



การวิเคราะห์การบริหารงานตำรวจกับการเมืองไทย

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 เป็นต้นมา ปรากฏว่ามีอธิบดีกรมตำรวจทั้งสิ้น 15 คน โดยจำแนกลักษณะการดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจได้ดังต่อไปนี้ คือ

1. นักการเมืองหรือบุคคลที่นักการเมืองส่งมาดำรงตำแหน่งหรือรักษาการณ่อธิบดีกรมตำรวจเป็นการชั่วคราว

- | | |
|-----------------------------|-----------------------|
| ก. พล.ร.ต.สังวรณ์ สุวรรณชีพ | (พ.ศ.2489 - พ.ศ.2490) |
| ข. พล.ต.อ.ไสว ไสวแสนยากร | (พ.ศ.2500 - พ.ศ.2501) |
| ค. จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ | (พ.ศ.2502 - พ.ศ.2506) |
| ง. จอมพลประภาส จารุเสถียร | (พ.ศ.2505 - พ.ศ.2516) |
| จ. พล.ต.อ.ประจวบ สุนทรากร | (พ.ศ.2516 - พ.ศ.2518) |
| ฉ. พล.ต.อ.สุพล จุลพรมณ์ | (พ.ศ.2524 - พ.ศ.2518) |

2. บุคคลนักการเมืองหรือบุคคลที่นักการเมืองส่งมาดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจถาวร

- | | |
|------------------------------|-----------------------|
| ก. พล.ต.อ.หลวงอดุลย์ เดชจรัส | (พ.ศ.2479 - พ.ศ.2488) |
| ข. พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ | (พ.ศ.2494 - พ.ศ.2500) |
| ค. พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์ | (พ.ศ.2407 - พ.ศ.2515) |

3. อธิบดีกรมตำรวจที่เป็นนายตำรวจโดยอาชีพ

- | | |
|------------------------------|-----------------------|
| ก. พ.ต.อ.พระยาบุเรศผดุงกิจ | (พ.ศ.2475 - พ.ศ.2476) |
| ข. พ.ต.อ.พระยาอนุสรุการ | (พ.ศ.2476 - พ.ศ.2479) |
| ค. พล.ต.ท.พระรามอินทรา | (พ.ศ.2488 - พ.ศ.2489) |
| ง. พล.ต.ต.พระนิจารณ์ผลกิจ | (พ.ศ.2489 - พ.ศ.2489) |
| จ. พล.ต.อ.หลวงชาติตระการโกศล | (พ.ศ.2490 - พ.ศ.2494) |

ฉ. พล.ต.อ.พจน์ เกษะนันท์	(พ.ศ.2418 - พ.ศ.2518)
ช. พล.ต.อ.ศรีคุช มหิทรเทพ	(พ.ศ.2518 - พ.ศ.2518)
ช. พล.ต.อ.มนต์ชัย พันธุ์คงชื่น	(พ.ศ.2519 - พ.ศ.2524)
ฉ. พล.ต.อ.ณรงค์ มหานนท์	(พ.ศ.2525 - พ.ศ.2530)
ญ. พล.ต.อ.เกา สารสิน	(พ.ศ.2530 - พ.ศ.2532)
ฎ. พล.ต.อ.แสวง ธีรสวัสดิ์	(พ.ศ.2533 - พ.ศ.2534)
ฎ. พล.ต.อ.สวัสดิ์ อมรวิวัฒน์	(พ.ศ.2534 - ปัจจุบัน)

วิเคราะห์สาเหตุความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับอิทธิพลทางการเมือง

จากการตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองในการที่ตำรวจเป็นเครื่องมือในการแสวงหา และพิทักษ์รักษาอำนาจ ตลอดจนนักการเมืองได้ใช้อิทธิพลและอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนชั้นเงินเดือน ตำแหน่ง และลงโทษนายตำรวจเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง สาเหตุที่ทำให้ตำรวจตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองนั้นสืบเนื่องมาจาก

1. ตำรวจเป็นหน่วยงานที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และมีกำลังคนอาวุธ ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในทั่วราชอาณาจักร
2. โครงสร้างและการบริหารงานของกรมตำรวจนั้นเอื้ออำนวยต่อการครอบงำทางการเมือง
3. การที่ทหารมีบทบาทสำคัญในทางการเมืองและการปกครองอย่างต่อเนื่อง
4. ลักษณะค่านิยมในระบบราชการไทยเอื้ออำนวยต่อการถูกอิทธิพลทางการเมืองครอบงำ

1. ตำรวจเป็นหน่วยงานที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และมีกำลังคนอาวุธในการรักษา
ความสงบเรียบร้อยทั่วราชอาณาจักร

การวิเคราะห์ในเรื่องดังกล่าวนี้แบ่งการพิจารณาได้เป็น 3 ประเด็น
ด้วยกัน กล่าวคือ

- 1.1 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ
- 1.2 กำลังพลและกำลังอาวุธ
- 1.3 พื้นที่ของอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน

1.1 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ¹

ตามหลักวิชาการบริหารงานตำรวจนั้นขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบอาจ
สรุปได้ว่า หมายถึง²

- ก. อำนาจของส่วนราชการตำรวจที่กำหนดขึ้นโดยกฎหมายนั้น เป็นลายลักษณ์
อักษร
- ข. หน้าที่ของส่วนราชการตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ ได้รับมอบหมายในแต่ละกรณี

¹อำนาจหน้าที่ (authority) คือสิทธิ (right) ในการวินิจฉัยสั่งการ
สิทธิในการบังคับบัญชา และสิทธิในการบริหารงาน เป็นต้น อำนาจหน้าที่เป็นอำนาจที่มีอยู่
ในสถาบันทางการบริหาร โดยอาจมีรัฐธรรมนูญ กฎหมายระเบียบข้อบังคับและธรรมเนียม
ประเพณีนิยม ข้อบังคับและธรรมเนียมประเพณี ระบุไว้ให้แก่ผู้บังคับบัญชาทุกตำแหน่ง ผู้บังคับ
บัญชาทุกตำแหน่งที่มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาหรือ "right to
command" ความรับผิดชอบ (responsibility) หมายถึง พันธะผูกพันในการที่จะปฏิบัติ
หน้าที่การงานให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ อ้างใน สมพงษ์ เกษมสิน เรื่องเดิม,
หน้า 280, 387.

²นิพนธ์ บุญยุกณะ, พ.ต.อ., (การบริหารงานตำรวจ ตำราประกอบคำบรรยาย
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2516), หน้า 62.

ค. ขอบเขตพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ภายใต้อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติราชการของ
ราชการตำรวจนั้น ๆ

ดังนั้นขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมตำรวจ ตามกฎหมายได้กำหนด
ไว้คือ³

- ก. รักษาความสงบเรียบร้อยทั้งภายในเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน
- ข. รักษากฎหมายที่เกี่ยวกับการกระทำผิดในทางอาญา
- ค. บำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชน
- ง. ดูแลรักษาผลประโยชน์สาธารณะ

ตามกฎหมายวิธีการพิจารณาความอาญาซึ่งประเทศไทยใช้ในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.
2478 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของตำรวจ ซึ่งสรุปได้ดังนี้คือ

- ก. มีอำนาจในการสืบสวนคดีอาญาทั่วราชอาณาจักร
- ข. เป็นพนักงานสอบสวนภายในเขตอำนาจของตน ตามที่กำหนดไว้ในหน่วยงาน
เขตอำนาจการรับผิดชอบ และเขตพื้นที่การปกครองของหน่วยราชการในกรมตำรวจ⁴
- ค. มีอำนาจจับกุมผู้กระทำผิดทางอาญา ทั้งในกรณีที่มีหมายจับ และไม่มีหมายจับ
- ง. มีอำนาจหน้าที่ควบคุมผู้ถูกจับไว้ได้ตามกำหนดเวลาที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย
- จ. มีอำนาจตรวจค้นเคหะสถาน ที่อยู่ และสำนักงานของประชาชน อันเป็นที่
รโหฐานได้ ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายโปลิศ 58 ข้อ กฎหมายโปลิศรักษาหัวเมืองฝ่ายเหนือ
พ.ศ. 1237 พระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่ราชการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับกระทรวงนครบาล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³ประมวลระเบียบการที่เกี่ยวกับคดี, ลักษณะที่ 1 บทที่ 1

⁴ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 130 เรื่องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วน
ราชการ กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2508 เรื่องเดิม, หน้า 1 - 23.

และกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 116 แจ้งความกระทรวงมหาดไทย ร.ศ. 116 กฎเสนาบดีที่ 5 แผนกปกครอง⁶

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตำรวจได้ขยายกิจการออกไปอย่างกว้างขวางมากขึ้นในสมัยที่ พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ (พ.ศ. 2494 - 2500) ได้ก่อตั้งหน่วยงานที่สร้างแสนยานุภาพให้กับกรมตำรวจเป็นอย่างมาก ได้แก่ ตำรวจยานเกราะ ตำรวจน้ำ ตำรวจอากาศยานตำรวจรถไฟ ตำรวจสุนัข ตำรวจดับเพลิง ตำรวจตระเวนชายแดน⁷ ฯลฯ และในสมัย พล.ต.อ. ประเสริฐ รุจิรวงศ์ ขยายงานตำรวจดับเพลิงเป็นหน่วยบันฑิตสารธารณะภัย นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ของตำรวจยังรวมไปถึงพระราชบัญญัติการนิมฟ์และการโฆษณา ฉบับเดิมได้กำหนดให้อธิบดีกรมตำรวจเป็นเจ้าพนักงานการนิมฟ์ควบคุมการนิมฟ์และการโฆษณา⁸ พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์⁹ ฯลฯ

1.2 กำลังพลและกำลังอาวุธ

กรมตำรวจเป็นหน่วยงานที่มีกำลังพลและกำลังอาวุธ เมื่อระดมเต็มกำลังรอรองลงมาจากทหาร ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากภารกิจโดยตรงของตำรวจที่จะต้องนำบัณฑิตทุกซ์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนเมื่อมีการละเมิดกฎหมายเกิดขึ้น ดังได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว

⁶ธีรบุล จัตตาริส, พล.ต.ต., "แยกอำนาจหน้าที่ของตำรวจ," เอกสารวิจัยส่วนบุคคล (24 มิถุนายน 2509): 4 - 5.

⁷อนันต์ เสนาจันทร์, พ.ต.ต., เรื่องเดิม, หน้า 35 - 36.; ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องกำหนดหน่วยงานเขตอำนาจการรับผิดชอบและเขตพื้นที่การปกครองของหน่วย เรื่องเดิม, หน้า 1996 - 2037.

⁸ดูรายละเอียดใน พระราชบัญญัติการนิมฟ์ พ.ศ. 2484. มาตรา 8, 10, 12, 51.

⁹ดูรายละเอียดใน พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์, เรื่องเดิม, หน้า 162 - 177.

จากหลักฐานปรากฏว่า ในปี พ.ศ.2515 ปรากฏว่ามีอัตรากำลังพล ทั้งสิ้น ประมาณ 80,661 คน ในปี พ.ศ.2518 ปรากฏว่ากรมตำรวจได้ขยายอัตรากำลังทั้งสิ้น ประมาณ 104,494 คน¹⁰ และในปี พ.ศ.2519 รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณเป็นจำนวนเงิน 3,255 ล้านบาท ที่จะใช้ในการรักษาความสงบภายใน ซึ่งมากกว่าปีที่แล้วร้อยละ 17.7 ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้ในการเพิ่มอัตรากำลังพล โดยในปี พ.ศ.2519 กรมตำรวจจะมีกำลังทั้งสิ้น 110,150 คน พร้อมด้วยอาวุธอันทันสมัย¹⁰

นอกจากนี้จากเอกสารพิเศษซึ่งเป็นคำแถลงต่อคณะกรรมการพิจารณา งบประมาณเพื่อความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งรายงานโดย นายเดเนียล ปาร์กเกอร์ ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาระหว่างชาติ (agency for international development - AID) เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ.2517 ดังความตอนหนึ่งว่า "...ขณะนี้มีตำรวจไทยไม่น้อยกว่า 9,000 คน ประจำสถานีตำบล 1,000 แห่ง หน่วยปฏิบัติการพิเศษ (น.ป.พ.) ระดับจังหวัดหน่วยละ 50 คน 55 หน่วย กำลังตำรวจชายแดนเพิ่มขึ้นจาก 7,000 คน ในปี พ.ศ.2508 เป็น 14,000 คน ในปัจจุบันเพื่อต่อต้านผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์นอกจากนี้กองบินตำรวจยังได้รับเครื่องบิน เอลิคอปเตอร์แบบฟิกซ์วิง (fix wing) และโรตารีวิง (rotary wing) รวม 75 ลำ ฯลฯ ความช่วยเหลือส่วนใหญ่เน้นหนักที่กองบัญชาการการศึกษา โดยช่วยทางอุปกรณ์การฝึก ฝึกผู้เชี่ยวชาญปีละ 12,000 คนและนายตำรวจผ่านการฝึกจาก สหรัฐฯ 4674 คน และ 292 คน จากวิทยาลัยตำรวจสากล..."¹¹ ซึ่งการเปิดเผยดังกล่าวนี้ นายพาสแมน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสหรัฐฯ

¹⁰บทความพิเศษกองสำรวจประชามติ กรมประชาสัมพันธ์ ออกอากาศในวันที่ 16 สิงหาคม 2518 เวลา 7.30 - 8.00 น.

¹⁰"เงินของท่าน ; วิธีที่รัฐบาลจะจ่าย," ประชาชาติ (14 สิงหาคม 2518), : 12.

¹¹"ตำรวจไทย ตำรวจใคร," จุดรั้ว (2 กันยายน 2518) : 35
กันยายน 2518 หน้า 35)

ได้กล่าวไว้ว่าการให้การช่วยเหลือดังกล่าวเป็นการสร้างตำรวจรัฐ¹²

1.3 พื้นที่ของอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน

กฎหมายได้กำหนดข้อปฏิบัติในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเอาไว้ เพื่อป้องกันมิให้เสรีภาพของประชาชนถูกริดรอน สำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจในเรื่องของเขตพื้นที่ในการปฏิบัติงานนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้กำหนดไว้ว่า

ก. การสืบสวน ตำรวจมีอำนาจในการสืบสวนคดีอาญาได้ทั่วราชอาณาจักร¹³

ข. การสอบสวนตำรวจมีอำนาจสอบสวนในเขตท้องที่ที่เจ้าพนักงานสอบสวนมีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบอยู่ตามกฎหมาย เช่น เขตจังหวัดย่อมเป็นเขตที่ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้กำกับการตำรวจเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบ เขตอำเภอเป็นเขตอำนาจหน้าที่ของสารวัตรประจำอำเภอนั้น ส่วนในกรุงเทพมหานครนั้น ตำรวจเป็นพนักงานสอบสวน ส่วนอธิบดีกรมตำรวจมีอำนาจในการสอบสวนทั่วราชอาณาจักรอยู่แล้วตามกฎหมาย¹⁴

ค. การจับกุม เจ้าพนักงานตำรวจไม่ว่าจะเป็นนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรหรือชั้นประทวน มีอำนาจจับกุมทั่วราชอาณาจักร¹⁵

นอกจากนี้ยังมีภาระหน้าที่อย่างอื่น อาทิ ตำรวจตระเวนชายแดน มีเขตพื้นที่การปฏิบัติการกิจทั่วประเทศ ตำรวจบรรเทาสาธารณภัยมีเขตพื้นที่ปฏิบัติงานทั่วประเทศ เป็นต้น

¹² เรื่องเดียวกัน.

¹³ คำพิพากษาฎีกาที่ 140/2490.

¹⁴ คณิง ฤาชัย, คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 (พระนคร: โรงพิมพ์ตรีवार, 2514), หน้า 57.

¹⁵ คำพิพากษาฎีกาที่ 909/2491.

จากการที่ตำรวจเป็นหน่วยงานที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และมีกำลังคน
 อาวุธในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในทั่วราชอาณาจักร ในขณะที่เดียวกันกับการเมือง
 ไทย นับตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงก่อนวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 จะเห็นได้ว่าการเมือง
 ไทยเป็นเรื่องของการช่วงชิงอำนาจระหว่างผู้นำของกลุ่ม¹⁶ กลุ่มที่จะได้

ตารางที่ 4.1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงตัวผู้ปกครอง (สมัยกรุงศรีอยุธยา)
 กับอำนาจทางการเมือง

การเปลี่ยนแปลงตัวผู้ปกครอง	จำนวน
1. สวรรคตตามธรรมชาติ	20
2. ถูกปลงพระชนม์ขณะครองราชย์	7
3. ถูกถอดจากราชสมบัติ แต่ไม่ถูกปลงพระชนม์	1
4. ถูกถอดและถูกปลงพระชนม์ภายหลัง	1
5. มอบราชสมบัติให้ผู้อื่น โดยไม่มีความรุนแรง	3
6. ลี้ภัยโดยออกบวช	3
7. ถูกนรมาถอดจากราชสมบัติ	2

ที่มา : ชัยอนันต์ สมุทวณิช. "การเมืองการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง (พ.ศ.1890 - 2475)
 ตำราประกอบคำบรรยายคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518.

¹⁶ชัยอนันต์ สมุทวณิช. เรื่องเดิม, หน้า 25 - 27.; Thinapan Nakata,
 p. 7.; Fred W. Riggs, p. 212

อำนาจทางการเมืองไทยนั้นมีส่วนสัมพันธ์อย่างมากกับจำนวนเป็น¹⁷ และการใช้กำลังเข้ายึดอำนาจ¹⁸ ดังเช่นในสมัยกรุงศรีอยุธยาที่มีการใช้กำลังอย่างรุนแรงในทางการเมือง ในการเปลี่ยนแปลงตัวผู้ปกครอง เมื่อพิจารณาจากสาเหตุ ได้ดังนี้¹⁹

แม้กษัตริย์ที่สวรรคตตามธรรมชาติ 20 พระองค์ก็ตาม แต่ในขณะครองราชก็ประสบกับการใช้กำลังรุนแรงทางการเมืองทั้งภายนอกและภายใน

และภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ปรากฏว่ามีการใช้กำลังอย่างรุนแรงในทางการเมืองทั้งกบฏ ปฏิวัติ รัฐประหาร และยึดอำนาจที่สำคัญ 11 ครั้ง²⁰

การใช้กำลังอย่างรุนแรงในทางการเมืองกับการที่ตำรวจมีอำนาจหน้าที่ กำลังพล และอาวุธในการปฏิบัติการกิจทั่วราชอาณาจักรนี้เอง ได้ส่งผลให้ตำรวจเป็นหน่วยงานสำคัญที่นักการเมืองต้องการและพยายามทุกวิถีทางที่จะควบคุมอำนาจหน้าที่ กำลังคนและอาวุธที่ตำรวจมีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจในการจับกุมและสอบสวนตามกฎหมายซึ่งกลุ่มอื่นไม่มี

¹⁷ James N. Mosel, "Thai Administrative Behavior," Oward The Comparative Study of Public Administration, eds. by William Siffin (Indiana: Indiana University, 1957), p. 299.

¹⁸ คณะรัฐมนตรี (ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พระนคร: โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2507)

¹⁹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช เรื่องเดิม, หน้า 46.

²⁰ ดูรายละเอียดใน วิชัย สุวรรณรัตน์ "การปฏิวัติ, รัฐประหารและกบฏ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2476," ลัทธิการเมือง เรียบเรียงโดย ชัยอนันต์ สมุทวณิช (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 84 - 130

เพื่อเป็นเครื่องมือในการแสวงหาและพิทักษ์รักษาอำนาจรวมทั้งสร้างบารมีให้แก่ตน โดยที่
 ตำรวจสามารถจะใช้ทรัพยากรที่ตนเองมีอยู่สร้างอำนาจทางการเมืองให้แก่ฝ่ายตนได้ ทั้งนี้
 สืบเนื่องมาจาก ในช่วงระยะเวลาที่มีการกระทำปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475
 ตำรวจเป็นฝ่ายตรงกันข้ามกับฝ่ายคณะราษฎร²¹ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นทหารและเป็นกลุ่มอิทธิพล
 สำคัญที่สุด ประกอบกับกิจการตำรวจในช่วงระยะเวลาก่อนสงครามโลกครั้งที่สองภาระหน้าที่มี
 จำกัดในวงแคบ กำลังผลและอาวุธน้อยกว่าทหารบกมาก นอกจากนี้การรวมตัวของตำรวจใน
 ช่วงก่อนสมัย พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ เป็นอธิบดีกรมตำรวจ เป็นไปในลักษณะหลวมๆ ผิดกับ
 ฝ่ายทหารซึ่งมีการรวมตัวที่ชัดและเป็นผู้นำทางการเมืองเสมอมา²² บัจฉัยดังกล่าว จึงส่งผล
 ให้นักการเมืองซึ่งส่วนใหญ่ ได้แก่ทหารได้เข้าควบคุมตำรวจอย่างต่อเนื่อง โดยที่ตำรวจไม่สา
 มารถจะเป็นตัวของตัวเองได้ และใช้ตำรวจเป็นเครื่องสนับสนุนฐานอำนาจของตนเสมอมา ดัง
 เช่นภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ.2490 คณะรัฐประหารจะต้องมีกำลังของตนเองให้เพียงพอที่
 จะประกันความมั่นคงให้แก่เก้าอี้ และวิถีทางครองเมืองได้ เมื่อได้กำลังทางการเงินมาแล้ว
 ก็จะต้องปรุ้งแต่งกำลังขึ้นมาทั้งบุคคลและวัตถุ รัฐบาลคณะรัฐประหารภายใต้การนำของ จอมพล
 แปลก พิบูลสงคราม เห็นว่ากำลังใดก็ตามไม่เหมาะสมเท่ากับจะใช้กำลังตำรวจ ซึ่งจะได้
 มอบหมายให้อธิบดีตำรวจ (ทหารเสือคู่ใจของท่าน) วางแผน ออกแบบปรุ้งแต่งกำลังตำรวจให้
 เท่าระดับกองทัพได้ ก็จะเป็นกำลังที่น่าเกรงขามแก่ประชาชนอยู่มิใช่น้อย²³ ดังนั้นการใช้
 กำลังรุนแรงทางการเมืองทุกครั้งตำรวจจะต้องเป็นหน่วยงานหน่วยหนึ่งที่อยู่ด้วยเสมอมา

²¹ ดูรายละเอียดในบทที่ 3

²² David A. Wilson, Politics in Thailand (New York: Cornell University Press, 1967), p.277.

²³ อานนท์ ปุณฺทริกาภา, "กรณี แมนฮัตตัน," เบื้องแรกประชาธิปไตย
 เรียบเรียงและจัดพิมพ์โดย สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มิตรนรา
 การพิมพ์, 2516), หน้า 470.

อาทิ การปราบปรามกบฏบวรเดช²⁴ การปราบปรามกบฏวังหลัง และกบฏแมนฮัตตัน²⁵ การรัฐประหาร พ.ศ.2494²⁶ แม้แต่ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เองซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐประหาร 2500 ขับไล่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ออกไปก็เช่นเดียวกันคือ มีกำลังทหารและตำรวจ ไว้ในมือเพื่อคุ้มครองป้องกันเสถียรภาพของรัฐบาลให้มีฐานะมั่นคง และยังเป็นเครื่องมือที่ ป้องกันการปฏิวัติรัฐประหารจากบุคคลอื่นด้วย²⁷ เป็นต้น

2. โครงสร้างและการบริหารงานของกรมตำรวจเอื้ออำนวยต่อการครอบงำ ทางการเมือง

ลักษณะโครงสร้างและการบริหารงาน²⁸ ของกรมตำรวจได้เอื้ออำนวย
ต่อการครอบงำทางการเมือง โดยพิจารณาได้จาก

²⁴ดูรายละเอียดตอนที่ 3. : พ.ต.ต.อนันต์ เสนาชนันท์ เรื่องเดิม, หน้า 22-23.

²⁵วิชัย สุวรรณรัตน์ เรื่องเดิม, หน้า 104 - 110.

²⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 111 - 115.

²⁷เรื่องเดียวกัน, หน้า 129.

²⁸การบริหาร (Administration) ศาสตราจารย์ชูป กาญจนประกร ได้กล่าวไว้ว่า "การบริหารคือการทำงานของคณะบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือกันปฏิบัติการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน" ศาสตราจารย์ Harold Koontz ให้ความหมายไว้ว่า"การบริหารคือ การดำเนินงานให้บรรลุจุดประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยการอาศัยปัจจัยทั้งหลายได้แก่ คน เงิน วัสดุ สิ่งของเป็นอุปกรณ์ในการปฏิบัตินั้น" การจัดองค์การ (Organization) คือกระบวนการของการจำแนกงาน (Identification) และการรวมกลุ่มงานเข้าด้วยกันเพื่อปฏิบัติการ, เพื่อ กำหนดและมอบหมายความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ และเพื่อจัดวางสายสัมพันธ์ภาพโดย มุ่งหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด อ้างใน สมพงษ์ เกษมสิน เรื่องเดิม, หน้า 13.; Louis A. Allen, Management and Organization (New York: McGraw Hill Book Company, 1959), p. 57.

2.1 หลักการจัดองค์การกรมตำรวจ

หลักการจัดองค์การกรมตำรวจยึดถือหลักการตามแนวความคิด ดังต่อไปนี้²⁹

- ก. จะต้องเป็นไปตามนโยบายของรัฐอย่างเคร่งครัด
- ข. มีการดำเนินงานที่แน่นอน โดยมีหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ดังนี้
 - ข.1 กำหนดขอบเขตของงานและหน้าที่ต่าง ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจไว้อย่างชัดเจนพอสมควร ไม่สับสนยุ่งยากหรือเกินกำลัง
 - ข.2 การแบ่งสรรอุปกรณ์ อาวุธ ทรัพย์สินต่าง ๆ ให้แก่หน่วยงานเป็นไปอย่างเสมอภาค
 - ข.3 ความสัมพันธ์และการร่วมมือร่วมใจปฏิบัติราชการให้ได้ผลดีที่สุดกับหน่วยงานต่าง ๆ
 - ข.4 ความเชื่อถือได้ในการตัดสินใจและการประสานงานในองค์การ
- ค. คำนึงถึงหลักความจริงที่ว่าองค์การตำรวจและการบริหารงานจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์อันเปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ ได้แก่
 - ค.1 สภาวะการณ์ทางสังคม
 - ค.2 ความต้องการของประชาชนแต่ละยุค แต่ละสมัย
 - ค.3 ความก้าวหน้าของวิทยาการแผนใหม่
- ง. มีสื่อกลางในการติดต่อสื่อสารโดยสะดวกรวดเร็ว เพื่อช่วยเหลือให้เกิดความเข้าใจอันดีงามและการร่วมมือจากประชาชน หรือส่วนราชการต่าง ๆ

²⁹นิพนธ์ บุญยภักดิ์, พ.ต.อ., เรื่องเดิม, หน้า 70 - 72.

ลักษณะการจัดหน่วยราชการกรมตำรวจนั้น มีหลักการจัดองค์การดังนี้คือ^{๓๐}

ก. การจัดแบ่งหน่วยงานตามวัตถุประสงค์ (purpose) ได้แก่ การแบ่งงานของเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ออกเป็น การสืบสวนสอบสวนคดีอาญา การพิสูจน์หลักฐาน การปราบปราม จับกุม การฝึกอบรม ฯลฯ

ข. การจัดแบ่งหน่วยงานตามลักษณะผู้มาติดต่อ (client) ได้แก่ การพิจารณากลุ่มบุคคลที่เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องจัดหน่วยพิเศษปฏิบัติหน้าที่ให้บริการ โดยเฉพาะ เช่น หน่วยปราบปรามยาเสพติดให้โทษ เป็นต้น

ค. การจัดแบ่งหน่วยงานตามความเกี่ยวเนื่องหรือวิธีทำงาน (process) ได้แก่ การแบ่งเป็นกองคลัง กองพลาริการ กองการแพทย์ กองการต่างประเทศ กองคดี ฯลฯ

ง. การแบ่งงานตามลักษณะเวลา (time) เนื่องจากงานตำรวจเป็นงานที่จะต้องปฏิบัติงานตลอดยี่สิบสี่ชั่วโมง ทุกวันตลอดปี ดังนั้น การแบ่งงานจึงต้องแบ่งออกเป็นเวรยามรับผิดชอบภายในเวลาช่วงหนึ่งตลอดยี่สิบสี่ชั่วโมง โดยเฉพาะที่หน่วยปฏิบัติงานหลัก (line agency) อาทิ การกำหนดการอยู่เวรยาม เป็นต้น

จ. การแบ่งงานตามเนื้อที่ของการบริการ (area) ได้แก่ การพิจารณาขอบเขตทางภูมิศาสตร์ ที่สมควรจะมอบหมายให้มีหน่วยงานตำรวจเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการปกครองรับผิดชอบในทุกพื้นที่ เช่น งานตำรวจนครบาล ตำรวจภูธร เป็นต้น

2.2 การจัดองค์การและการบริหารราชการกรมตำรวจไทย

ดังรายละเอียดในเรื่องการจัดองค์การและการบริหารราชการตำรวจไทยซึ่งกล่าวมาแล้วในบทที่ 2 อาจสรุปได้ว่า ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 เป็นต้น

การจัดองค์การของกรมตำรวจที่สำคัญ ดังนี้คือ

ก. การแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ พ.ศ.2475 โดยแบ่งส่วนราชการเป็น^{๓๑}

^{๓๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า 73 - 75.

^{๓๑} ประกาศจัดวางโครงการ กรมตำรวจ พ.ศ.2475, เรื่องเดิม, หน้า 369.



ก.1 หน่วยบริหารส่วนกลางและสำนักบริหารของอธิบดีกรมตำรวจ
(กองบังคับการ)

ก.2 ตำรวจนครบาล

ก.3 ตำรวจภูธร

ก.4 ตำรวจสันติบาล

ข. การแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ พ.ศ.2508 โดยแบ่งส่วนราชการเป็น^{๑๒}

ข.1 หน่วยงานขึ้นตรงต่อกรม

ข.2 กองบัญชาการสอบสวนกลาง

ข.3 กองบัญชาการตำรวจนครบาล

ข.4 กองบัญชาการตำรวจภูธร

ข.5 กองบัญชาการศึกษา

ค. การแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ พ.ศ.2515 โดยแบ่งส่วนราชการเป็น^{๑๓}

ค.1 หน่วยงานขึ้นตรงต่อกรม

ค.2 กองบัญชาการสอบสวนกลาง

ค.3 กองบัญชาการตำรวจนครบาล

ค.4 กองบัญชาการตำรวจภูธร

ค.5 กองบัญชาการศึกษา

ค.6 กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๒}"พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2508," เรื่องเดิม: 7 - 37.

^{๑๓}ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 130 เรื่องแก้ไขเพิ่มเติม พระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2508, เรื่องเดิม, หน้า 1 - 23.

ง. การแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ พ.ศ.2519 โดยแบ่งส่วนราชการเป็น³⁴

- ง.1 หน่วยงานขึ้นตรงต่อกรม
- ง.2 กองบัญชาการสอบสวนกลาง
- ง.3 กองบัญชาการตำรวจนครบาล
- ง.4 กองบัญชาการการศึกษา
- ง.5 กองบัญชาการตระเวนชายแดน
- ง.6 กองบัญชาการตำรวจภูธรภาคที่ 1
- ง.7 กองบัญชาการตำรวจภูธรภาคที่ 2
- ง.8 กองบัญชาการตำรวจภูธรภาคที่ 3
- ง.9 กองบัญชาการตำรวจภูธรภาคที่ 4

2.3 การกำหนดสายการบังคับบัญชา (hierachy) และขึ้นเงินเดือน

การกำหนดสายการบังคับบัญชาและขึ้นเงินเดือนของกรมตำรวจ เป็นไปในลักษณะถือตามยศ (rank classification) โดยมีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน เช่นเดียวกับทหาร โดยอธิบดีกรมตำรวจเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด รองอธิบดีกรมตำรวจและผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจเป็นผู้ช่วยบังคับบัญชา ผู้บัญชาการแต่ละกองบัญชาการเป็นผู้รับผิดชอบงานภายในกองบัญชาการของตน ขึ้นโดยตรงกับอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจและผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ

สำหรับนายตำรวจในระดับต่ำลงมา อาจแบ่งนายตำรวจเป็นสองระดับคือ

ก. ชั้นประทวน พลตำรวจ - นายดาบตำรวจ

ข. สัญญาบัตร นายร้อยตำรวจตรี - นายพลตำรวจเอก

³⁴ขณะที่เขียนร่างพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมในการแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจได้ผ่านการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีแล้ว และกำลังพิมพ์ลงในราชกิจจานุเบกษา.

ตารางที่ 4.2 หลักการแต่งตั้งตำแหน่งและยศ^{๓๕}

ยศ	ตำแหน่ง
นายพลตำรวจ	ผู้บัญชาการตำแหน่งเทียบเท่าหรือสูงขึ้นไป
พ.ต.อ.ขึ้นไป	ผู้ช่วยผู้บัญชาการ รองผู้บัญชาการหรือเทียบเท่า
พ.ต.ท. - พล.ต.ต.	ผู้บังคับการหรือเทียบเท่า
ร.ต.อ. - พ.ต.อ.	ผู้กำกับการ รองหรือตำแหน่งเทียบเท่า
ร.ต.ท. - พ.ต.ท.	ผู้บังคับกอง รองผู้กำกับการหรือตำแหน่งเทียบเท่า
ร.ต.ต. - ร.ต.อ.	ผู้บังคับหมวดหรือเทียบเท่า
ส.ต.ต. - ต.ต.	ผู้บังคับหมู่หรือเทียบเท่า
พล ๙.	ลูกแถว

ที่มา ร.ต.สศศิริ พระประสิทธิ์, "การบริหารงานบุคคลกรมตำรวจไทย," (วิทยานิพนธ์ แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2501), หน้า 11.

^{๓๕}พระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราเงินเดือน กำหนดคุณสมบัติขั้นความรู้ วิธีคัดเลือก วิธีสอบคัดเลือก การบรรจุ การเลื่อนเงินเดือน การแต่งตั้ง และการออกจากราชการของข้าราชการตำรวจ พ.ศ.2500," ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 74 ตอนที่ 106 ฉบับพิเศษ (12 ธันวาคม 2500), ม.18.

ตำแหน่งดังกล่าวข้างต้นเป็นตำแหน่งของหน่วยงานหลัก (line function) นอกจากนั้นได้กำหนดตามตำแหน่งเทียบเท่า เช่น ประจำแผนกจัดกำลัง หัวหน้ากองวิชาการ เป็นต้น

2.4 การบริหารงานบุคคล (personnel administration)

ตำรวจเนื่องจากเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่ง^{๓๖} ฉะนั้นการรับสมัคร การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้งต้องเป็นไปตามกฎที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน วางไว้ ตลอดจนถึงการไล่ออกหรือให้ออก กรมตำรวจต้องรายงานหลักฐานต่าง ๆ ไปตามลำดับชั้นถึง ก.พ. โดยด่วน^{๓๗} นอกจากนี้ยังมี "คณะกรรมการสามัญประจำกรมตำรวจ" (อกพ.กรม) มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2497 และมีหน้าที่ช่วย ก.พ. หรือ อกพ. กระทรวงมหาดไทย แล้วแต่กรณี อันประกอบด้วย^{๓๘}

อธิบดีกรมตำรวจ	ประธาน
รองอธิบดีกรมตำรวจ	กรรมการ
ผู้ช่วยอธิบดี	กรรมการ
ผู้บัญชาการ	กรรมการ
หัวหน้ากองและหัวหน้าส่วนราชการ	กรรมการ

ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากอง

หัวหน้าแผนกสารบรรณ	เลขานุการ
--------------------	-----------

(เลขานุการกรมตำรวจ)

^{๓๖}"พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2497," ราชกิจจานุเบกษา ม.23.

^{๓๗}"ประมวลระเบียบการตำรวจภาค 2," ประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี เล่ม 1, หน้า 53.

^{๓๘}"พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2497," เรื่องเดิม, ม.12, 18.

2.5 วินัย (discipline) ของตำรวจ

วินัยของตำรวจ คือการที่ตำรวจต้องประพฤติตนให้เป็นผู้มีมรรยาทอันดีงามตามแบบอย่าง ธรรมเนียมของตำรวจและข้าราชการพลเรือน ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ³⁹ และข้าราชการพลเรือน⁴⁰ ดังนั้นในเรื่องวินัยตำรวจนั้น ข้าราชการตำรวจจึงต้องตกอยู่ใต้ข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย ดังต่อไปนี้คือ

ก. พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2497

ข. พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ.2477 ตามระเบียบกรมตำรวจว่าด้วยการกำหนดหน้าที่การงานในราชการกรมตำรวจ พ.ศ.2508

โดยเฉพาะพระราชบัญญัติว่าด้วยความประพฤติและวินัยตำรวจ พ.ศ.2477 ตามระเบียบกรมตำรวจว่าด้วยการกำหนดหน้าที่การงานในราชการกรมตำรวจ พ.ศ.2508 ได้กำหนดระเบียบวินัยข้าราชการกรมตำรวจไว้ตอนหนึ่ง ความว่า "วินัยนั้นคือการที่ตำรวจต้องประพฤติตนให้เป็นผู้มีมรรยาทอันดีงามตามแบบอย่างธรรมเนียมของตำรวจและข้าราชการพลเรือน"⁴¹

การกระทำผิดวินัยนั้นหมายถึง การกระทำความผิดต่อไปนี้คือ

- 1) ดื้อ ซัดขิ้น หลีกเลียงและละเลย ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา
- 2) ไม่เคารพระหว่างผู้ใหญ่ผู้น้อย
- 3) ไม่ประพฤติตนให้เคร่งครัดต่อมรรยาทและระเบียบแบบแผนของข้าราชการตำรวจ
- 4) ก่อให้เกิดการแตกความสามัคคีในหมู่ข้าราชการตำรวจ
- 5) เกียจคร้านละทิ้งหน้าที่หรือเลินเล่อต่อหน้าที่
- 6) กล่าวเท็จ

³⁹"ประมวลระเบียบการตำรวจภาค 2," เรื่องเดิม, หน้า 2.

⁴⁰"พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2497," เรื่องเดิม, ม.23.

⁴¹"ประมวลระเบียบการกรมตำรวจภาค 2," เรื่องเดิม, หน้า 2.

- 7) ใช้วาจาไม่สมควรหรือประพฤติน่าไม่สมควร
 - 8) งดเว้นไม่ตักเตือนหรือลงทัณฑ์ผู้ใต้บังคับบัญชาที่กระทำผิดตามโทษานุโทษ
 - 9) เสพเครื่องดองของเมาจนเสียกิริยาหรือยาเสพติดให้โทษ
 - 10) มีความเลินเล่อหรือจงใจทำให้ทรัพย์สินรัฐบาลเสียหาย
 - 11) จะเป็นคนเดียวหรือรวมกันหลายคนก็ตามพยายามสมคบกันเพื่อจะใช้อำนาจด้วยประการใด ๆ เป็นสิ่งบังคับผู้บังคับ เป็นผลให้เสียระเบียบแบบแผนวินัยของตำรวจ
 - 12) ประพฤติผิดวินัยข้าราชการพลเรือน
- การลงโทษ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจประพฤติน่าผิดวินัย นอกจากจะถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 แล้ว ยังต้องถูกลงโทษตามประมวลระเบียบการกรมตำรวจอีกด้วย ในลักษณะของการลงทัณฑ์ อันได้แก่⁴²

- ก. ภาคทัณฑ์
- ข. ทัณฑ์กรรม
- ค. กักยาม
- ง. กักขัง
- จ. จำขัง
- ฉ. โทษอย่างอื่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

จากรายละเอียดในการจัดองค์การและการบริหารงานของกรมตำรวจดังกล่าวข้างต้น จะพบได้ว่าการจัดองค์การและการบริหารกรมตำรวจใช้อำนาจให้กิจการกรมตำรวจมีบทบาทในทางการเมืองเป็นอย่างมากทั้งนี้เนื่องจาก

2.1 การจัดองค์การของกรมตำรวจมีลักษณะเป็นแบบทหาร

กล่าวคือ นับตั้งแต่อดีต ปรากฏว่าสถาบันทหารมักจะมีบทบาทสำคัญต่อการปกครองประเทศตลอดมา แม้ว่าตั้งแต่ปี พ.ศ.1893 - พ.ศ.1912 สมเด็จพระบรม

⁴²"ประมวลระเบียบการกรมตำรวจภาค 2," เรื่องเดิม, หน้า 10.

ไตร โลกนาถ ได้โปรดให้มีการปกครองในรูปแบบจตุสดมภ์^{๔๓} โดยแยกข้าราชการทหารออกจากฝ่ายพลเรือน แต่กระนั้นอิทธิพลของทหารก็มีบทบาทในทางการเมืองการปกครองของประเทศตลอดมา

กิจการตำรวจไทยนับว่าได้มีส่วนเกี่ยวพันกับทหารเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ได้ทรงจัดตั้งตำรวจภูธรขึ้น เรียกว่า "ทหารโปลิส"^{๔๔} สำหรับทำหน้าที่รักษาความสงบในส่วนภูมิภาคและสามารถปฏิบัติการทางทหารได้อีกด้วย โดยโปรดเกล้าฯ ให้ ร.อ.ยี่ เซา โอนจากทหารมาเป็นครูฝึกนายตำรวจและจัดระบบกิจการตำรวจภูธรใหม่ โอนผู้บังคับบัญชาส่วนใหญ่มาจากทหาร มีการเกณฑ์บุคคลเข้ามาเป็นตำรวจ เช่นเดียวกับทหารตามพระราชบัญญัติการเกณฑ์ทหารในปี พ.ศ. 2448 และรับเอาระเบียบวินัยของทหารเข้ามาใช้ในการฝึกอบรมทั้งสิ้น

แม้แต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กรมตำรวจได้มีการจัดโครงสร้างใหม่ก็ตาม แต่ตำรวจก็ยังคงอาศัยลักษณะการจัดองค์การในลักษณะของกองกำลัง กล่าวคือ

ก. สายการบังคับบัญชา (hierarchy) การแบ่งสายการบังคับบัญชาของตำรวจแบ่งเป็นไปในลักษณะกรมกองหมวดหมู่ ฯลฯ และมีเอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command) อย่างแน่นชัดโดยทุกหน่วยงานขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมตำรวจ เช่นเดียวกับทหารที่ทุกหน่วยขึ้นตรงต่อผู้บัญชาการทหาร ดังได้กล่าวมาแล้ว

^{๔๓} รัฐบาลไทย, ประเทศไทย พ.ศ. 2509 (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรีกองทัพบก, 2510); กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์, เรื่องเดิม, หน้า 165 - 260.

^{๔๔} ร.ต. สดศรี พรประสิทธิ์, "การบริหารงานบุคคลกรมตำรวจไทย," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2511), หน้า 12) ;

พล.ต.ต. เอื้อ เอมะปาน และประยูทธ สิทธิพันธ์, เรื่องเดิม, ประวัติศาสตร์การเมืองไทย (พระนคร: โรงพิมพ์มิตรสยาม, 2511), หน้า 48 - 49, 257 - 266

การจัดองค์การตำรวจเป็นไปในลักษณะกองกำลังแบบทหารนี้เอง จึงส่งผลให้ตำรวจเป็นหน่วยงานที่สามารถรวมตัวและผนึกกำลังเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้อย่างเหนียวแน่นง่ายต่อการบังคับบัญชา และสั่งการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีอธิบดีหรือผู้บังคับบัญชาที่มีความเด็ดขาดตั้งนั้นนักการเมืองจึงมักส่งคนเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญ (key position) เพียงไม่กี่ตำแหน่งเท่านั้น ก็สามารถควบคุมกรมตำรวจในการปฏิบัติการได้เพื่อบรรลุความต้องการไม่ว่าจะเป็นทางการเมืองหรือทางใดก็ตาม ดังเช่น การจับกุมกวาดล้างผู้ต้องสงสัยว่าเป็นศัตรูของรัฐบาลในวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2481 โดยคำสั่งของพล.ต.อ. หลวงอดุลย์ เดชจรัส อธิบดีกรมตำรวจซึ่งเป็นบุคคลที่นักการเมืองโอบน้อมจากทหารเพื่อปราบปรามกบฏเมื่อครั้งกบฏบวรเดช⁴⁵ การจับกุมผู้ต้องหาผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ผู้ลอบวางวางเพลิง และอันธพาลทั่วประเทศ ในสมัยที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นอธิบดีกรมตำรวจหรือกรณีการปราบปรามศัตรูทางการเมืองสมัย พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ เป็นต้น มีสิ่งที่น่าสังเกตว่า การปฏิบัติการของตำรวจทุกครั้งเป็นคำสั่งที่มาจากอธิบดีกรมตำรวจทั้งสิ้น การปฏิบัติการเป็นไปตามคำสั่งอย่างเคร่งครัดและรวดเร็ว และผลงานเป็นไปตามคำสั่งอย่างมีประสิทธิภาพ

ข. วินัย ดังได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า ข้าราชการตำรวจอยู่ภายใต้กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนและวินัยตำรวจ มีการลงโทษทัณฑ์แบบทหารจึงส่งผลให้ตำรวจต้องปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด อาทิเช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจข้อที่ 1 กำหนดไว้ว่า "คือ ชัดซิ่น หลีกเสียด หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเหนือตนที่ชอบด้วยกฎหมาย"⁴⁶ ดังนั้น ถ้าเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา

⁴⁵ดูรายละเอียดในบทที่ 3.; พายัพ โรจนวิภาต (ยุคสมัย สมุทรปราการ: สำนักพิมพ์สอ เสถบุตร, 2515), หน้า 1 - 22 ไทยน้อย 25 คติกบฏ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ประมวลสาส์น, 2513), หน้า 163 - 178.

⁴⁶"ประมวลระเบียบการกรมตำรวจภาค 2," เรื่องเดิม, หน้า 2 -8 .

ก็จะเป็นการผิดวินัยตำรวจ ดังนั้นตำรวจผู้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัดปราศจากข้อโต้แย้งไม่ว่าจะเต็มใจหรือไม่ก็ตาม จึงเปิดโอกาสให้บุคคลที่นักรการเมืองส่งมาควบคุมกิจการตำรวจในตำแหน่งที่สำคัญในกรมตำรวจไม่ก็ตำแหน่งสามารถควบคุมกิจการตำรวจได้ทั้งหมด โดยไม่มีบุคคลใดกล้าขัดขวางการกระทำเพราะเกรงจะถูกลงโทษทางวินัย ดังเช่น พ.ต.ต.อนันต์ เสนาจันทร์ ซึ่งถูกออกจากราชการตำรวจด้วยกรณีดังกล่าวมาแล้ว⁴⁷

2.2 การจัดองค์การตำรวจเป็นไปในลักษณะการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง (centralization)

ในหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้วนั้นรัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีการปกครองตนเองให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในทางด้านการปกครองท้องถิ่นแล้วงานใดที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันโดยทั่วไป อาทิ การสาธารณสุข, การศึกษา, โยธา, ดับเพลิง ฯลฯ รวมทั้งงานตำรวจ ซึ่งเป็นงานเกี่ยวกับการรักษาความสงบภายในท้องถิ่น งานดังกล่าวนี้ควรจะตกอยู่ในความรับผิดชอบของบุคคลในท้องถิ่นนั้น

กิจการตำรวจไทยในยุคที่หนึ่ง เป็นไปในลักษณะของการกระจายอำนาจ (decentralization) ทั้งนี้เนื่องจากการปกครองแบ่งเป็นหัวเมืองชั้นนอก, หัวเมืองชั้นใน ในยุคที่ 2⁴⁸ กิจการกรมตำรวจแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ กรมพลตระเวน (ตำรวจนครบาล) และกรมตำรวจภูธร⁴⁹ และในวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ.2458 กิจการตำรวจได้รวมกรมพลตระเวน และกรมตำรวจภูธรขึ้นเป็นกรม สังกัดต่อกระทรวงมหาดไทย⁵⁰

⁴⁷ เดลี ไทม์, ปีที่ 2 ฉบับที่ 546 (7 กุมภาพันธ์ 2509): 2.

⁴⁸ ยุคที่หนึ่งหมายถึง ช่วงระหว่างอดีตจนถึงปลายรัชกาลที่ 4

ยุคที่สองหมายถึงช่วงระหว่างรัชกาลที่ 5 ถึง พ.ศ.2475

⁴⁹ ดูรายละเอียดในบทที่ 2.

⁵⁰ ดูรายละเอียดในบทที่ 2.

นับตั้งแต่เป็นต้นมา การบริหารงานและโครงสร้างของกิจการตำรวจไทยจึงเป็นไปในลักษณะการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (centralization) และได้กลายเป็นไปในลักษณะ "ตำรวจรัฐ" (state police) ตลอด

การที่กิจการตำรวจเป็นไปในลักษณะตำรวจรัฐนี้เอง จึงเปิดโอกาสให้ตำแหน่งอธิบดี ตลอดจนตำแหน่งสำคัญบางตำแหน่งในกรมตำรวจ มีอำนาจหน้าที่สั่งการและควบคุมบังคับบัญชาตำรวจทั่วราชอาณาจักร และมีขอบข่ายอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานอย่างกว้างขวาง^{๕๑} มีกำลังพลและกำลังอาวุธในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย (law enforcement) การที่ตำรวจมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นนี้เอง จึงส่งผลให้นักการเมืองต้องการที่จะควบคุมกรมตำรวจไว้เพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมอำนาจของตนเองทั่วประเทศ และเป็นเครื่องมือในการแสวงหาอำนาจ โดยเพียงแต่ควบคุมตำแหน่งสำคัญที่ส่วนกลางเท่านั้น ดังเช่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้อธิบดีกรมตำรวจเป็นประธาน อภ.กรม ควบคุมการให้ความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง การลงโทษ ฯลฯ แก่ตำรวจทั่วราชอาณาจักร จึงส่งผลให้อธิบดีกรมตำรวจมีอำนาจควบคุมกำลังตำรวจ 104,494 คน^{๕๒} ทั่วประเทศ ด้วยเหตุนี้เอง ถ้าอธิบดีกรมตำรวจเป็นบุคคลที่ตกอยู่ใต้อิทธิพลของนักการเมืองแล้ว จึงเป็นการง่ายที่กรมตำรวจต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมือง

2.3 การขัดเกลากองกำลัง (socialization) และการถ่ายทอดในทางวิชาการของตำรวจไทย

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทหารได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการขัดเกลากองกำลัง และการถ่ายทอดทางวิชาการของตำรวจไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในสมัยรัชกาล

^{๕๑} ดูรายละเอียดใน "พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ พ.ศ. 2515," เรื่องเดิม: 3 - 23.

^{๕๒} บทความทางวิชาการ กองตำรวจประชามติ, เรื่องเดิม.

ที่ 5 ทรงจัดตั้งทหารโปลิศ^{๕๑} หรือตำรวจภูธร โดยเริ่มนำเอาวินัยการบังคับบัญชาตลอดจนตัวผู้บังคับบัญชามาจากทหาร ในสมัยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 กองตำรวจภูธรกลางก็คือกองตำรวจสอบสวนกลางเดี่ยวนั้น กองตำรวจภูธรกลางได้เรียกนายทหาร นายสิบ ไปรับราชการเป็นจำนวนมาก ทหารมหาดเล็กถูกตำรวจเข้าออกเสียจนจำเจ เพราะสโมสรนายทหารสวนเจ้าเชตน้อยอยู่ใกล้กองตำรวจภูบาลที่ทำเตียน นายทหารซึ่งเป็นนายตำรวจอดสังคัมเรื่องสุราตอนเย็น ๆ ไม่ได้ จึงต้องแหวะเวียนมาสู่ขสำราญที่สโมสรนายทหารมหาดเล็ก นอกจากนี้นักเรียนนายร้อยตำรวจต้องรับการฝึกอบรมจากโรงเรียนนายร้อยทหารบก เนื่องจากในขณะนั้นยังไม่มีโรงเรียนฝึกอบรมของตนเอง^{๕๒} ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 รัฐบาลในสมัยนั้นมีความเห็นว่าสมควรที่จะให้นายตำรวจได้เรียนมาจากโรงเรียนทหาร ประารถนาที่จะให้นายทหารและนายตำรวจสามัคคีกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีสิทธิถืออาวุธ จำต้องให้ความสามัคคีกัน ดังนั้นการรับบุคคลเข้าเป็นนักเรียนนายร้อยตำรวจปี 76 จึงถูกระงับไปมีขึ้นใหม่ในปี 77 โดยเริ่มรับทางโรงเรียนนายร้อย จ.ป.ร.^{๕๓} จึงทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเริ่มรับเอาอิทธิพลแบบทหารทุกด้านสะสมไว้เรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบันนี้ แม้ว่าสภาพการณ์ตลอดจนวิชาการต่าง ๆ ได้รับการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัยขึ้นแล้วก็ตาม แต่กระนั้นหลักการขัดเกลาทางสังคมและการถ่ายทอดทางวิชาการก็ยังคงฝึกฝนให้ตำรวจอยู่ในกรอบความคิดตามที่ทางตำรวจกำหนดไว้ในลักษณะเช่นเดียวกับทหารตลอดมา ตลอดจนอยู่ภายใต้โครงสร้างที่มีระเบียบวินัยบังคับอย่างมั่นคง โดยที่ตำรวจไม่ได้คำนึงถึงข้อผิดพลาด ที่สำคัญที่สุดประการสำคัญกล่าวคือ การขัดเกลาทางสังคมและการถ่ายทอดทางวิชาการของทหารนั้นเน้นหนักในเรื่องของแนวความคิดเพื่อบั่นทอนและทำลายกำลังของข้าศึกศัตรู หรืออีกนัยหนึ่งคือ เป้าหมายของทหารส่วนใหญ่คือ ทำลายล้างศัตรูและเป็นผู้นำ แต่งานตำรวจนั้นเป็นงานสร้างสรรค์ความ

^{๕๑} ดุรายละเอียดในบทที่ 2.

^{๕๒} เวย์ ศรียานนท์, พล.ต.อ., เรื่องเดิม, หน้า 134 - 135, 138.

^{๕๓} ช.นนท์, "ห้วยจรเข้ - 78," ฟ้าเมืองไทย ปีที่ 8 ฉบับที่ 372

สุขให้กับประชาชนซึ่งเป็นมิตร⁵⁶ จะต้องอาศัยโครงสร้าง การขัดเกลากทางสังคมและการถ่าย ทอดวิชาการในลักษณะที่ละเอียดอ่อน มีเอกลักษณ์ของตนเอง โดยเฉพาะสิ่งเหล่านี้จึงส่งผลให้ เจ้าหน้าที่ตำรวจส่วนใหญ่ยึดมั่นในสถาบันตำรวจ, เกียรติยศ, ศักดิ์ศรี, คำสั่งของผู้บังคับบัญชา, การใช้อำนาจและกำลังรุนแรง ฯลฯ

ทั้งนี้ จะสังเกตได้จากหลักสูตรการฝึกอบรมและการถ่ายทอดทางวิชาการ การดังต่อไปนี้

ก. หลักสูตรการฝึกอบรมของกรมตำรวจในระดับนักเรียนพลตำรวจ

ดังนี้⁵⁷

ก.1 หมวดวิชากฎหมาย	216 ชั่วโมง
ก.2 หมวดวิชาการตำรวจ	168 ชั่วโมง
ก.3 หมวดวิชาทั่วไป	96 ชั่วโมง
ก.4 หมวดฝึก	184 ชั่วโมง

ข. หลักสูตรการฝึกอบรมของ โรงเรียนนายร้อยตำรวจได้แก่วิชาดังต่อไปนี้⁵⁸

ดังนี้⁵⁸

ข.1 หมวดวิชากฎหมาย	1,116 ชั่วโมง
ข.2 หมวดวิชาการตำรวจ	1,260 ชั่วโมง
ข.3 หมวดวิชาทั่วไป	1,080 ชั่วโมง
ข.4 หมวดฝึก	1,404 ชั่วโมง

นอกจากนี้ยังมีการฝึกอบรมภายหลังการปฏิบัติงานแล้วเพื่อเพิ่มพูน

ความรู้ความสามารถ

⁵⁶ อนันต์ เสนาจันทร์, พ.ต.ต., เรื่องเดิม, หน้า 81.; ทินพันธ์ นาคะตะ, "ความชอบธรรมและความหวังของไทย," (เอกสารวิจัยส่วนบุคคลและตำราประกอบคำบรรยาย บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 36.

⁵⁷ "ประมวลระเบียบการตำรวจภาค 2." เรื่องเดิม: 565 - 572.

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 612 - 617.

สามารถในลักษณะ on-the job training อาทิ การฝึกอบรมในการสอบสวน เป็นต้น^{๕๙}

จากหลักสูตรการฝึกอบรมขั้นพื้นฐานก่อนเข้ารับราชการตำรวจ และการฝึกอบรมเพิ่มระดับความรู้ ความสามารถ อันเป็นหน้าที่ของกองบัญชาการศึกษานั้น หลักสูตรส่วนใหญ่เน้นหนักถึงเรื่องวิชาการตำรวจ กฎหมาย และการฝึกภาคสนาม ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นไปในลักษณะของระเบียบวินัย การใช้กำลังต่อสู้ และการใช้กฎหมายในการจับกุมผู้ต้องหา โดยมีระยะเวลาและภาควิชาในทางด้านความรับผิดชอบต่อสังคมน้อยมาก

นอกจากนี้ลักษณะการถ่ายทอดค่านิยม, ความเชื่อ และทัศนคติของ ตำรวจที่ถ่ายทอดกันสืบมานับตั้งแต่อดีต ยังไม่ได้รับการเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น โดยตำรวจมักจะยึดถือค่านิยมความเชื่อ และทัศนคติเก่า ๆ อยู่ตลอดมา อาทิ การสั่งสอนให้เชื่อฟังและปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล ดังคำกล่าวปราศรัยของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อธิบดีกรมตำรวจ ในขณะนั้นว่า "ในสายตาของประชาชนทั่วไปย่อมเห็นว่าตำรวจคือ รัฐบาล หรือรัฐบาลคือ ตำรวจถ้าตำรวจไม่ดี ประชาชนต้องนึกกันว่ารัฐบาลไม่ดี..."^{๖๐} การเคารพเชื่อฟังตาม ลำดับอาวุโส ชอบใช้อำนาจในลักษณะของพระเดชมากกว่าพระคุณ ฯลฯ และยังมีคำขวัญที่กล่าว กันมาจนกระทั่งทุกวันนี้ได้แก่ "ชาติ เกียรติ วินัย กล้าหาญ อดทน" เป็นต้น

การขัดเกลาทางสังคมในทางด้านวิชาการและการถ่ายทอดในทางด้าน ค่านิยม (value), ความเชื่อ (believe) และทัศนคติ (attitude) ที่กระทำกันต่อมา

^{๕๙}ดูรายละเอียดใน "หลักสูตรเกี่ยวกับการอบรมตำรวจ," ส่งเสริมวิชาการ ปีที่ 4 ฉบับที่ 31 (กุมภาพันธ์ 2511): 15 - 21.; เรื่องเดียวกัน, ปีที่ 4 ฉบับที่ 32 (มีนาคม 2511): 6, 9, 11, 18, 21.; เรื่องเดียวกัน, ปีที่ 4 ฉบับที่ 33 (เมษายน 2511): 8, 13, 19, 21, 29.; เรื่องเดียวกัน, ปีที่ 4 ฉบับที่ 34 (พฤษภาคม 2511): 5, 10, 14, 22.; เรื่องเดียวกัน, ปีที่ 4 ฉบับที่ 35 (มิถุนายน 2511): หน้า 11, 15, 18, 27.; เรื่องเดียวกัน, ปีที่ 4 ฉบับที่ 36 (กรกฎาคม 2511): 5, 9, 14, 18, 24.

^{๖๐}สำนักนายกรัฐมนตรีย เรื่องเดิม, หน้า 633.

อย่างสืบเนื่องนี้เอง ได้กลายเป็นปัจจัยประการสำคัญในการกำหนดอุดมการณ์ (ideology)^๑ และพฤติกรรมของตำรวจส่วนใหญ่ให้มีความรู้สึกร่วมกันว่ามีหน้าที่รักษาความสงบ ปกป้องผลประโยชน์ของชาติและหมู่คณะ ยึดมั่นในระเบียบวินัยและคำสั่งอย่างเคร่งครัด เชื่อฟังผู้บังคับบัญชาและการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล^๒ มองสภาพสังคมและภาวะการณ์ทางการเมือง ในลักษณะที่ไม่ต้องการที่จะให้เกิดความขัดแย้ง และต้องการที่จะใช้กำลังเข้าระงับอย่างทันที ๔๔๕ ประกอบกับการเมืองการปกครองไทยทั้งในสมัยอดีตและภายหลังการเปลี่ยนแปลง

^๑ อุดมการณ์ (ideology) กระทบผล ของธรรมชาติ ได้กล่าวไว้ว่า หมายถึง "ระบบความคิดที่อธิบายถึงความเป็นมาของสภาพของสังคมในอดีตและในปัจจุบัน โดยเสนอวิธีการที่จะทำให้มนุษย์ในสังคมหลุดพ้นจากสภาวะที่ไม่พึงปรารถนาในปัจจุบัน เพื่อไปสู่สภาวะดีเลิศในอนาคต" หรือ "วิธีการคิดหรือระบบความเชื่อถือของชนชั้นหรือชุมชนในสังคมแล้ว" และ กมล สมวิเชียร ได้ให้ความคิดเห็นว่า "อุดมการณ์คือ ความคิดที่เกี่ยวกับชีวิตและสังคมอันเลิศอันมีลักษณะเป็นแบบแผน และเป็นที่ยึดถือของคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด" อ้างใน กระทบผล ของธรรมชาติ, "อุดมการณ์กับสังคมไทยในปัจจุบัน, มหาวิทยาลัย 23 ตุลาคม 2511 (นครหลวงฯ: โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2515), หน้า 33.; กมล สมวิเชียร, "อุดมการณ์กับสังคมไทยในอนาคต," เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.; อุดมการณ์เป็นแรงจูงใจให้มนุษย์เกิดการเชื่อฟังและในที่สุดก็จะนำไปสู่หน้าที่การรับผิดชอบ อุดมการณ์เป็นลักษณะของการเชื่อถือและยึดมั่นที่มีความแน่วแน่เป็นอันหนึ่งอันเดียว ซึ่งมีอิทธิพลในการสร้างทัศนคติและพฤติกรรมของมนุษย์ให้เป็นไปในแนวใดแนวหนึ่งโดยเฉพาะ อ้างใน จรรยา สุภาพ, "การวิเคราะห์ทางการเมือง, "การวิเคราะห์ทางการเมือง," วารสารสังคมศาสตร์, ปีที่ 7 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม 2513): 102 - 103.

^๒ นเรศ นโรปกรณ์, "เขียน เขียน เขียน," เดลินิวส์, ปีที่ 2 ฉบับที่ 375 (19 สิงหาคม 2518), : 7.

การปกครอง พ.ศ.2475 กำลังอาวูรนับว่าเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในทางการเมืองไทย^{๕๓} ตำรวจในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่มีกำลังพลและกำลังอาวูร ในขณะเดียวกันได้รับการถ่ายทอดแนวความคิด ค่านิยม และความเชื่อดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จึงส่งผลให้ตำรวจบางหน่วยงานตกเป็นเครื่องมือของรัฐบาลซึ่งมีความคิดเช่นเดียวกับตน^{๕๔} ด้วยความเต็มใจและให้ความร่วมมือกับนักการเมือง อาทิเช่น การมีส่วนร่วมในการปราบกบฏและศัตรูรัฐบาลการมีส่วนร่วมในการกระทำรัฐประหาร ฯลฯ

๓. ทหารมีบทบาทสำคัญทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง

ในประวัติศาสตร์ไทยนับตั้งแต่อดีต ปรากฏว่ากลุ่มทหารเป็นกลุ่มการเมืองกลุ่มเดียวเท่านั้นที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่ในความครอบครอง^{๕๕} ดังจะเห็นได้จากการกระทำคึกสงครามบ่อยครั้ง การแย่งชิงอำนาจราชบัลลังก์ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ทหารจะเป็นกลุ่มเดียวเท่านั้นที่มีบทบาทสำคัญที่สุด^{๕๖}

ภายหลังวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองก็ตาม แต่อำนาจอธิปไตยหาได้เคลื่อนย้าย (transfer) จากพระมหากษัตริย์

^{๕๓} คณะรัฐมนตรีเรื่องเดิม, หน้า 57.; ชัยอนันต์ สมุทวณิช เรื่องเดิม, หน้า 25-27.

^{๕๔} หมายถึงรัฐบาลทหาร ซึ่งได้รับการขัดเกลาทางสังคมและมีค่านิยมในลักษณะคล้ายคลึงกัน "คึกฤทธิ ปราโมช กับปัญหาของไทยสมัยเลือกตั้งไม่เรียบร้อย", เรียบเรียงโดย ประหยัด ศนาคะนาท (พระนคร : เกษมบรรณกิจ, 2511), หน้า 1

^{๕๕} ม.ร.ว.คึกฤทธิ ปราโมช, David A.Wilson, p.164

^{๕๖} ชัยอนันต์ สมุทวณิช เรื่องเดิม, หน้า 25 - 27.; David A. Wilson, pp. 167-172.

มาสู่ปวงชนไม่ อำนาจกับเคลื่อนไปสู่คนกลุ่มน้อย คือกลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือน^{๖๗} แต่อย่างไรก็ตามทหารก็ยังคงเป็นกลุ่มอิทธิพล (pressure groups) กลุ่มเดียวเท่านั้นที่มีอำนาจทางการเมืองมากที่สุด (most powerful) ในกลุ่มข้าราชการได้กลายเป็นกลุ่มที่มีบทบาทเป็นผู้นำชั้นสุดยอดเสมอมา^{๖๘}

การที่ทหารเป็นผู้รักษาสถานะเดิมในการเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดในทางการเมือง การปกครองประเทศอย่างต่อเนื่อง ในสมัยที่มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช และเป็นระยะเวลากว่า 2 ใน 3 ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 เป็นต้นมา^{๖๙} ได้ผลักดันให้ตำรวจเข้ามามีบทบาททางการเมืองด้วย ทั้งนี้สืบเนื่องมาจาก ปัจจัยดังต่อไปนี้คือ

3.1 ทหารต้องการที่จะให้ตำรวจเป็นหน่วยงาน ที่ควบคุมความสงบภายใน และแสวงหา ตลอดจนนิทักษ์รักษาอำนาจทางการเมือง

3.2 ทหารต้องการควบคุมกำลังตำรวจอย่างใกล้ชิด

3.1 ทหารต้องการที่จะให้ตำรวจเป็นหน่วยงานที่ควบคุมความสงบภายใน และแสวงหา ตลอดจนนิทักษ์รักษาอำนาจทางการเมือง

นับตั้งแต่อดีตจนถึงก่อนวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ลักษณะการเข้ามามีบทบาททางการเมืองไทยของทหารนั้น มีลักษณะเช่นเดียวกับประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไป

^{๖๗}วงศ์เพ็ญ สกุนตาทัย, ประชาธิปไตยกับการเมืองไทย (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมนักคิดศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2512), หน้า 1.

^{๖๘}David A. Wilson, p.277.

^{๖๙}นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 มาจนถึงปัจจุบัน มีคณะรัฐมนตรีที่เข้ามาบริหารประเทศรวมทั้งสิ้น 38 คณะ ปรากฏว่าในจำนวน 39 คณะ มีนายกรัฐมนตรีทั้งสิ้น 13 คน เป็นทหาร 5 คน เป็นพลเรือน 8 คน แต่ในจำนวนนี้ มีนายกรัฐมนตรีที่เป็นทหารอยู่ 20 สมัย เป็นระยะเวลานาน 36 ปี และเป็นพลเรือนอยู่ 19 สมัย เป็นระยะเวลานาน 8 ปี

กล่าวคือ⁷⁰

- ก. ทหารเข้าแทรกแซงโดยใช้อิทธิพล (influence) ต่อรัฐบาลพลเรือน โดยอาศัยกลุ่มอิทธิพลเป็นกลุ่มผลักดัน
- ข. ทหารเข้าแทรกแซงโดยการใช้กำลังอาวุธ
- ค. ทหารเข้าแทรกแซงโดยการใช้วิธีความรุนแรงตลอดจนเปลี่ยนแปลงแปลงรูปแบบการปกครอง

ลักษณะวิธีการดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่า

- ก. ทหารต้องระดมสรรพกำลังคน และอาวุธให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้
- ข. ทหารไม่สามารถจะเป็นกลุ่มอิทธิพลกลุ่มเดียวในการสร้างอิทธิพลในทางการเมือง ทหารมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหากลุ่มที่ให้การสนับสนุนตน
- ค. ทหารต้องการความชอบธรรม (legitimacy) ทางการเมือง และความพอใจของประชาชนให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ก. ทหารต้องระดมสรรพกำลังคน และอาวุธให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ จากเหตุผลประการแรกที่ว่าทหารต้องระดมสรรพกำลังและอาวุธให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้สืบเนื่องมาจาก อำนาจทางการเมืองไทยมีส่วนสัมพันธ์อย่างมากกับจำนวนปืน⁷¹ โดยจะเห็นได้ว่าภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ปรากฏว่ามีการใช้กำลังรุนแรงในทางการเมือง โดยการกบฏและรัฐประหารที่

⁷⁰Fred R. Von Der Mehden, Politics of The Developing Nations (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1964), Pp. 97-106.

⁷¹James N. Mosel, "Thai Administrative Behavior," Toward The Comparative Study of Public Administration FDS. by William Siffin Indiana : Indiana University, 1957: p. 290.

สำคัญทั้งสิ้นถึง 11 ครั้ง⁷² แต่ครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลภายหลังการกระทำรัฐประหาร ทหารจะเป็นฝ่ายที่เข้ามาเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลหรือมีอิทธิพลอยู่เบื้องหลังในการร่างและกำหนด รัฐธรรมนูญทั้งสิ้น จากการศึกษาที่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจในการควบคุมสถานการณ์ทางการเมืองนี้เอง ทหารจึงต้องการใช้หน่วยกำลังที่มีอาวุธอยู่ในครอบครองให้ได้มากที่สุด ดังนั้น ตำรวจจึงเป็นหน่วยงานที่ทหารต้องการให้เป็นกองกำลังที่จะให้การสนับสนุนตนในการแสวงหา อำนาจทางการเมืองเสมอมา โดยตำรวจจะเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เบื้องต้น และเป็นกองกำลัง สมทบในการปราบปรามและช่วงชิงอำนาจเสมอมา ดังเช่นในการรัฐประหารทุกครั้งจะเห็นได้ ว่า ประกาศของคณะรัฐประหารจะกล่าวถึงกลุ่มที่ร่วมมืออันประกอบด้วย ทหาร ตำรวจ และ พลเรือน เป็นต้น⁷³

ข. ทหารไม่สามารถจะเป็นกลุ่มอิทธิพลกลุ่มเดียวในการสร้างอิทธิพล (Influence) ในทางการเมือง

ทหารในฐานะที่มีอำนาจสูงสุดและเป็นกลุ่มที่มีบทบาทเป็นผู้นำชั้นสุด ยอดเสมอมา นั้น ตามลำดับทหารกลุ่มเดียวไม่อาจสร้างอิทธิพลทางการเมืองอย่างสมบูรณ์ได้ ทั้งนี้เพราะสายงานความรับผิดชอบของทหารนั้นอยู่ห่างจากประชาชนโดยทั่วไป และลำพังทหารเพียงกลุ่มเดียวไม่สามารถที่จะแทรกแซงในการสร้างอิทธิพลได้ทุกกลุ่ม ดังนั้นทหารจึงต้องใช้ กลุ่มที่ทหารไว้วางใจและมีอิทธิพลอยู่แล้วในการให้ความร่วมมือช่วยเหลือ ตำรวจในฐานะที่เป็น หน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมีกำลังอำนาจและเป็นหน่วยงานที่ทหารไว้วางใจ⁷⁴ จึงเป็นกลุ่ม ๆ หนึ่งที่จะต้องให้ความร่วมมือช่วยเหลือในการจัดตั้งรัฐบาล ตลอดจนขจัดคู่แข่ง อิทธิพลของนักการเมือง อาทิเช่น การที่ทหารต้องอาศัยตำรวจช่วยเหลือในการหาเสียง

⁷² ดูรายละเอียดใน วิชัย สุวรรณรัตน์ เรื่องเดิม, หน้า 84 - 130.

⁷³ อาทิ หนังสือจากผู้รักษาพระนครถึงนายกรัฐมนตรี ที่ 281/2490 วันที่ 13 พฤศจิกายน 2490.; "คำแถลงการณ์ฉบับที่ 1," ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 68 ตอนที่ 71 ฉบับพิเศษ (30 พฤศจิกายน 2494): 1. เป็นต้น

⁷⁴ ดูรายละเอียดใน บทเดียวกันหัวข้อที่ 3.2 การที่ทหารต้องการควบคุมตำรวจ อย่างใกล้ชิด

เลือกตั้ง ในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นหัวหน้าพรรคเสรีมนังคศิลา หรือในสมัยที่ จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้าพรรคสหประชาชาติไทย เป็นต้น⁷⁵ กรณีที่รัฐบาลทหารต้อง แต่งตั้งนายตำรวจในระดับสูงร่วมในคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ค. ทหารต้องการสร้างความชอบธรรม (legitimacy) ทางการเมือง และความพอใจของประชาชนให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

นับสืบเนื่องมาจาก ภาระหน้าที่โดยทั่วไปของทหารทั้งในทางปฏิบัติ และในสายตาของประชาชนแล้วนั้น ทหารมีภาระหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัยและป้องกัน ประเทศจากการรุกรานของข้าศึกศัตรู แต่ในทางปฏิบัติที่ทหารกลับกลายเป็นกลุ่มที่มีบทบาท และกุมอำนาจทางการเมืองเสมอมา โดยการใช้อำนาจและกำลังอาวุธ และการยึดอำนาจ การปกครองแต่ละครั้ง ผู้ยึดอำนาจมักจะเสริมสร้างฐานะของตนด้วยการสถาปนารัฐบาลที่ อ้างถึงความชอบธรรม⁷⁶

⁷⁵ รังไชย แสงประดับ, ร.ต.ต., "การศึกษาเชิงเปรียบเทียบพรรคการเมืองไทย ศึกษาเฉพาะกรณีพรรคเสรีมนังคศิลา กับพรรคสหประชาชาติไทย," (วิทยานิพนธ์แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517)

⁷⁶ ความชอบธรรม (Legitimacy) คือเรื่องเกี่ยวกับการก่อให้เกิดและดำรงไว้ซึ่งการมีความเชื่อที่ว่าสถาบันการเมืองการปกครองต่าง ๆ ที่มีอยู่นั้นมีความเหมาะสมที่สุดแล้วสำหรับสังคมนั้นหรือความเชื่อที่ว่าสถาบันระเบียบปฏิบัติ การกระทำ การตัดสินใจ นโยบายเจ้าหน้าที่หรือผู้นำต่าง ๆ ของรัฐบาล มีลักษณะของความถูกต้อง มีความเหมาะสม เป็นสิ่งดีและควรได้รับการยอมรับทั้งนี้ไม่ว่าสิ่งเหล่านั้นจะมีลักษณะอย่างไรข้ออ้างการมีความชอบธรรมนั้น อาจแบ่งได้ดังนี้ ก. ความเชื่อในการสืบสันตติวงศ์ ข. ความเชื่อในข้อตกลง กติกาของการปกครอง ค. ความเชื่อที่ว่า การใช้อำนาจนั้นชอบด้วยกฎหมาย อ้างใน ทินพันธุ์ นาคะตะ, เรื่องเดิม, หน้า 1 - 3., 11 - 15.; Robert A. Dahl, pp. 19, 29.; Seymour M. Lipset, Political Man : The Social Bases of Politics (New York: McGraw-Hill, 1963), pp. 234-314.

อย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นมา” อาทิเช่น เพื่อพิทักษ์สถาบันพระมหากษัตริย์ เพื่อสถาปนาระบบ การปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อสนองความไม่พอใจของประชาชน ในกรณีที่มีการ ทุจริตในการเลือกตั้ง เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2500 เป็นต้น

การที่ทหารจะสร้างความชอบธรรมดังที่อ้างและสร้างความพอใจของประชาชน ได้นั้น วิธีทางหนึ่งก็คือทหารจะต้องสร้างความชอบธรรมของการมีอำนาจปกครอง โดยการ ใช้อำนาจนั้น ต้องชอบด้วยกฎหมาย^{๗๗} ให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ดำรวจในฐานะที่เป็น กลุ่ม ที่มีกำลังคน กำลังอาวุธและมีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย (law enforcement) ด้วยความชอบธรรม จึงกลายเป็นกลุ่มที่ทหารมุ่งให้ความสนใจที่จะใช้ตำรวจเป็นเครื่องมือใน การแสวงหาและพิทักษ์รักษาอำนาจทางการเมืองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยภาพพจน์ของ ทหารไม่ได้เสื่อมเสียลงไป อาทิการปราบปรามบุคคลที่สนับสนุนระบอบสังคมนิยมของนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งทหารเป็นพวกฝ่ายขวา เกรงภัยอันตรายมากที่สุด^{๗๘} การสังหาร พ.ต.อ.บรรจงศักดิ์ ชินเป็นสุข, นายจำลอง ดาวเรือง, นายทองเปลว ชลภูมิ, นายทองเย็น หลีละเมิน, นายชาญบุณาค, นายเล็ก บุณาค, นายผ่อง เขียววิจิตร, นายสง่า ประจักษ์วงศ์ อดีต เสรีไทย^{๗๙} ในสมัยรัฐบาลของ จอมพลถนอม กิตติขจร ก็ยังยึดถือว่าเป็นปัญหาทางการเมือง สำคัญที่สุดของประเทศไทยประการหนึ่ง ก็คือการต่อสู้คอมมิวนิสต์ให้ชนะ^{๘๐}

^{๗๗} ทินพันธุ์ นาคะตะ เรื่องเดิม, หน้า 1.

^{๗๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า 15 - 16.

^{๗๙} สว่าง ลานเหลือ, 37 ปี แห่งการปฏิวัติ (พระนคร : โรงพิมพ์ประจักษ์ วิทยา, 2510), หน้า 253 -259.

^{๘๐} วิเทศกรณีย์, เหตุการณ์ทางการเมือง 43 ปี แห่งระบอบประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์รวมการพิมพ์, 2518), หน้า 1019.

^{๘๑} แสง เสนาณรงค์, พล.ท., "พัฒนาการเมืองเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ," รวมบทความทางการเมือง เล่ม 4 (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2513), หน้า 20.

รัฐบาลได้พยายามทุกวิถีทางที่จะปราบผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ทั่วประเทศ โดยการใช้กำลังทหาร ตำรวจ และอาสาสมัคร เข้าทำการปราบปราม โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำรวจภูธรและตำรวจตระเวนชายแดนเป็นกองกำลังที่รัฐบาลใช้อำนาจหน้าที่ของตำรวจตามกฎหมายปฏิบัติภารกิจมากที่สุด ส่วนภายในเมืองนั้นจะเห็นได้ว่าพวก"เอียงซ้าย"^{๑๑} จะกลายเป็นนักการเมืองที่ตำรวจต้องการตัว^{๑๒} ทั้งนี้ก็เพราะทหารไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายในการจับกุม เป็นต้น

3.2 ทหารต้องการควบคุมกำลังตำรวจอย่างใกล้ชิด

เนื่องจากตำรวจเป็นหน่วยงานที่มีกำลังอาวุธ และอำนาจหน้าที่กว้างขวาง ทหารจึงต้องพยายามที่จะต้องควบคุมอยู่เสมอ^{๑๓} โดยวิธีการต่างๆ ที่สำคัญได้แก่ การออกคำสั่งในกรณีภาวะฉุกเฉิน ให้ผู้บัญชาการฝ่ายทหารสามารถใช้กำลังทหารทั้ง 3 เหล่าทัพอันได้แก่ ทပ်บก ทပ်เรือ และทပ်อากาศ ตลอดจนมีอำนาจสั่งการไปถึงตำรวจได้อีกด้วย^{๑๔} และวิธีการที่สำคัญอีกวิธีการหนึ่งก็คือที่ทหารจะส่งนายทหารคนสำคัญ ๆ เข้าควบคุมกิจการตำรวจ^{๑๕} ซึ่งบุคคลเหล่านี้เป็นบุคคลที่ทหารซึ่งกุมอำนาจไว้วางใจและเป็นบุคคลที่มีส่วนร่วมมือในการแสวงหาและพิทักษ์รักษาอำนาจร่วมกันมาทั้งสิ้น ดังนั้นบุคคลเหล่านี้จึงได้รับตำแหน่งทาง

^{๑๑} ตามความเข้าใจของคนไทยทั่วไป "เอียงซ้าย" หมายถึงผู้ฝักใฝ่ในลัทธิสังคมนิยม ไม่ว่าจะเป็นสังคมนิยมประชาธิปไตย หรือสังคมนิยมแบบคอมมิวนิสต์

^{๑๒} กมล สมวิเชียร, พัฒนาการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า 22.

^{๑๓} ปริญญา อุดมทรัพย์, "วิเคราะห์บทบาททางการเมืองของทหารภายในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ มหบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514), หน้า 47.

^{๑๔} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 74 ตอนที่ 22 ฉบับพิเศษ (2 มีนาคม 2500): 4.

^{๑๕} ปริญญา อุดมทรัพย์ เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

การเมืองด้วยในขณะเดียวกัน อาทิเช่น การแต่งตั้งนายทหารมาดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ ในช่วงภายหลัง พ.ศ.2475 เป็นต้นมารวมทั้งสิ้น 7 คน รวมระยะเวลาทั้งสิ้น 33 ปี จาก ระยะเวลา 44 ปี คือ

ก. พล.ต.อ.หลวงอดุลย์ เดชจรัส เป็นเพื่อนรุ่นเดียวกับจอมพลแปลก และมีความสัมพันธ์อย่างเพื่อนสนิท โดยท่านผู้หญิงละเอียด พิบูลสงคราม ได้เขียนไว้ว่า
เมื่อถึงวันหยุดที่นักเรียนได้กลับบ้าน ถ้าคุณบัตร (ชื่อเดิมของพลเอกอดุลย์ ๙ ผู้เขียน) ไม่เข้าวังทูลกระหม่อม ๙ จะต้องไปพักกับคุณแปลกกินนอนอยู่ที่แพปาก คลองบางเขนอันเป็นที่พักของคุณแปลก มีเงินก็แบ่งกันใช้ไปไหนทำอะไรก็ต้องทำด้วยกัน บิดาคุณแปลกรักใคร่เอ็นดูคุณบัตรดังบุตรชายของตนเอง...^{๑๖}

ในช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ท่านผู้หญิงละเอียดกล่าวว่า "...ที่มาเป็นประจำไม่ได้ขาดถึงกับลาราชการมากินนอนอยู่ที่บ้านคือ หลวงอดุลย์ เดชจรัส ตอนท่านเป็นนายทหารปืนใหญ่อยู่โคราช...."^{๑๗} ในการปรึกษาหารือเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง หลวงอดุลย์ ๙ ก็ร่วมงานกับ จอมพล ป. พิบูลสงคราม จะมีตำแหน่งยศใด ๆ พล.ต.อ.อดุลย์ ๙ จะต้องเป็นที่สองหรือ ตำแหน่งรองลงมา^{๑๘} ภายหลังกบฏบวรเดช หลวงอดุลย์ เดชจรัส ได้โอนจากนายทหารบกยศ

^{๑๖}ละเอียด พิบูลสงคราม, "แต่ท่านเพื่อนรัก จอมพล ป.," อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พลตำรวจเอกหลวงอดุลย์ เดชจรัส (พระนคร: โรงพิมพ์ กรมตำรวจ, 2513)

^{๑๗}ละเอียด พิบูลสงคราม, "บันทึกความทรงจำ," เบื้องแรกประชาธิปไตย เรียบเรียงและจัดพิมพ์โดยสมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ มิตรนราการพิมพ์, 2516), หน้า 569.

^{๑๘}ประยูร ภมรมนตรี, พล.ท., "ระลึกความหลังถึง พล.ต.อ.หลวงอดุลย์ ๙," อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พลตำรวจเอกอดุลย์ เดชจรัส (พระนคร: โรงพิมพ์ กรมตำรวจ, 2513)

พันตรีมาดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมตำรวจ โดยฝ่ายกบฏอ้างว่าเพื่อปราบปราม หาหลักฐาน การสอบสวนและจับกุมพวกกบฏวรวเดช^{๑๑} ท่านผู้หญิงละเอียดได้กล่าวว่า

....เมื่อคุณแปลก จอมพล ป. ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พลเอก ๙ หลวงอดุลย์ ๙ ดำรงตำแหน่งอธิบดีตำรวจยิ่งรักสนิทสนมกันมากยิ่งขึ้น นายกรัฐมนตรีมีความ "เกรงใจ" เพราะพลเอกหลวงอดุลย์ ๙ เป็นคนตรงเด็ดขาดและแข็งแกร่ง เป็นที่ เชื่อถือไว้ว่าจิตใจของนายกรัฐมนตรียิ่งนัก ทุกเช้าอธิบดีกรมตำรวจจะต้องมารายงาน และปรึกษาข้อราชการกับนายกรัฐมนตรี ส่วนมากนายก๙มักจะมีความเห็นสอดคล้อง กับท่านอธิบดีเสมอ จากความเป็นทหารมาเป็นนักการเมืองที่แข็งแกร่งและเด็ด เดี่ยวเช่นเดียวกัน อยู่ร่วมกันเห็นอกเห็นใจกันมาตั้งแต่เด็ก รักการแทบจะตายแทน กันได้....^{๑๐}

ข. พล.ร.ต.สังวรณ์ สุวรรณชิน อดีตรัฐมนตรี และเป็นนายทหารเรือเช่น เดียวกับ พล.ร.ต.ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี รวมทั้งเป็นผู้บังคับกองพันสารวัตร ทหารอีกด้วย และมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

ค. พ.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ Wilson ได้กล่าวไว้ว่า พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ จบการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยทหารบกในปี 1930 และมีบทบาทในการปราบปรามกบฏวรวเดช ต่อมาภายหลังได้เป็นนายทหารคนสนิทของ พ.อ.หลวงพิบูลสงคราม และมีความสัมพันธ์กันอย่าง ใกล้ชิดมาก หลังจากหลวงพิบูล ๙ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เผ่าเป็นบุคคลสำคัญคนหนึ่ง และแต่งงานกับลูกสาวจอมพลผิน ชุณหะวัณ ซึ่งเป็นนายทหารที่ใกล้ชิดกับหลวงพิบูล ๙ เป็นอย่าง มาก ในปี พ.ศ.2487 หลวงพิบูล ๙ พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและผู้นำขบวนการทหารสูงสุด พ.อ.เผ่า ถูกปลดออกเป็นนายทหารนอกประจำการ และกลับเข้ามาช่วยในการกระทำ รัฐประหารกับจอมพลผิน ชุณหะวัณ ภายหลังจากนั้นได้รับการแต่งตั้งให้โอนจากทหารมาดำรง ตำแหน่งรองอธิบดีกรมตำรวจ และปฏิบัติภารกิจเพื่อการแสวงหา

^{๑๑} อนันต์ เสนาจันทร์, พ.ศ.๓., เรื่องเดียวกัน, หน้า 23-24.

^{๑๐} ละเอียด พิบูลสงคราม เรื่องเดียวกัน.

และพิธีรักษารักษาอำนาจของรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ตลอดมา^{๑๑}

ง. พล.ต.อ.ไสว ไสวแสนยากร ในฐานะเป็นบุคคลสำคัญที่สุดคนหนึ่งในคณะปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในปี พ.ศ.2500 และเป็นรองหัวหน้าคณะปฏิวัติในปี พ.ศ. 2502^{๑๒}

จ. จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติในปี พ.ศ.2500 และ พ.ศ.2502 ภายหลังจากการกระทำรัฐประหาร พ.ศ.2502 จอมพลสฤษดิ์ฯ ดำรงตำแหน่ง หัวหน้าคณะปฏิวัติ นายกรัฐมนตรี และอธิบดีกรมตำรวจ ฯลฯ ในขณะเดียวกัน^{๑๓}

ฉ. พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์ ในช่วงก่อนการรัฐประหาร พ.ศ.2500 ดำรงตำแหน่งเจ้ากรมบินใหญ่ต่อสู้อากาศยาน ซึ่งคุมกำลังคนและอาวุธหนัก และให้กรม ป.ต.อ. เป็นสถานที่เก็บกักตุนและเคี้ยวฝิ่นใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่ง^{๑๔} เมื่อมีการรัฐประหาร 2500 โดยมี จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้านั้น ปรากฏว่า พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์ เป็นบุคคล สำคัญคนหนึ่งในคณะรัฐประหาร และย้ายมาดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมตำรวจ ในการ รัฐประหาร ในปี พ.ศ.2514 พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์ ได้รับตำแหน่งผู้อำนวยการรักษา ความสงบ ฝ่ายการศึกษาและสาธารณสุข^{๑๕}

ช. จอมพลประภาส จารุเสถียร ในฐานะรองนายกรัฐมนตรี ผู้บัญชาการ ทหารบกได้เข้าดำรงตำแหน่งอธิบดีภายหลัง พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์ เกษียณอายุ

ซ. พล.ต.อ.ประจวบ สุนทรางกูร ได้มีบทบาททางการเมืองโดยเป็นฝ่าย รัฐประหาร พ.ศ.2500 และได้สร้างความประทับใจให้แก่ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ต่อมาดำรง ตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การท่าเรือ และได้รับอุปการะสนับสนุนจากจอมพลประภาส จารุเสถียร

^{๑๑}David A. Wilson, p. 129 - 132.

^{๑๒}ดูรายละเอียดในบทที่ ๓.

^{๑๓}ดูรายละเอียดในบทที่ ๓.

^{๑๔}อนันต์ เสนาจันทร์, พ.ต.อ., เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

^{๑๕}ดูรายละเอียดในบทที่ ๓.

โดยได้รับการแต่งตั้งเป็นรองอธิบดีกรมตำรวจ ในปี พ.ศ.2515^{๑๖}

การที่ทหารส่งบุคคลที่ร่วมในการแสวงหาอำนาจทางการเมืองมาควบคุมกิจการตำรวจ ในขณะที่เดียวกันบุคคลเหล่านี้มีตำแหน่งทางการเมืองและสนับสนุนนักการเมือง จึงส่งผลให้ตำรวจต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

4. ลักษณะค่านิยมในระบบราชการไทยเอื้ออำนวยต่อการถูกอิทธิพลทางการเมือง ครอบงำ

ในสมัยที่มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช พระมหากษัตริย์ทรงเป็นศูนย์กลางอำนาจในการปกครอง โดยมี "ข้าราชการ"^{๑๗} เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ การปกครอง และจัดทำกิจการต่าง ๆ เป็นการกระทำต่างพระเนตรพระกรรณตามลำดับลงมาจนถึงประชาชน^{๑๘} บรรดาข้าราชการเหล่านี้มีลักษณะของค่านิยม (Value) ที่ปรากฏให้เห็นชัดคือลักษณะความจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์และผู้บังคับบัญชาชั้นสูงขึ้นไปตามตำแหน่ง รวมทั้งมีความเคารพแบบอบ เชื้อพ้อง ทำตามคำสั่งและต้องไม่ได้แย้ง ถึงแม้ว่าตนจะเป็นฝ่ายถูกก็ตาม ดังที่ Mosel ได้กล่าวไว้ว่า "...ข้าราชการต้องเชื้อพ้องผู้บังคับบัญชาความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นไปในลักษณะแนวตั้ง กล่าวคือ มีความเคารพแบบอบ และเชื้อพ้องเป็นทอด ๆ ลดหลั่นกันลงมา...."^{๑๙}

^{๑๖}ดูรายละเอียดใน พ.ต.ต.อนันต์ เสนาจันทร์ เรื่องเดิม, หน้า 121-127.;

ภาคผนวก

^{๑๗}ข้าราชการ ในสมัยกรุงสุโขทัยเรียกว่าลูกขุน และในสมัยอยุธยาเรียกว่าขุนนาง อ่างใน ทินพันธุ์ นาคะตะ เรื่องเดิม, หน้า 32.

^{๑๘}กระทรวงมหาดไทย, "การเข้าถึงประชาชน," คู่มือการปฏิบัติตามโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท ภาคที่ 1, หลักการและวิธีการพัฒนาท้องถิ่นเล่มที่ 9 (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2508), หน้า 3.; David A. Wilson, p. 92.

^{๑๙}James N. Mosel, p. 290.

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ค่านิยมและพฤติกรรมของข้าราชการซึ่งได้รับการถ่ายทอดปลูกฝังมาเป็นเวลานานศตวรรษในเรื่องดังกล่าวข้างต้น ยังคงเป็นไปในลักษณะเดิม¹⁰⁰ กล่าวคือ ข้าราชการไทยยังคงเป็นข้าราชการ (king's servant)¹⁰¹ มีฐานะเป็น ขุนนางผู้สูงศักดิ์ ได้รับการศึกษาอบรมวิธีการปกครองชั้นสูง มาจากสกุลซึ่งเคยคุ้นเคยแก่ราชการที่ ทำสืบกันมา¹⁰² ตลอดจนเคารพ เชื่อฟัง¹⁰³ ทำตามคำสั่ง โดยไม่มีข้อโต้แย้งแม้ว่าตนจะเป็น ฝ่ายถูกก็ตาม ในขณะที่การเมืองไทยในช่วงนี้อำนาจทางการเมืองตกอยู่ในมือของกลุ่ม ข้าราชการ อันได้แก่ ทหารและข้าราชการพลเรือนเท่านั้น¹⁰⁴ จึงอาจกล่าวได้ว่านักการเมือง ไทยก็คือ ขุนนางแบบเก่าอีกกลุ่มหนึ่ง¹⁰⁵ และมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเหนือข้าราชการ ประจําตนเอง ลักษณะของการเมืองไทยที่ยังคงยึดมั่นค่านิยมดั้งเดิมของคนไปอย่าง

¹⁰⁰ Arsa Meksawan, The Role of The Provincial Governor in Thailand (Bangkok: Institute of Public Administration, Thammasart University, 1962), p. 38.

¹⁰¹ James N. Mosel, p. 32.

¹⁰² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, "ลักษณะการปกครอง ประเทศสยามแต่โบราณ," ประวัติศาสตร์และการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ ธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 31 - 39.

¹⁰³ Fred W. Riggs, Politics of The Development Nation (Englewood Cliffs, N.J. p.324: Prentice - Hall Inc., 1965)

¹⁰⁴ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เรื่องเดิม, หน้า 2-8.; พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์, เรื่องเดิม, หน้า 1.; Fred W. Riggs, pp. 213, 32.; David A. Wilson, p. 277.

¹⁰⁵ สันติ นิยมราษฎร์, "ข้าราชการกับนักการเมือง," รวมประชาชาติ (4 กันยายน 2518): 7.; David A. Wilson, p. 152.

แยกไม่ออกนี้เอง¹⁰⁶ จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่าสถาบันทางราชการแทบทุกหน่วยงานจะต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมืองไม่มากก็น้อย โดยเฉพาะกรณีที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งเพื่อประโยชน์ของนักการเมืองโดยปราศจากการโต้แย้งแม้จะมีข้าราชการที่รักอุดมการณ์¹⁰⁷ ที่มีอยู่ส่วนน้อยจะพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงทัศนคติและระบบ แต่ก็มักจะถูกกีดกันและเป็นบุคคลที่ผู้บังคับบัญชาไม่พึงปรารถนา อาทิ ดร. รัช มกรพงศ์ นายประยูร เถลิงศรี พ.ต.ต. อนันต์ เสนาจันทร์ เป็นต้น

กรมตำรวจในฐานะที่เป็นหน่วยงานหรือระบบย่อย (sub-system) หน่วยงานหนึ่งในระบบการเมืองและการบริหารราชการของระบบใหญ่ (system as a whole) ถ้าจะพิจารณาตามทฤษฎีที่ว่าด้วยระบบหรือ system theory แล้ว ย่อมได้รับผลกระทบจากระบบใหญ่หรือจากระบบย่อยด้วยกันอย่างไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้ ประกอบกับระบบซึ่งเกิดขึ้นภายในกรมตำรวจเอง อาทิเช่น การขัดเกลากองกำลัง การถ่ายทอดทางวิชาการ ทัศนคติ ความเชื่อ ค่านิยม วินัย สภาพสังคม ลักษณะของงาน กำลังคนอาวุธที่ตำรวจมีอยู่

¹⁰⁶ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, "ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการเมืองไทย," การเมืองและสังคมกรุงเทพฯ หน่วยผลิตเอกสารมหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519 : 15

"ข้าราชการ" ได้มีผู้แบ่งประเภทไว้ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้คือ 1) ข้าราชการประเภทยอมเป็นเครื่องมือของนักการเมืองเพื่อหวังความก้าวหน้าในอำนาจหน้าที่และตำแหน่งของตนเอง มักจะเป็นบุคคลที่ประจบสอพลอและกระทำตามคำสั่งของนักการเมืองอย่างเคร่งครัด 2) ข้าราชการประเภทให้เหตุผลกับตัวเองว่า "น้ำเซียวอย่าขวางเรือ" คิดว่าในภายหน้าเมื่อมีอำนาจวาสนาจะทำในสิ่งที่ถูกต้อง 3) ข้าราชการประเภท "เข้าซามเย็นซาม" ไม่เอาใจนักการเมืองและไม่คิดจะแก้ไข 4) ข้าราชการประเภท "ข้าราชการ" เป็นบุคคลที่มีอุดมการณ์มีความเชื่อมั่นในตนเองพร้อมและกล้าที่จะแสดงออก กล้าเสนอแนะ กล้าติในสิ่งที่ไม่ถูกต้องทำงานเพื่อประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฯลฯ ส่งผลให้ตำรวจส่วนใหญ่ยึดมั่นในค่านิยมในลักษณะเดิม เช่นเดียวกับข้าราชการทั่วไปส่วนใหญ่หรือมากกว่า

ด้วยเหตุนี้เองจึงส่งผลให้การบริหารราชการของกรมตำรวจต้องตกอยู่ภายใต้ อิทธิพลของนักการเมืองอย่างไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้ โดยตำรวจส่วนใหญ่จะเคารพเชื่อฟัง ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของนักการเมืองหรือผู้บังคับบัญชาโดยไม่มีข้อโต้แย้ง แม้ว่าตนจะเป็นฝ่าย ถูกก็ตาม ดังเช่น กรณีการจับกุมผู้ต้องหาภพภู 51 คน ในวันที่ 29 มกราคม พ.ศ.2481 โดย ปราศจากหลักฐานที่แน่นอน ตลอดจนผิดกระบวนการยุติธรรม¹⁰⁷ กรณีการใช้กำลังเข้าจับกุม ปราบปรามบุคคลที่ชุมนุมเรียกร้องรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 14-16 ตุลาคม พ.ศ.2516 ตามคำสั่ง ของผู้บังคับบัญชา¹⁰⁸ เป็นต้น.

สรุป

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในช่วงที่มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช และ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองซึ่งมีผู้นำทางการเมืองเข้มแข็ง หรืออธิบดีกรมตำรวจ เป็นตำรวจอาชีพแล้ว กิจการตำรวจกับการเมืองไทยจะเป็นไปในลักษณะตำรวจตกอยู่ภายใต้ อิทธิพลของนักการเมือง โดย ประการแรก ตำรวจตกเป็นเครื่องมือของนักการเมืองในการ แสวงหาและพิทักษ์รักษาอำนาจทางการเมือง ประการที่สอง นักการเมืองได้ใช้อำนาจและ อิทธิพลในการบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนชั้นเงินเดือน ตำแหน่งและลงโทษเพื่อผลประโยชน์ ในทางการเมือง ประการสุดท้าย ตำรวจตกอยู่ภายใต้การควบคุมของนักการเมืองหรือบุคคลที่ นักการเมืองสั่งมา เพื่อควบคุม.

¹⁰⁷ดูรายละเอียดในบทที่ 3.

¹⁰⁸ดูรายละเอียดในบทที่ 3.