพระยาแบ่งออกเป็น 2 ฟันงคือ ฟันงพระนครและฟันงธนบุรี การแบ่งส่วนราชการกำหนดเขตอำนาจรับผิดชอบ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2520 ข้อ 15-66¹¹ กำหนดไว้ดังต่อไปนี้คือ

¹⁰"พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พุทธศักราช 2521," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 95 ตอน 65 (22 มิถุนายน 2521).

¹¹เรื่องเดียวกัน มาตรา 13; และ"ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดหน่วยงาน เขตอำนาจรับผิดชอบและเขตพื้นที่การปกครองของหน่วยราชการในกรมตำรวจ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2520," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 94 ตอน 105(1 พฤศจิกายน 2520).

1. กองบังคับการตำรวจนครบาลเหนือ มีเขตพื้นที่รับผิดชอบฝั่งเหนือของคลองแสนแสบจนสุดเขตกรุงเทพมหานคร มีพื้นที่ 797,039 ตารางกิโลเมตร แบ่งเป็น 7 กองกำกับการและ 26 สถานีตามลำดับ

2. กองบังคับการตำรวจนครบาลใต้ มีเขตพื้นที่รับผิดชอบฝั่งใต้คลองแสนแสบ มีเขตพื้นที่รับผิดชอบประมาณ 321,579 ตารางกิโลเมตร แบ่งเป็น 5 กองกำกับการ และ 16 สถานีตามลำดับ

3. กองบังคับการตำรวจธนบุรี มีพื้นที่เขตรับผิดชอบฝั่งธนบุรีทั้งหมดมีพื้นที่ประมาณ 45,011 ตารางกิโลเมตร แบ่งเป็น 7 กองกำกับการและ 27 สถานีตามลำดับ

กองบัญชาการตำรวจนครบาล นอกจากแบ่งเขตพื้นที่รับผิดชอบควบคุมสถานีตำรวจนครบาลเพื่อดูแลรักษาความเรียบร้อยของกรุงเทพมหานครแต่ละเขตกองบังคับการทั้ง 3 กองบังคับการแล้ว ยังมีกองกำกับการสืบสวนสอบสวนประจำกองบังคับการแต่ละกองบังคับการทั้ง 3 เพื่อช่วยเหลือนในการสืบสวนของสถานีตำรวจ และมีกองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ กองบังคับการจราจรกลาง ซึ่งช่วยในการปฏิบัติระดับสถานีในแต่ละเขตกองบังคับการอีกเช่นกัน กองบังคับการอำนวยการเป็นฝ่ายช่วยอำนวยการ (staff) ของกองบัญชาการตำรวจนครบาลในการบริหารงานบุคคล ควบคุมสภิตินโยบายและแผนงาน เป็นต้น¹²

เพื่อเป็นการเสริมสร้างให้เกิดความเข้าใจต่อสถานการณ์โดยทั่ว ๆ ไปของข้าราชการในสังกัดตำรวจนครบาล จึงขอเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับวิวัฒนาการ บทบาท และหน้าที่ของตำรวจนครบาลกับการเมือง โดยแบ่งการอธิบายเป็นประเด็นตามลำดับ คือ ตำรวจกับการเมือง ตำรวจกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตำรวจกับการพัฒนาทางการเมืองไทย ตามลำดับดังต่อไปนี้

¹² โปรตคูรายละเอียดการจัดองค์การกรมตำรวจในภาคผนวก ก. และรูปที่ 4.2 และ 4.3.

ตำราจกัการเมือง

"ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีงามของประชาชนนั้น" เป็นสิ่งจำเป็นค้องมี เพื่อแสดงให้เห็นถึงความมั่นคงของชาติของรัฐหรือประเทศนั้น ๆ และเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ชาติ รัฐ หรือประเทศนั้น ๆ จะต้องสร้างมาตรการอำนวยการและควบคุมการรักษาคความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนให้ดำเนินไปค้ำยคี่ ค้ำยความมั่นคงเพื่อความผาสุกของประชาชนและความรุ่งเรืองของชาติ ของรัฐหรือของประเทศนั้น ๆ ¹³

จากความจำเป็นที่จะค้องรักษาคความมั่นคงปลอดภัยแห่งรัฐ ตำราวจึงได้รับมอบหมายให้เป็นผู้อานาจหน้าที่โดยตรง ในการที่จะเข้าไปค้ำเนินการให้เกิดความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีงาม ณ ที่นั้นโดยเร็วที่สุด

การเติบโตของตำราวจะเป็นไปพร้อม ๆ กับการเติบโตทางการเมือง คือ อานาจของ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ เมื่อค้ำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังและโฆษกรัฐบาล ซึ่งได้ใช้อานาจไปในการปราบปรามห้ก่อกวนไม่สงบทางการเมือง และบุคคลที่ค้องสงสัยว่าค้อต้านรัฐบาลและค้อก่อกำให้เกิดความวาคกลัวต่อค้อที่เป็นศัตรูทางการเมืองเป็นอย่างมาก ซึ่งการกระทำค้ำงกล่าวนี้ห้ทำให้เกิดภาวะแห่งความน่าสะห้ิงกลัว (terror) ในห้ทั้งระบบสังคมการเมือง แม้แต่จอมพลสฤษดิ์ ยังเป็นศัตรูทางการเมืองของ พล.ต.อ.เผ่า เองก็ตาม จึงเห็นได้ว่า พล.ต.อ.เผ่าฯ ได้ยกฐานะของตำรวจให้มีสถานะภาพกว้างขวาง แต่ในขณะเดียวกันภาพจน์ของตำรวจในแง่ของความชอบธรรม (legitimacy) ความมีศีลธรรม (morality) ได้เป็นไปในลักษณะเชิงลบ เพราะตำรวจมิได้ทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองประชาชนและภัยอันตรายต่อประเทศชาติ แต่กลับห้ในลักษณะละเมิดสิทธิของประชาชนมาก แต่แม้ว่าจะสิ้นสมัยของ พล.ต.อ.เผ่าฯ ไปแล้วก็ตาม และมาถึงยุคจอมพลสฤษดิ์ ณะวิรัช

¹³พล.ต.ต.ค้ำรง เผ่าชัย, "จุดยืนของตำรวจไทย" เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาสังคมจิตวิทยา (กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2519), หน้า 3.

เข้ารักษาการในตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ บทบาทและหน้าที่ของตำรวจก็ไม่ได้แตกต่างกับสมัยของ พล.ต.อ.เผ่าฯ ตำรวจยังคงเป็นกาลไกลรักษาอำนาจของผู้นำทางการเมืองตามธรรมนูญการปกครองประเทศ ฉบับวันที่ 28 มกราคม 2502 ระบุให้อำนาจอธิปไตยทั้งทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ รวมอยู่ที่นายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะมาตรา 17¹⁵ ให้อำนาจหน้าที่แก่นายกรัฐมนตรีในการวินิจฉัยสั่งการทุกประการเพื่อความมั่นคงของรัฐ โดยมีตำรวจเป็นกลไกสำคัญในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามคำสั่งนั้น ๆ และธรรมนูญการปกครองนี้ได้คดทอความถึงสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรีก็ได้ขยายงานของตำรวจไปอีก โดยให้มีหน้าที่ทำหน้าที่สืบสวนปราบปรามบุคคลที่กระทำผิดต่อความมั่นคงของรัฐและการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ และในช่วงนี้เองเงื่อนไขทางการเมืองก็ได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ นอกจากจะมีภัยคุกคามของคู่อริการร้ายคอมมิวนิสต์รุนแรงขึ้นแล้ว รัฐบาลก็เริ่มประสบกับปัญหาความไม่พอใจที่ประชาชนมีต่อคณะผู้บริหารหรือคณะปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2502 ซึ่งเป็นรัฐบาลผูกขาด (monopoly government) มาเป็นระยะเวลายาวนาน ซึ่งได้จากกลไกสิทธิเสรีภาพของประชาชน และในทางตรงกันข้ามกลับเปิดโอกาสให้คณะรัฐบาลและเจ้าพนักงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการอย่างกว้างขวาง รัฐบาลต้องเผชิญวิกฤตการณ์ครั้งแล้วครั้งเล่า ความขัดแย้งทางการเมือง การเดินขบวนประท้วงเริ่มเป็นระยะส่งผลกระทบต่อตำรวจต้องทำหน้าที่อย่างหนักในการสืบราชการลับ ต้องคอยสอดส่องคู่อริให้เกิดความวุ่นวายทางการเมืองมาค่าเนินคดี

ในวิกฤตการณ์ช่วง 14 ตุลาคม 2516 - 6 ตุลาคม 2519 วิกฤตการณ์ในช่วงก่อนเดือนตุลาคม 2516 อยู่ในรูปแบบของการเดินขบวนประท้วงต่อต้านรัฐบาลการเรียกร้องรัฐธรรมนูญการแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ ยังผลให้การปฏิบัติการกิจของตำรวจต้องคอยติดตามความเคลื่อนไหวของคณะบุคคลและบุคคลที่ไม่ให้การสนับสนุนรัฐบาลเพิ่มขึ้น เมื่อมาถึง 6 ตุลาคม 2516 พวกกลุ่มนักศึกษาได้ทำการแจกใบปลิวเพื่อเรียกร้องรัฐธรรมนูญ และได้

¹⁴Darling, Thailand and the United State, p. 114.

¹⁵พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2508 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 82 ตอนที่ 34 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2509.

ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมโดยตั้งข้อหาว่ามีพฤติกรรมเป็นภบฏล้มล้างรัฐบาล ผ่านการประกาศ คณะปฏิวัติฉบับที่ 4 และกระทำการอันเป็นคอมมิวนิสต์¹⁶ ผลการจับกุมดังกล่าวเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดวิกฤตการณ์ 14-16 ตุลาคม 2516 ภายหลังที่เหตุการณ์นี้ส่งผล สถานภาพของตำรวจได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชน สื่อมวลชน และนักการเมืองว่ามีส่วนในการปราบปรามประชาชนที่เรียกร้องรัฐธรรมนูญในวันที่ 16 ตุลาคม 2516 ภาพพจน์ของตำรวจในช่วงนี้เป็นไปในทางลบ

ภายหลังปี 2516 ความรุนแรงทางการเมือง (political violence) ในลักษณะต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย เช่น การเค้นขบวน การประท้วง การนัดหยุดงาน การกล่าวหาไฮปาร์ค การโจมตีรัฐบาล การวิพากษ์วิจารณ์ได้เกิดขึ้นทั่ว สภาของบ้านเมืองไว้ระเบียน มีการใช้กำลังรุนแรงทางการเมือง ตำรวจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้ทันต่อเหตุการณ์ ไม่มีโอกาสใช้เวลาในการไตร่ตรองหรือวินิจฉัย ซาคิสสระซึ่งอาจก่อให้เกิดทัศนคติในเชิงลบและเป็นที่ยวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชนโดยทั่วไป

หลังจากวิกฤตการณ์ทางการเมือง 6 ตุลาคม 2519 รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้เข้ามาบริหารประเทศมีลักษณะเป็นอนุรักษ์นิยมอย่างรุนแรง การปราบปรามคอมมิวนิสต์เป็นนโยบายหลัก กวาดล้างทั้งต่อบุคคลและเอกสาร ผลการกระทำดังกล่าวทำให้เกิดการระงับการไร้ความชอบธรรมอย่างรุนแรง และมีการเข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก¹⁷ ซึ่งผลการขยายตัวของ พลท. นี้ทำให้เกิดความเคลื่อนไหวทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งในทางเปิดเผยและทางลับ โดยมีมุ่งจุดในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมมาสู่ระบอบคอมมิวนิสต์

¹⁶ สุธรรม แสงปทุม, หม่านเหตุการณ์ 6 ตุลาคม มาได้อย่างไร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดาวหาง, 2522), หน้า 5.

¹⁷ David Morell and Chai-anan Samudavanija, Political Conflict in Thailand: Reform, Reaction, Revolution (Delgeschlager: Gunn & Hain, Publicsher Inc., 1981), p. 293.

เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงต้องมีหน้าที่คอยสอดส่องและหาข่าวให้กับรัฐบาลเป็นอย่างมาก มีการตั้งหน่วยงานและขอบข่ายของหน้าที่ตำรวจในด้านนี้เพิ่มขึ้น

เมื่อรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ประกาศใช้นโยบายทางการเมืองนำ การทหาร ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี 66/23 และ 65/25¹⁸ ผลของคำสั่งก่อให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงทั้งด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ ยุทธวิธีในการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ อย่างสิ้นรากฐาน ซึ่งทำให้ตำรวจต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างและด้านวิชาการ เพื่อให้ สอดคล้องต่อนโยบาย ได้บรรจุเนื้อหาเกี่ยวกับการเมือง (politics) และอุดมการณ์ ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย (democratic ideology)

กล่าวโดยสรุปภารกิจและหน้าที่ของตำรวจที่ได้กล่าวทั้งหมดในเบื้องต้นชี้ให้เห็นถึง ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของตำรวจ แม้ว่าในช่วงระยะเวลาในอดีตที่ผ่านมาสภาพบ้าน เมืองไร้ระเบียบ เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ หรือมีการใช้กำลัง รุนแรงทางการเมืองตำรวจต้องเข้าสัมผัสกับปัญหาที่เกิดขึ้นโดยตรง หรือเข้าคลี่คลายเหตุ การณ์ รวมทั้งต้องรวบรวมข้อมูลข่าวสารด้วยความจับใจ เพื่อให้ทันห้วงที่ก่อเหตุการณ์จึงไม่ อาจมีเวลาใคร่ครวญหรือดำเนินการด้วยความอิสระเท่าที่ควร ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึง ความสำคัญในการเข้ามีส่วนร่วม หรือทวิทัศน์การเมืองของตำรวจในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาในอดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ในลักษณะบางอย่างที่หลีกเลี่ยงต่อเหตุการณ์เหล่านั้นได้.

ลักษณะบทบาทและหน้าที่ของตำรวจในอันที่จะรักษาความมั่นคงแห่งชาติ แห่งรัฐ นั้น ชี้ให้เห็นถึงภารกิจหน้าที่ของตำรวจที่เป็นไปอย่างกว้างขวาง ทั้งในมิติของประเด็นที่จะ เข้าไปเกี่ยวข้องและระยะยาวที่ใช้ไปในการปฏิบัติงาน ในประเด็นที่จะเข้าไปเกี่ยวเนื่อง จากลักษณะของตำรวจ เป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยแห่งรัฐ (national secu-

¹⁸ โปรดดู คำบรรยายและคำให้สัมภาษณ์ของพลโทสวัสดิ์ บงกชบุท 2523-2528 (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศ.ส., ม.ป.ป.) และชานหลวนนโยบายของ กองทัพ (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., ม.ป.ป.).

rity) ซึ่งความมั่นคงปลอดภัยแห่งรัฐ แบ่งออกได้หลายประเด็น เช่น ความมั่นคงในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ควบคู่กันตำรวจจึงต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ขาดเสถียรภาพทางการเมือง (political stability) หรือระเบียบปกติทางการเมือง (political order) กฎเกณฑ์ต่าง ๆ บังขาดความแน่นอน ตำรวจซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รักษาความสงบและปลอดภัยสังคม จึงต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการเมือง เพื่อรักษาคุณภาพของระบบการเมืองนั้น โดยอาจจะเข้าไปทั้งในแง่ของหน้าที่วางตัวเป็นกลางในการ รักษาเสถียรภาพทางการเมือง หรือเข้าไปเป็นเครื่องมือของฝ่ายผู้มีอำนาจปกครอง อย่างไรก็ตามไม่ว่าตำรวจจะเข้าไปดำเนินการในลักษณะใดก็ตาม บ่อมส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองในระดับหนึ่งอย่างแน่นอน

ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงาน เนื่องจากหน้าที่ของตำรวจก็คือ การรักษาความสงบเรียบร้อย โดยลักษณะงานทำให้งานของตำรวจเป็นงานเต็มเวลาดังนั้นตำรวจจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงฝ่ายเดียวที่เข้าติดต่อกับประชาชนทุกระดับตลอด 24 ชั่วโมงต่อวัน และ 7 วันต่อสัปดาห์ ตำรวจต้องบริการประชาชนทั้งในงานที่เกี่ยวกับอาชญากรรมและไม่เกี่ยวกับอาชญากรรม¹⁹ ซึ่งได้แก่หน้าที่ให้ความเป็นธรรมต่อประชาชน ซึ่งถ้าการปฏิบัติงานของตำรวจในการรักษาความเป็นธรรมและป้องกันสิทธิเสรีภาพ ชีวิต ทรัพย์สิน เสน่ห์สถาน การนิสคงความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์ การดำเนินงานของรัฐบาล ของประชาชน ซึ่งถ้าการปฏิบัติงานของตำรวจในการรักษาความเป็นธรรมและป้องกันสิทธิเสรีภาพมูลฐานทางการเมืองในด้านต่าง ๆ เหล่านี้เป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพ รับคิดชอบ และเดินไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมแล้ว บ่อมจะส่งผลให้ประชาชนเกิดความไว้วางใจทางการเมือง (political trust) ซึ่งส่งผลให้เกิดความรู้สึกในประสิทธิภาพทางการเมือง (political efficacy) คือการคิดว่าตัวเขามีอำนาจใน

¹⁹ ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, การบริหารงานตำรวจ (เอกสารการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์, 2525), หน้า 2, และจิรนิติ หะวานนท์, "บุคลิกภาพในการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ" วารสารกฎหมาย (26 ตุลาคม 2526) : 136.

การที่จะนำไปดำเนินการในทางการเมืองเพื่อเปลี่ยนแปลงในบางสิ่งบางอย่างได้จนกระทั่งเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการการเมืองในที่สุด

ด้วยลักษณะของตำรวจคงกล่าวข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ตำรวจกับการเมืองไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้

ตำรวจกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย

โดยลักษณะงานของตำรวจแล้วจะพบว่ามีความแตกต่างออกไปจากอาชีพอื่น ๆ คือ

1. เป็นงานบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งต้องปฏิบัติภายใต้สถานการณ์ความขัดแย้ง กล่าวคือ เป็นที่ทราบกันว่าการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศนั้นมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับประชาชน²⁰ เนื่องจากปัญหาอาชญากรรมในปัจจุบันมีความสลับซับซ้อนมาก ตำรวจจึงมีโอกาสถูกโจมตี วิพากษ์วิจารณ์จากทุกฝ่ายในสังคม จริงอยู่ในการปฏิบัติหน้าที่นั้น เป้าหมายหลักของตำรวจ คือความผาสุกของประชาชน แต่ก็อาจจะมีคนบางกลุ่มไม่พอใจ แม้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจจะเป็นไปตามแนวทางที่วางไว้แต่หากไปขัดผลประโยชน์ ดังนั้นการปฏิบัติงานของตำรวจจึงเป็นไปด้วยความยากลำบาก ยิ่งตำรวจใช้อำนาจเกินขอบเขต หรือใช้อำนาจไปทางแสวงหาผลประโยชน์หรือแสดงเกียรติยศที่ไม่สุภาพก็ยิ่งจะเพิ่มความขัดแย้งขึ้นไปอีก

2. เป็นงานที่เสี่ยงอันตราย กล่าว คือ มีความจำเป็นต้องแก้ไขสถานการณ์เฉพาะในเวลาอันสั้น เกี่ยวกับเรื่องเป็นเรื่องตาย เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องตัดสินใจเกี่ยวกับ "ความคิด" และ "ขอบเขตของความคิด" อย่างทันทีทันใด สิ่งเหล่านี้จำเป็นต้องใช้วิจารณญาณอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ และสมเหตุสมผล

3. เป็นงานที่ใช้ดุลยพินิจในระดับปฏิบัติต่อคนค่อนข้างมาก ดังนั้นจึงให้อิสระในการใช้ดุลยพินิจสืบสวนจับกุมผู้กระทำผิด โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้น้อยนั้นเมื่ออำนาจ

²⁰ คณะทำงานเตรียมการจัดแผนกรมตำรวจ, สภาพปัญหาประกอบแนวทางวางแผนกรมตำรวจแม่บท ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2524-2530).

ในการให้พระเดชพระคุณต่อประชาชนอยู่ตลอดเวลา ซึ่งถ้าไม่มีความสนใจในการปฏิบัติหน้าที่แล้วก็จะก่อความเดือดร้อนให้ประชาชนอย่างมาก

4. เป็นงานที่ได้รับมอบหมายภาระความรับผิดชอบต่อสังคมอย่างกว้างขวาง ซึ่งตำรวจไม่มีความสามารถจะทำได้อย่างครบถ้วนแล้วก็อาจเกิดความผิดพลาดได้ง่าย

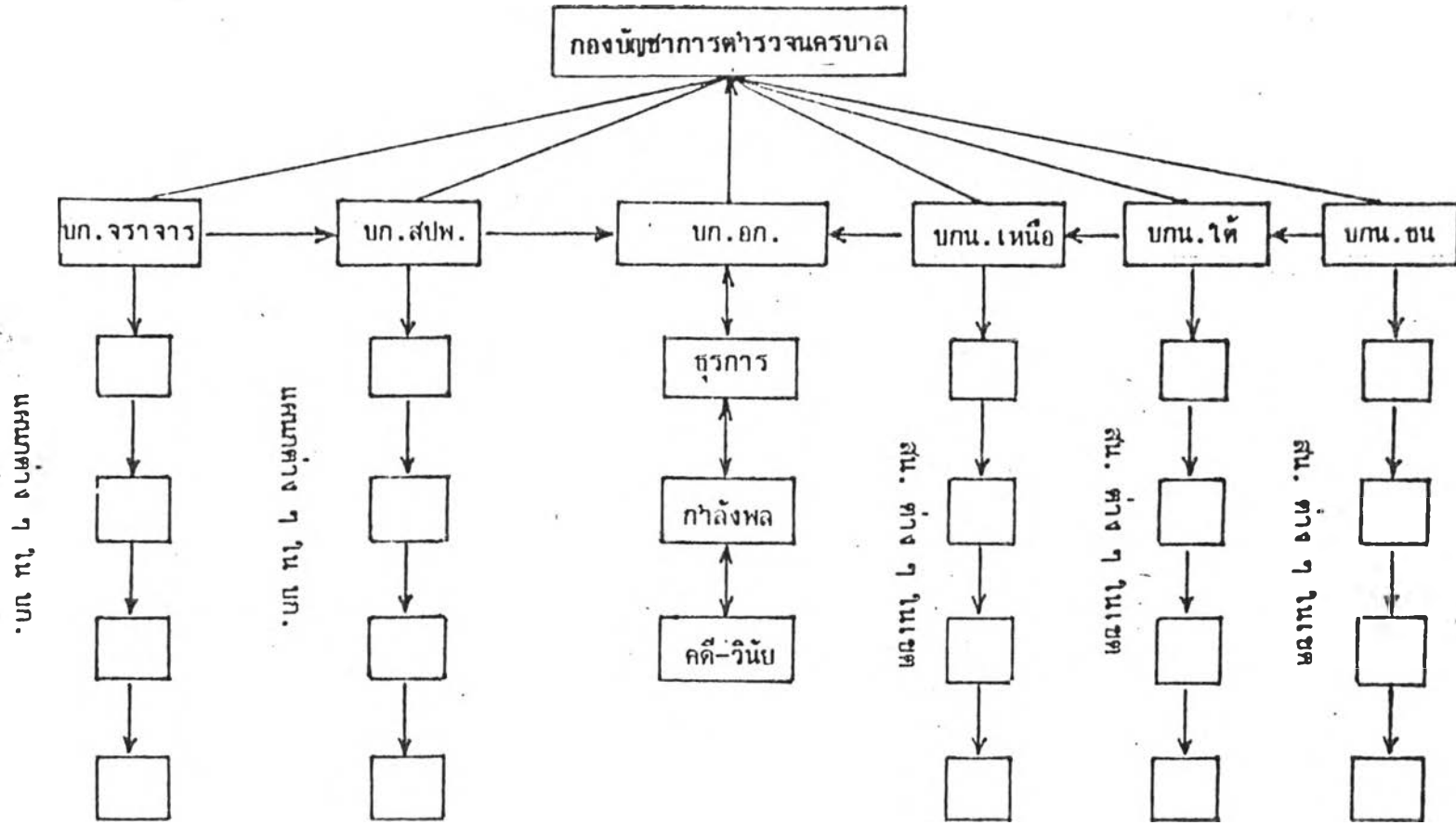
ลักษณะงานพิเศษของตำรวจ ทำให้งานของตำรวจมีความกว้างขวาง และโดยเฉพาะในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การปฏิบัติหน้าที่ภารกิจยิ่งมีขอบเขตความรับผิดชอบกว้างขวางขึ้นไปอีก โดยเข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่องราว เหตุการณ์ชีวิตประจำวันของประชาชนอย่างใกล้ชิด นอกจากนั้นบ้านเมืองเจริญขึ้นมากเห็นใจความยุ่งยากของภารกิจตำรวจก็จะมีมากขึ้นเท่านั้น โดยเฉพาะในภาวะหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลง ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง สังคมให้การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในการรักษากฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและประเทศชาติ เชนิอุปสรรคขัดข้อง อันเนื่องจากการปรับปรุงกลไกการบริหารงานตำรวจให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และจากปัจจัยอิทธิพลภาวะแวดล้อมภายนอก ซึ่งถ้าตำรวจไม่สามารถปรับปรุง (adaptation) การปฏิบัติงานของตนเองให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมได้ อาจทำให้เกิด "ช่องว่าง" หรือความไม่เข้าใจกันระหว่างตำรวจกับประชาชน²¹ ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ จำเป็นต้องคำนึงถึงหลักคุณภาพระหว่างสิทธิส่วนบุคคลกับหลักการรักษาความสงบเรียบร้อย ภายใต้กรอบข้อบังคับของสังคมและหลักกฎหมายของบ้านเมือง และรวมไปถึงการทำตัวเป็นสื่อกลางอำนวยความสะดวกช่วยเหลือเกื้อกูลให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเสรีภาพโดยถูกต้อง ภายใต้หลักความยุติธรรม เสมอภาคแห่งกฎหมายประกอบควบคู่กันไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าวบทบาทของเจ้าหน้าที่ตำรวจในระบอบประชาธิปไตย จึงจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพความเปลี่ยนแปลงของสังคม โดยการยึดถือ

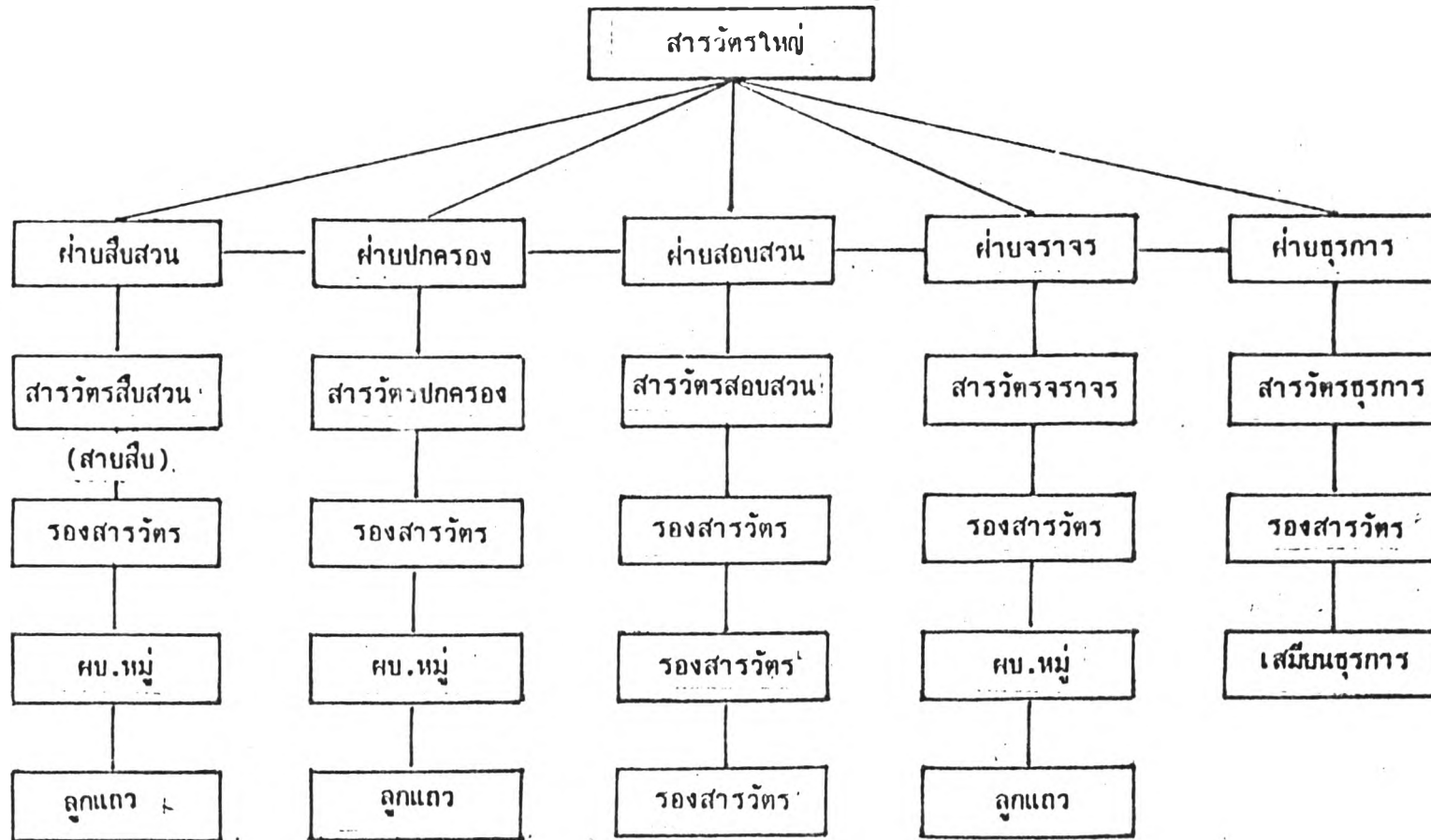
²¹ ประเสริฐ เมฆมณี, ตำรวจและกระบวนการยุติธรรม (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, 2519), หน้า 88.

หลักการบริหารงานที่กำหนดเป้าหมายที่แน่นอน กอปรด้วยการใช้หลักการทำงานรับผิดชอบร่วมกันและสอดคล้องต้องกัน ระหว่างวัตถุประสงค์กับวิธีการปฏิบัติที่มั่นคงในอุดมการณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ทั้งนี้ต้องมุ่งคำนึงถึงผลลัพธ์การปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้นกว่าระเบียบแบบแผนที่ล้าสมัยหรือไม่สมเหตุผล ตรายเท่าที่การปฏิบัตินั้น ๆ ถูกต้องตามหลักการแห่งกฎหมายและหลักศีลธรรม

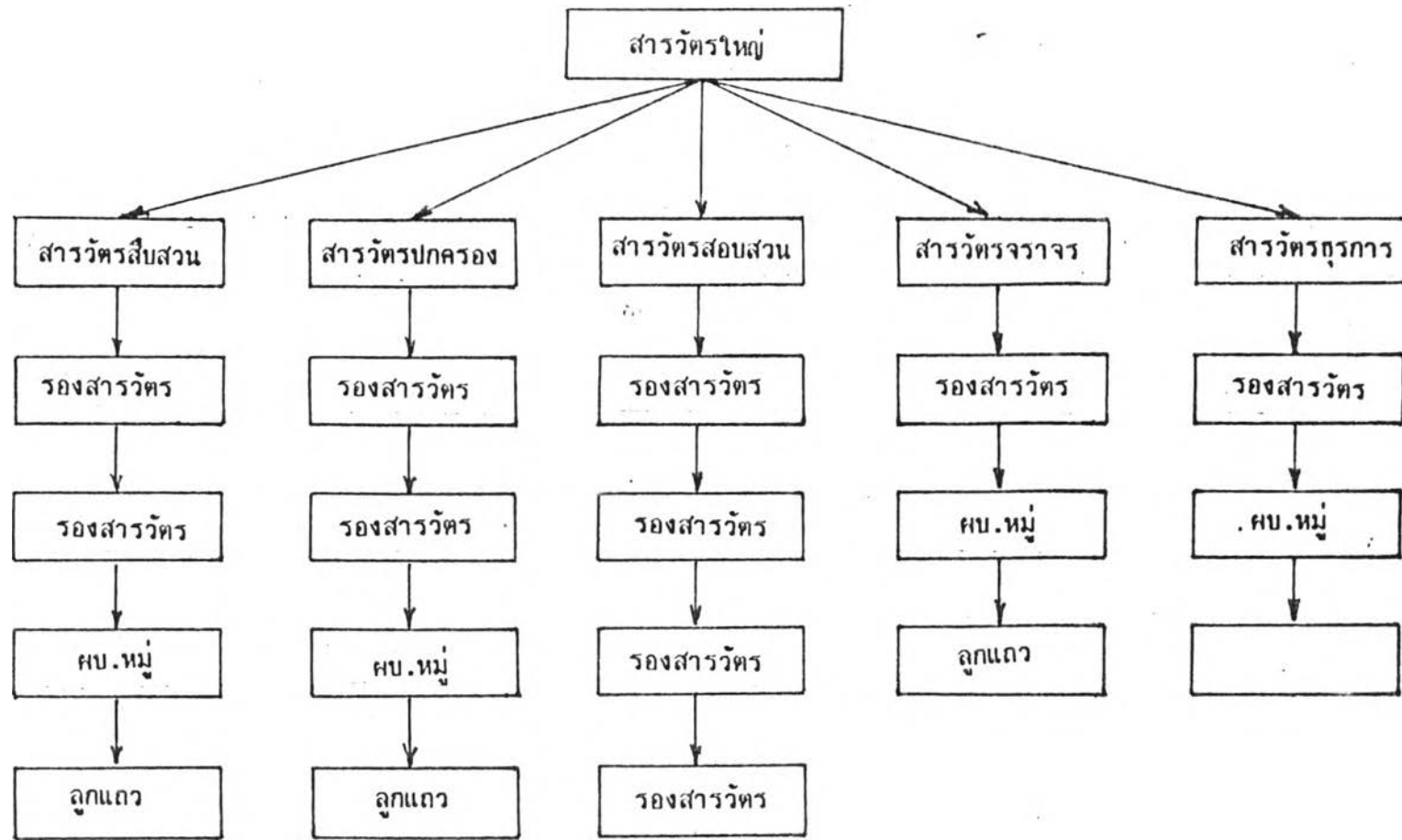
คั้งแผนการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในสังคมประชาธิปไตย จึงไม่เพียงแต่จะมีความมุ่งมั่นในการสนองนโยบายอันชอบธรรมของรัฐบาล แต่ยังคงปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชน และรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ตามอุดมการณ์แห่งการปกครองแบบประชาธิปไตย ภายใต้หลักความยุติธรรม และเสมอภาคตามกฎหมาย ที่มุ่งหุ้ส่งเสริมเสรีภาพในส่วนบุคคลกับความสงบสุขของส่วนรวมประกอบกันไป การที่ตำรวจจะปฏิบัติหน้าที่อย่างนี้ได้ จะต้องมีการพัฒนาระบบตำรวจให้มีลักษณะเป็นตำรวจที่ยึดมั่นอยู่ในความสุจริต ยุติธรรม เพื่อเสริมสร้างศรัทธา หักศนคติ ค่านิยมที่ถูกต้องของประชาชนต่อตำรวจอย่างแท้จริง.



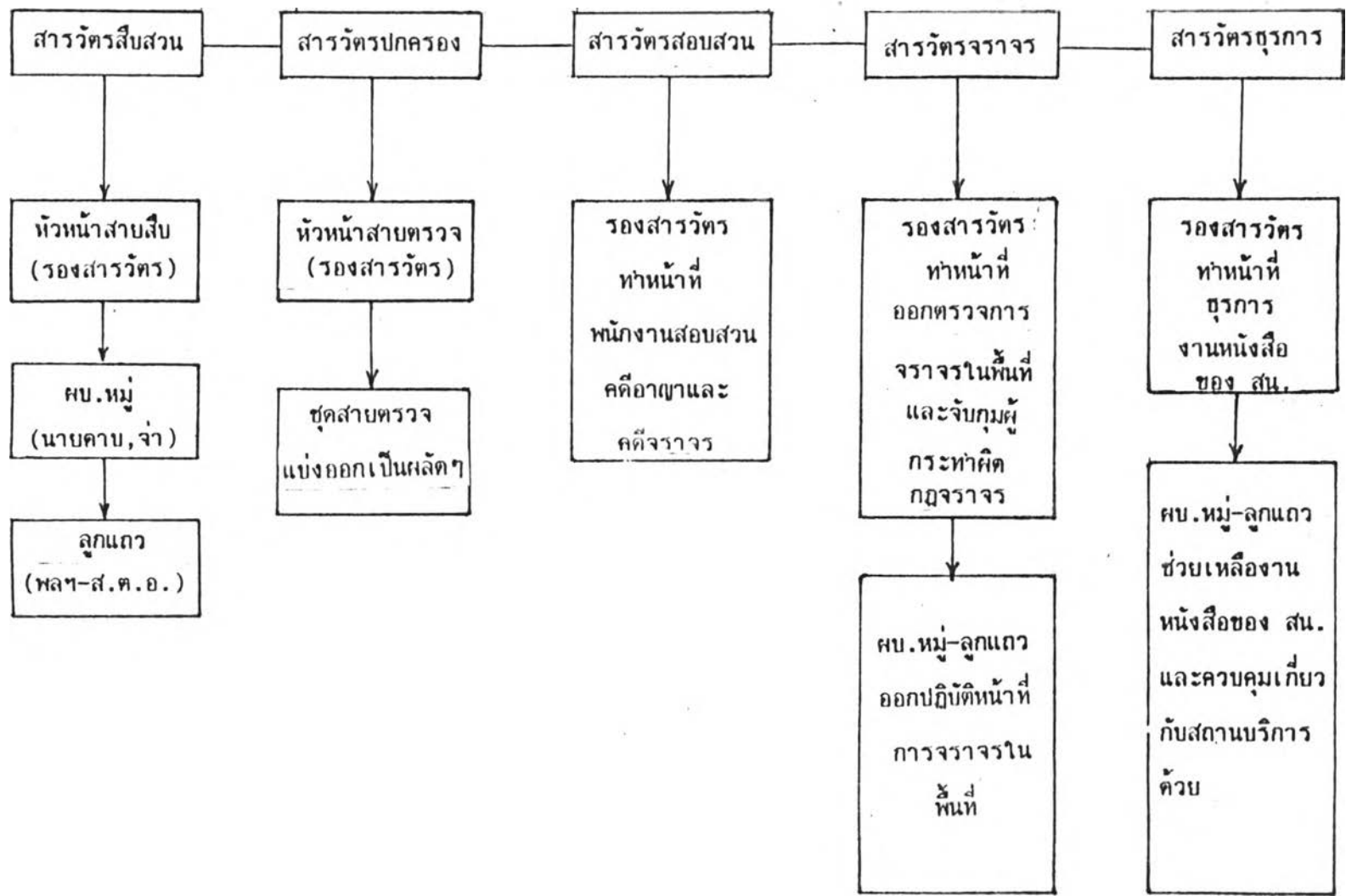
รูปที่ 4.1 แผนภูมิแบ่งส่วนราชการ ของกองบัญชาการตำรวจนครบาล



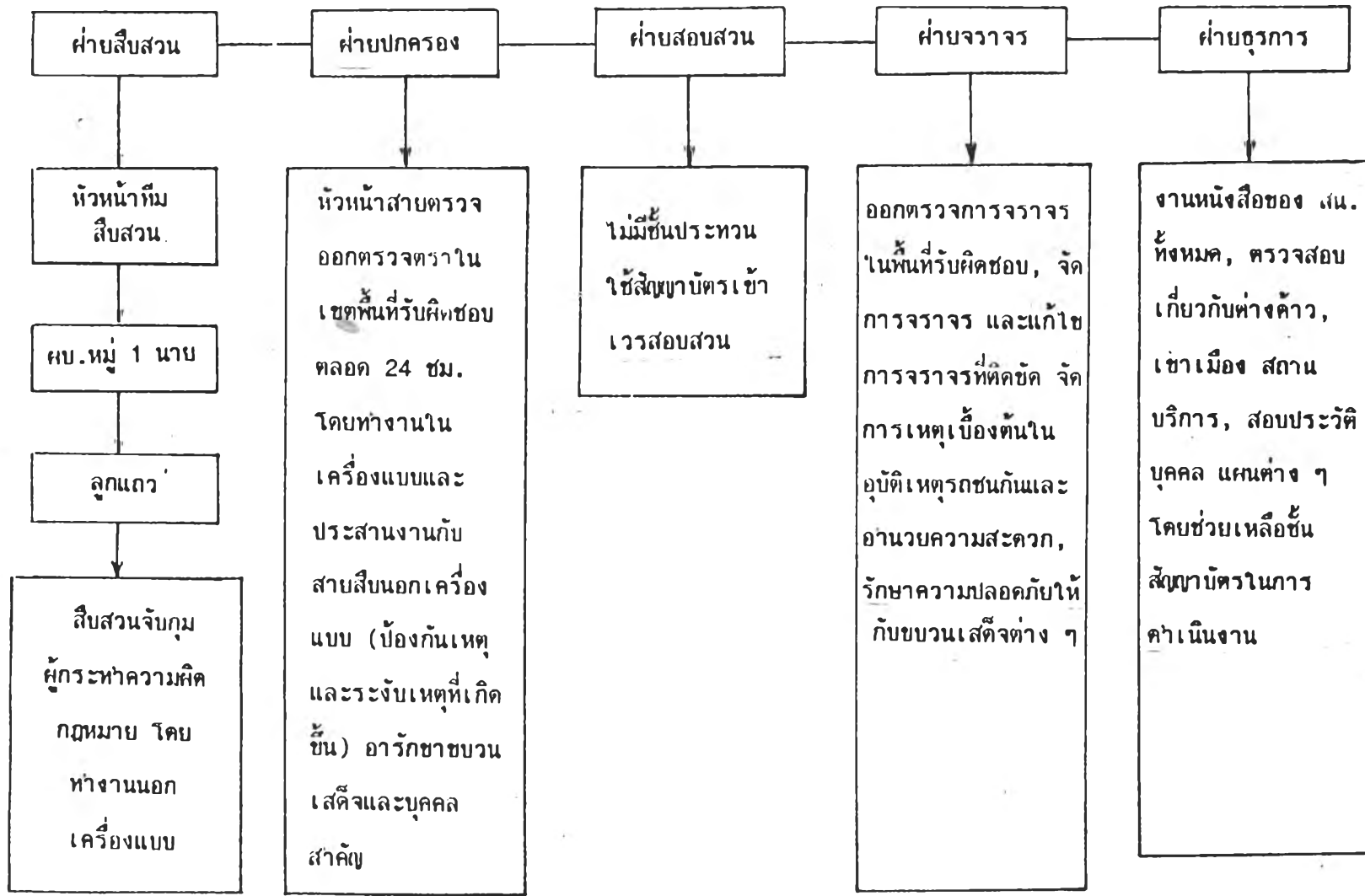
รูปที่ 4.2 ฝ่ายการบังคับบัญชา ในสถานีตำรวจนครบาล



รูปที่ 4.3 สายการบังคับบัญชาของสารวัตรใหญ่ ในสถานีตำรวจนครบาล



รูปที่ 4.4 สายการบังคับบัญชาของสารวัตร ในสถานีตำรวจนครบาล



รูปที่ 4.5 หน้าที่ยำรวจชั้นประทวนในสถานีตำรวจนครบาล