



วิวัฒนาการ บทบาทและหน้าที่ของตำรวจสันติบาลกับการเมืองไทย

เพื่อเป็นการ เสริมสร้างให้เกิดความ เข้าใจต่อสถานภาพโดยทั่วไปของกลุ่มประชากร ที่ใช้ในการศึกษา ในบทนี้จึงได้ เสนอรายละเอียดเกี่ยวกับวิวัฒนาการ บทบาทและหน้าที่ของ ตำรวจสันติบาลกับการเมืองไทย โดยแบ่งการอธิบายเป็นประเด็นตามลำดับ คือ ตำรวจกับการเมือง ตำรวจกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตำรวจกับการพัฒนาทางการเมืองไทย ตำรวจสันติบาลกับการพัฒนาทางการเมือง ตำรวจสันติบาลในช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครอง ตำรวจสันติบาลในยุค พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ ตำรวจสันติบาลในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร ตำรวจสันติบาลในช่วงวิกฤตการณ์ และตำรวจสันติบาลในยุค การเมืองนำการทหาร ซึ่งได้ เสนอเป็นลำดับต่อไปนี้คือ

ตำรวจกับการเมือง

"ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีงามของประชาชนนั้น" เป็นสิ่งจำเป็นต้องมี เพื่อแสดงให้เห็นถึงความมั่นคงของชาติ ของรัฐ หรือประเทศนั้น ๆ และเป็น ความจำเป็นอย่างยิ่งที่ชาติ รัฐ หรือประเทศนั้น ๆ จะต้องสร้างมาตรการอำนวยความสะดวก และควบคุมการรักษาความสงบ เรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนให้ดำเนิน ไปด้วยดี ด้วยความมั่นคง เพื่อความผาสุกของประชาชนและความรุ่งเรืองของชาติ ของรัฐหรือของประเทศนั้น ๆ"¹

จากความจำเป็นที่จะต้องรักษาความมั่นคงปลอดภัยแห่งรัฐ ตำรวจจึงได้รับมอบหมาย ให้เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการที่จะ เข้าไปดำเนินการให้เกิดความสงบ เรียบร้อยและ ศีลธรรมอันดีงาม ณ ที่นั้นโดยเร็วที่สุด

ด้วยลักษณะบทบาทและหน้าที่ของตำรวจในอันที่จะรักษาความมั่นคงแห่งชาติ แห่งรัฐนั้น ซึ่งให้ เห็นถึงภารกิจและหน้าที่ของตำรวจที่เป็นไปอย่างกว้างขวางทั้งในมิติของ ประเด็นที่จะ เข้าไป

¹ พล.ต.ต. ดำรง เผ่าชัย, จุดยืนของตำรวจไทย (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล

เกี่ยวข้องกับและเวลาที่ใช้ไปในการปฏิบัติงาน ในประเด็นที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องเนื่องจากลักษณะของตำรวจ เป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยแห่งรัฐ (national security) ซึ่งความมั่นคงปลอดภัยแห่งรัฐแบ่งได้ออกมากมายหลายประเด็น เช่น ความมั่นคงในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ด้วยเหตุนี้ตำรวจจึงต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมือง เศรษฐกิจ สังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ขาดเสถียรภาพทางการเมือง (political stability) หรือระเบียบมกติกาทหารเมือง (political order) กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ยังขาดความแน่นอน ตำรวจซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รักษาความสงบและปลอดภัยของสังคมจึงต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมือง เพื่อรักษาคุณภาพของระบบการเมืองนั้น ๆ โดยอาจจะเข้าไปตั้งในแง่ของผู้ที่วางตัว เป็นกลางในการรักษาเสถียรภาพการเมืองหรือเข้าไปเป็นเครื่องมือของฝ่ายผู้มีอำนาจปกครอง อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าตำรวจจะเข้าไปดำเนินงานในลักษณะใดก็ตาม นั้นย่อมส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองในระดับหนึ่งอย่างแน่นอน

ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ เวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงาน เนื่องจากหน้าที่ของตำรวจคือการรักษาความสงบเรียบร้อย โดยลักษณะงานทำให้งานของตำรวจเป็นงานเต็มเวลาดังนั้นตำรวจจึง เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงฝ่ายเดียวที่เข้าติดต่อสัมพันธ์กับประชาชนทุกระดับตลอด 24 ชั่วโมงต่อวัน และ 7 วันต่อสัปดาห์ ตำรวจต้องบริการประชาชนทั้งในงานที่เกี่ยวกับอาชญากรรมและไม่เกี่ยวกับอาชญากรรม² ซึ่งได้แก่ งานเกี่ยวข้องกับการให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน การป้องกันสิทธิเสรีภาพ ชีวิต ทรัพย์สิน เคหสถาน การแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานของรัฐบาลของประชาชน ซึ่งถ้าการปฏิบัติงานของตำรวจในการรักษาความ เป็นธรรมและป้องกันสิทธิเสรีภาพมูลฐานทางการเมืองในด้านต่าง ๆ เหล่านี้เป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพพร้อมมิตรชอช และเต็มไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมแล้ว ก็เป็นที่แน่นอนว่าจะส่งผลให้ประชาชนเกิดความรู้สึกไว้วางใจทางการเมือง (political trust)

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

² ประจักษ์ เปี่ยมสมบูรณ์, การบริหารงานตำรวจ (เอกสารการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์, 2525), หน้า 2. และ จิรนิติ หะวานนท์, "บุคคลิกภาพในการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ" วารสารกฎหมาย (26 ตุลาคม 2526): หน้า 136.

ซึ่งส่งผลให้เกิดความรู้สึกในประสิทธิภาพทางการเมือง (political efficacy) คือ การคิดว่าตัวเขาเองมีอำนาจในการที่จะเข้าไปดำเนินการทางการเมืองเพื่อเปลี่ยนแปลง ในบางสิ่งบางอย่างได้ จนกระทั่งเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเมืองในที่สุด

ด้วยลักษณะงานของตำรวจดังกล่าวข้างต้น จึงอาจกล่าวโดยย่อได้ว่า ตำรวจกับการเมืองจึงไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้

ตำรวจกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย

โดยลักษณะงานของตำรวจแล้วจะพบว่ามีความแตกต่างกันออกไปจากอาชีพอื่น ๆ กล่าวคือ ¹

1. เป็นงานบังคับใช้กฎหมายซึ่งต้องปฏิบัติไปภายใต้สถานการณ์ความขัดแย้ง กล่าวคือ เป็นที่ทราบกันว่าการบังคับใช้กฎหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศนั้น มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับประชาชน เนื่องจากปัญหาอาชญากรรมในปัจจุบันมีความสลับซับซ้อนมาก ตำรวจจึงมีโอกาสถูกโจมตีและวิพากษ์วิจารณ์จากทุกฝ่ายในสังคม จริงอยู่ในการปฏิบัติหน้าที่นั้น เป้าหมายหลักของตำรวจคือความผาสุกของประชาชน แต่ก็อาจจะมีคนบางกลุ่มไม่พอใจ แม้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจจะเป็นไปตามแบบแผนที่วางไว้ถ้าหากไปขัดผลประโยชน์ ดังนั้นการปฏิบัติงานของตำรวจจึงเป็นไปด้วยความยากลำบาก ยิ่งถ้าตำรวจใช้อำนาจเกินขอบเขต หรือใช้อำนาจไปในทางแสวงหาผลประโยชน์ หรือแสดงกิริยาไม่สุภาพ ก็จะต้องยิ่งเพิ่มความขัดแย้งยิ่งขึ้นไปอีก

2. เป็นงานที่เสี่ยงอันตราย กล่าวคือ มีความจำเป็นต้องแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้า ในเวลาอันสั้นเกี่ยวกับเรื่อง เป็น เรื่องตาย เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องตัดสินใจเกี่ยวกับ "ความคิด" และ "ขอบเขตของความคิด" อย่างทันทีทันใด ซึ่งสิ่งเหล่านี้จำเป็นต้องใช้วิจารณญาณอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพและยอมรับผล

1

คณะกรรมการจัดทำแผนกรมตำรวจ. สภาพปัญหาประกอบแนวทางการวางแผนกรมตำรวจแบบท ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2524-2530).

3. เป็นงานที่ใช้ดุลยพินิจในระดับปฏิบัติงานค่อนข้างมาก ดังนั้นจึงให้อิสระในการใช้ดุลยพินิจสืบสวนสอบสวนและจับกุมผู้กระทำความผิด โดยเฉพาะข้าราชการตำรวจชั้นผู้น้อยนั้นมิมีอำนาจในการคัดลिनใจให้พระ เสด็จพระคุณค่อประชาชนอยู่ตลอดเวลา ซึ่งถ้าไม่มีความสุจริตใจในการปฏิบัติหน้าที่แล้วก็จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนได้มาก

4. เป็นงานที่ได้รับมอบหมายภาระความรับผิดชอบจากสังคมอย่างกว้างขวาง ซึ่งตำรวจไม่มีความสามารถจะทำได้อย่างครบถ้วนแล้วก็อาจเกิดความผิดพลาดได้ง่าย

ลักษณะงานพิเศษของตำรวจ ทำให้ทำงานของตำรวจมีความกว้างขวาง และโดยเฉพาะในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย การปฏิบัติหน้าที่ภารกิจยังมีขอบเขตความรับผิดชอบกว้างขวางขึ้นไปอีก โดยเข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่องราวเหตุการณ์ชีวิตประจำวันของประชาชนอย่างใกล้ชิด นอกจากนั้นถ้าบ้านเมืองเจริญขึ้นมากเพียงใด ความยุ่งยากของภารกิจตำรวจก็จะดูทวีมากเพิ่มขึ้นมากเท่านั้น โดยเฉพาะในภาวะหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในการรักษากฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม และประเทศชาติ เผชิญอุปสรรคขัดข้องอันเนื่องจากการปรับปรุงกลไกการบริหารงานตำรวจให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและจากปัจจัยอิทธิพลภาวะแวดล้อมภายนอก ซึ่งถ้าตำรวจไม่สามารถปรับปรุง (adaptation) การปฏิบัติงานของตัวเองให้เข้ากับภาวะแวดล้อมได้อาจทำให้เกิด "ช่องว่าง" หรือความไม่เข้าใจกันระหว่างตำรวจกับประชาชนกว้างขึ้น¹ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์จำเป็นต้องคำนึงถึงหลักดุลยภาพระหว่างสิทธิส่วนบุคคลกับหลักการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใต้กรอบข้อบังคับของสังคมและหลักกฎหมายของบ้านเมือง และยังรวมไปถึงการทำตัว เป็นสื่อกลางอำนวยความสะดวกช่วยเหลือ เกื้อกูลให้ประชาชนได้ใช้สิทธิ เสรีภาพโดยถูกต้องภายใต้หลักความยุติธรรม เสมอภาค แห่งกฎหมายประกอบควบคู่กันไป²

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 100.

² ประ เสริฐ เมฆมณี, ตำรวจและกระบวนการยุติธรรม (กรุงเทพฯ : บริษัท การพิมพ์, 2519), หน้า 88.

ด้วย เหตุผลดังกล่าวบทบาทของ เจ้าหน้าที่ตำรวจในระบอบประชาธิปไตยจึง จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขให้ เหมาะสมกับสภาพปัญหาความ เปลี่ยนแปลงของสังคม โดยการ ยึดถือหลักการบริหารงานที่กำหนด เป้าหมายที่แน่นอน กอปรด้วยการใช้หลักการทำงานรับ ผิดชอบร่วมกันและการสอดคล้องต้องกันระหว่าง วัตถุประสงค์กับ วิธีการปฏิบัติที่ยึดมั่นใน อุดมการณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ทั้งนี้จะต้องมุ่งคำนึงถึงผลลัพธ์ การปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้นกว่าจะ เบี่ยงเบนแผนที่ล้ำสมัยหรือไม่สม เหตุสมผล คราบ เท่าที่การ ปฏิบัตินั้น ๆ ถูกต้องตามหลักการแห่งกฎหมายและหลักศีลธรรม

ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ในสังคมประชาธิปไตยจึงไม่ เพียงแต่จะมีความ มุ่งมั่นในการสนองนโยบายอันชอบธรรมของรัฐบาล แต่ยังคงปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองสิทธิและ ผลประโยชน์ของประชาชน และรักษาความสงบ เรียบร้อยของบ้าน เมืองตามอุดมการณ์แห่ง การปกครองแบบประชาธิปไตยภายใต้หลักความยุติธรรมและ เสมอภาคตามกฎหมายที่มุ่งมุ่ง ส่ง เสริม เสรีภาพในส่วนบุคคลกับความสงบสุขของส่วนรวมประกอบกันไป ซึ่งการที่ตำรวจ จะปฏิบัติหน้าที่อย่างนี้ได้จะต้องมีการพัฒนาระบบตำรวจ ให้มีลักษณะ เป็นตำรวจที่ยึดมั่นอยู่ใน ความสุจริตยุติธรรม เพื่อเสริมสร้างศรัทธา ทัศนคติ ค่านิยมที่ถูกต้องของประชาชนต่อตำรวจ อย่างแท้จริง

ตำรวจกับการพัฒนาทางการเมืองไทย

ตำรวจนับได้ว่าเป็นสถาบัน เก่าแก่สถาบันหนึ่งของสังคมไทย มีวิวัฒนาการตั้งแต่ กรุงสุโขทัยเป็นราชธานี เมื่อ พ.ศ. 1781 และหลังจากนั้นเป็นต้นมาตำรวจได้มีวิวัฒนาการ มาตลอด ซึ่งพอจะแบ่งออกได้เป็น 3 ยุคใหญ่ คือ ¹

- 1) ตำรวจไทยยุคต้น.
- 2) ตำรวจไทยยุคปฏิรูปการปกครอง
- 3) ตำรวจไทยยุคหลัง เปลี่ยนแปลงการปกครอง

¹

1) คำรวจไทยยุคต้น (1781-2402)

คำรวจไทยยุคนี้เริ่มตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี แต่อย่างไรก็ตาม ในสมัยกรุงสุโขทัย เนื่องจากในสมัยนั้นบ้านเมืองมีความอุดมสมบูรณ์ กอปรกับประชาชน เป็นผู้ใฝ่ศีลธรรมตั้งข้อความในศิลาจารึกคอนหนึ่งว่า

"คนในเมืองสุโขทัยนี้ ทั้งชาวแม่ชาวเจ้า ห่วยฝ่งห่วยบาง ถูกเจ้าลูกขุน ทั้งสิ้น ทั้งหลาย ทั้งผู้ชายผู้หญิง ฝูงท่วยมีศรัทธาในพุทธศาสนา ทรงศีล เมื่อพระชนมทุกคน"

หลักฐานที่ปรากฏทำให้สันนิษฐานได้ว่า ปัญหาทางสังคมและอาชญากรรมในสมัยนั้น น่าจะมีน้อย ผู้ที่ทำหน้าที่คำรวจอาจจะได้แก่ผู้ที่รับใช้ใกล้ชิดพ่อขุนฯ หลักฐานเกี่ยวกับคำรวจ ในสมัยนี้ไม่ปรากฏเด่นชัด แม้หลักฐานได้ปรากฏชัดเจน เมื่อสมัยพระรามาธิบดีที่ 1 ทรงตรา กฎหมายขึ้นฉบับหนึ่ง เรียกว่า "พระอัยการลักพา" เมื่อปี พ.ศ. 1899 ซึ่งสันนิษฐานว่าคำรวจ คงจะทำหน้าที่ติดตามทาส และทำหน้าที่ติดตามผู้ถูกลักพาตัว

หลักฐานได้ปรากฏอย่างชัดเจน เป็นครั้งแรกในรัชสมัยพระบรมไตรโลกนาถแห่ง กรุงศรีอยุธยา ซึ่งได้โปรดเกล้าฯ ให้ตราระเบียบปกครองบ้านเมือง เป็นจตุสดมภ์ โดยให้ แบ่งการปกครองออกเป็น 4 เหล่า ได้แก่ เวียง วัง คลัง นา รวมทั้งได้มีการกล่าวถึงกิจการ คำรวจในรัชสมัยนี้ด้วย กิจการคำรวจในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้แบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย คือ คำรวจพระนครบาลและคำรวจภูธร สังกัดอยู่กับกรมเวียง ซึ่งมีเจ้าพระยาจักรีศรีอครักษ์ เป็นผู้บังคับบัญชา ส่วนคำรวจหลวงสังกัดอยู่กับกรมวัง ซึ่งมีเจ้าพระยาธรรมาธิบดีศรีรัตนมณเฑียรบาล เป็นผู้บังคับบัญชา นอกจากนี้พระบรมไตรโลกนาถได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราศักดินาของคำรวจไว้ เป็นบรรทัดฐาน เช่นเดียวกับศักดินาของข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ ¹

จากพยาน เอกสารดังกล่าวยืนยันว่า "คำรวจ" ได้รับการสถาปนาขึ้นแล้วในประเทศไทย อย่างมั่นคงในรัชสมัยพระบรมไตรโลกนาถ และมี เอกสารทางราชการที่สำคัญอีกหลายฉบับที่ แสดงว่าบุคคลที่จะ เข้ารับราชการคำรวจในสมัยนั้นต้อง เป็นผู้ที่มีชาติตระกูลที่สืบเชื้อสายจาก บรรพบุรุษที่ประกอบคุณงามความดีต่อชาติ ศาสน์ กษัตริย์ และเป็นบุคคลที่ไว้วางพระราชหฤทัย การบังคับบัญชาคำรวจในสมัยกรุงศรีอยุธยาจึงอยู่ภายใต้พระมหากษัตริย์โดยตรง

¹

เรื่องเดียวกัน, หน้า 166.

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนกลาง คำรวจถูกแบ่งตามหน้าที่ออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายแรกคำรวจนอก ชาย-ขวา ทำหน้าที่ตรวจล้อมวังทหารใน ล้อมวังอาสาพิเศษ ตั้งกองแทรก ฝ่ายที่สองคือ คำรวจใน ชาย-ขวา รับผิดชอบกำกับรักษาประตูชายขวา กำกับชาววัง เเวร์บู้ชี่ ผู้นอนเวรประจำช่อง รวมทั้งตรวจกองร้อย กองซุ่ม และกองคอย และฝ่ายที่สามคำรวจใหญ่ชาย-ขวา กับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่สังกัดคำรวจ¹

อย่างไรก็ตาม กิจการคำรวจยุคต้นได้ก่อตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ภายในขอบเขตจำกัด และสันนิษฐานว่าไม่ได้ครอบคลุมไปยังท้องที่ห่างไกล เพราะจุดมุ่งหมายของคำรวจก็เพื่อการถวายอารักขาขององค์พระมหากษัตริย์โดยใกล้ชิด

คำรวจในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ในตอนต้นก็ได้ปฏิบัติหน้าที่ เช่น เดียวกับ ในสมัยกรุงศรีอยุธยา แต่เนื่องจากในสมัยสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าได้มีการร่างกฎหมายตราสามดวงขึ้น ทำให้คำรวจต้องรับผิดชอบมากยิ่งขึ้นในการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะในสมัยสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการแบ่งพื้นที่กรุงรัตนโกสินทร์ออกเป็น เขต แต่ละเขตอยู่ในบังคับบัญชาของข้าหลวงกองจับ²

กล่าวโดยสรุป คำรวจไทยในยุคต้นปฏิบัติภารกิจหลักในฐานะราชองครักษ์และผู้รับสนองพระประสงค์ของพระมหากษัตริย์ไทย อำนาจหน้าที่ของคำรวจจึงเกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศอยู่บ้าง แต่ก็ไม่ได้เป็นไปในลักษณะผูกขาดโดยเฉพาะในท้องถิ่นชนบท ประชาชนไทยต่างก็มีหน้าที่ตามกฎหมายในการมืองกันโจรผู้ร้ายและจับกุมผู้ก่อการร้ายในเขตชุมชนของตน กิจกรรมของคำรวจเริ่มรับผิดชอบคือปัญหาอาชญากรรมและรักษาความสงบเรียบร้อยมากขึ้นในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น แต่ก็มักเป็นไปในลักษณะจับกุมปราบปราม ระงับเหตุ โดยไม่ได้ทำการตรวจตราป้องกัน ถึงแม้กระนั้นก็อาจกล่าวได้ว่า ยุทธวิธีคำรวจดังกล่าวเหมาะสมกับกาลสมัย เพราะบ้าน เมืองขณะนั้นมีความสงบร่มเย็นโดยทั่วไป

2) คำรวจไทยยุคปฏิรูปการปกครอง (2403-2475)

เริ่มในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ยุคนี้ เป็นยุคที่มีการปฏิรูปการบริหารประเทศอย่างกว้างขวาง รวมทั้งกิจการคำรวจด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากการที่

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 168.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 172.

สมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพยายาม เจริญสัมพันธไมตรีกับชาติมหาอำนาจ ทำให้ทรงยินยอม เสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตซึ่งส่งผลให้กิจการตำรวจ เริ่มประสบกับความยุ่งยาก นอกจากนี้ในช่วงนี้ปัญหาอาชญากรรม เริ่มทวีสูงขึ้น และลำห้วยข้าหลวงกองจับสังกัดกรม เมืองไม่สามารถปราบปรามอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกองตำรวจ เช่นเดียวกับประเทศตะวันตก โดยมี Captain Samuel Joseph Bird Ames เป็นผู้วางโครงสร้าง ในปี พ.ศ. 2403 กองตำรวจหลวงซึ่งเรียกในสมัยก่อตั้งว่า "กองโปลิสคอนสตาเบิ้ล" จัดเป็นหน่วยรักษาความสงบเรียบร้อยภายในพระนคร โดยทำหน้าที่แทนข้าหลวงกองจับและกองตระเวนชาย-ขวาที่ถูกลบไป ¹

หน้าที่ของกองโปลิสในระยะเริ่มต้นคือการรักษาความสงบเรียบร้อยในย่านสำเพ็ง ซึ่งในระยะแรกมุ่งเน้นที่การจัดสายตรวจและการเข้าเวรยาม เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปราบปรามอาชญากรรม ซึ่งการบริหารงานตำรวจในช่วงนี้ประสบกับอุปสรรคเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะปัญหาสภาพนอกอาณาเขต เพราะสิทธิสภาพนอกอาณาเขตมิได้ควบคุมแต่เฉพาะพลเมืองของประเทศที่ทำสนธิสัญญากับประเทศคนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงบุคคลสัญชาติอื่นที่อยู่ภายใต้บังคับของประเทศดังกล่าวอีกด้วย ซึ่งคนในบังคับต่างชาตินบางคนได้เข้าทำมาหากินในประเทศไทย เป็นการถาวรแต่ก็ไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่กระบวนการยุติธรรมของไทย เป็นต้น

แม้ว่ากิจการตำรวจจะประสบอุปสรรคมากมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต สภาพภาพที่ต่ำต้อย แต่กิจการตำรวจก็ได้พัฒนามาโดยตลอด โดยเฉพาะในปี 2418 กองโปลิสได้ร่างระเบียบข้อบังคับและแบบธรรมเนียมต่าง ๆ ของตำรวจให้รัดกุมยิ่งขึ้น เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตำรวจ ตลอดจนการสมัครบุคคลเข้ารับราชการตำรวจ และได้ตราเป็นกฎหมายโปลิสรักษาพระนคร 53 ข้อขึ้น ทำให้ระบบบริหารงานของตำรวจมีหลักเกณฑ์และเกิดระบบคุณธรรมขึ้นในกรมตำรวจ ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2444 สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนชื่อ "กองโปลิส" เป็น "กรมกองตระเวน" และให้จัดตั้งศาลกรมกองตระเวนขึ้นสำหรับชำระคดีต่าง ๆ ที่บุคคลกระทำผิดกฎหมายโปลิส ²

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 174.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 178.

สำหรับกิจการตำรวจธรรพ์ได้เกิดขึ้นในช่วงนี้ด้วย กล่าวคือ แต่เดิมการรักษาความสงบ การปราบปราม และจับกุมผู้ร้าย เป็นหน้าที่ของเพ็ชชฎาจำเมือง แต่เมื่อสังคมได้พัฒนาทันสมัย มากขึ้น ปัญหาอาชญากรรมก็ได้ทวีความรุนแรงขึ้นเช่นเดียวกัน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว จึงได้จัดตั้งทหารไปลิส (military police) ขึ้นในปี 2419 และได้ เปลี่ยนชื่อเป็น "กรมกองตระเวนหัวเมือง" จนกระทั่งกลายเป็นกองตำรวจธรรพ์ในที่สุด ตำรวจธรรพ์มีการทำหน้าที่เช่นเดียวกับตำรวจนครบาล เว้นแต่การไล่สวนคดีให้อยู่ภายใต้ อำนาจหน้าที่ของฝ่ายกรมการอำเภอ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติตำรวจธรรพ์มีลักษณะกึ่งทหาร โดยเข้ารับการฝึกแทนทหารในการทำหน้าที่ตรวจรักษาเขตแดนของประเทศ หลังจากนั้น กิจการตำรวจธรรพ์ได้เติบโตขึ้น นับตั้งแต่ปี 2440 ถึง 2451 ได้มีการตั้งกองตำรวจธรรพ์ ถึง 10 กองด้วยกันในจังหวัดต่าง ๆ

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เกิดเหตุการณ์กบฏ ร.ศ.130 ได้เรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงการปกครองซึ่ง ร.อ.ขุนทวยหาญพิทักษ์ (เหล็ง ศรีจันทร์) เป็น หัวหน้าก่อการ แต่ได้ถูกสืบทราบและถูกจับกุมเสียก่อนโดยตำรวจธรรพ์ นำโดย พล.ต.พระยา วาสูเทพ เจ้ากรมตำรวจธรรพ์ กิจการของกรมตำรวจในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า มิได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหรือหลักการที่สำคัญแต่อย่างใด เพียงแต่พยายามขยายกิจการ ตำรวจธรรพ์ออกไปในส่วนภูมิภาคมากขึ้น รวมทั้งมีการตั้งจเรตำรวจและการจัดตั้งตำรวจ ส่วนกลางขึ้น เพื่อสนับสนุนการจัดการของตำรวจท้องที่

กล่าวโดยย่อแล้วตำรวจไทยยุคที่ 2 ได้นำรูปแบบตำรวจตะวันตกโดยเฉพาะของ อังกฤษมาประยุกต์ใช้ด้วยเหตุผลเกี่ยวกับการเมืองระหว่างประเทศ ผู้ก่อตั้งตำรวจนครบาล และตำรวจธรรพ์ ทั้งสองท่านก็เป็นชาวยุโรป กิจการตำรวจไทยยุคนี้มุ่งรักษาความสงบเรียบร้อย ภายในประเทศ ประกอบกับการควบคุมปัญหาอาชญากรรมเป็นหลักสำคัญ ตำรวจไทยยุคปฏิรูปนี้ จัดได้ว่ามีความก้าวหน้าเป็นอย่างมาก ทั้งด้านบริหาร วิทยาการ และปฏิบัติการ อาชีพตำรวจ แผนใหม่ค่อยได้รับการพัฒนาจากสถานภาพที่ด้อยกว่าข้าราชการอื่น ๆ จนทัดเทียมกับข้าราชการ ฝ่ายต่าง ๆ โดยทั่วไป ดังนั้นยุคที่สองนี้จึงนับได้ว่าเป็น "ยุคทอง" ของการตำรวจไทยที่มุ่ง พัฒนาเข้าสู่ตรรกะของตำรวจอาชีพ มุ่งยึดอุดมการณ์ "ตำรวจของประชาชน" เป็นสำคัญ

3) ตำรวจยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ภายใต้การนำของพระยาพหล พหลพยุหเสนา ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อกองตำรวจทั้งในด้านตัวบุคคลและโครงสร้าง กล่าวคือ

ในด้านตัวบุคคลภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ พระยาอธิการประกาศ (หลุย จาติกวณิช) ซึ่งเป็นอธิบดีกรมตำรวจขณะนั้น เป็นผู้ชักใฝ่พิทักษ์ปกป้องกลุ่มเจ้านายเชื้อพระวงศ์ ดังนั้น เมื่อคณะราษฎรทำการปฏิวัติ เป็นผลสำเร็จ จึงได้ปลด พ.ศ.ท.พระยาอธิการประกาศ ออกจากตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๔๗๕ โดยได้แต่งตั้ง พ.ศ.อ.พระยาบุเรศผดุงกิจ (รวย พรหมโมบล) ขึ้นแทน¹

สำหรับในด้านโครงสร้างในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีการเปลี่ยนแปลงชื่อกรมตำรวจ เป็น "กรมตำรวจ" โดยมีประกาศเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเรื่องการแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ ๒๔๗๕ จัดแบ่งกิจการกรมตำรวจออกเป็น ๔ ส่วน คือ

ส่วนที่ ๑ หน่วยส่วนกลางและสำนักบริหารของอธิบดีกรมตำรวจ มีกองขึ้นตรง ๖ กอง คือ กองกลาง กองบัญชี กองตระเวน กองคดี กองตรวจคนเข้าเมือง และกองทะเบียนกลาง ขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมตำรวจ

ส่วนที่ ๒ ตำรวจนครบาลแบ่งออกเป็น ๓ ภาค คือ ตำรวจนครบาลเหนือ ตำรวจนครบาลใต้ และตำรวจนครบาลธนบุรี แต่ละภาคมีผู้บังคับการเป็นผู้บังคับบัญชาควบคุมส่วนต่าง ๆ

ส่วนที่ ๓ ตำรวจภูธร แบ่งออกเป็น ๔ ภาค คือ ตำรวจภูธรภาคกลาง ตำรวจภูธรภาคใต้ ตำรวจภูธรภาคตะวันออก และตำรวจภูธรภาคเหนือ การควบคุมบังคับบัญชาแต่ละภาค อยู่ภายใต้ผู้บังคับการ

ส่วนที่ ๔ ตำรวจสันติบาล ซึ่งเป็นหน่วยที่ตั้งขึ้นเพื่อทำงานตำรวจภูบาล ตำรวจภูธรกลาง และตำรวจนครบาลพิเศษเข้าด้วยกันภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาในภายหลัง ตำรวจสันติบาลได้ขยายงานออกเป็นกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง

เหตุการณ์สำคัญภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองก็คือกบฏวังแดง ในเดือนตุลาคม ๒๔๗๖ เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้คณะราษฎรเริ่มตระหนักในความสำคัญของกรมตำรวจ ในฐานะเป็นฐานอำนาจทางการเมือง ด้วยเหตุนี้ พ.ศ. หลวงอดุลเดชจรัส (ยศขณะนั้น) จึงได้รับโอนจากตำแหน่งทางทหารมาดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมตำรวจ ภายใต้การบริหารงานของ พ.ศ.อ. หลวงอดุลเดชจรัส ระหว่างปี ๒๔๗๙ ถึง ๒๔๘๘ รวมเวลาเกือบ ๑๐ ปี ไม่ปรากฏว่ามีการเปลี่ยนแปลงในหลักการหรือสาระสำคัญ งานในแต่ละหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบ โดยแบ่งงานเป็นส่วนส่วนโดยไม่ก้าวก้ำกัยกัน เช่น งานด้านการเมืองก็แบ่งให้เป็นที่ของ ตำรวจสันติบาล เป็นผู้ดำเนินการ งานด้านอาชญากรรม เป็นหน้าที่ของตำรวจท้องที่ งานในเขต

¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า ๑๙๐.

กรุงเทพ เป็นหน้าที่ของตำรวจนครบาล ในต่างจังหวัด เป็นหน้าที่ของตำรวจภูธร สำหรับงานสำคัญหรืองานพิเศษ เป็นหน้าที่ของตำรวจสอบสวนกลาง

หลังจากนั้นกิจการของตำรวจก็ได้พัฒนาโดยเป็นลำดับโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัย พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ ได้ตั้งหน่วยขึ้นหลายหน่วย เป็นต้นว่า ตำรวจรถไฟ กองตำรวจน้ำ กองตำรวจพลร่ม กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ตำรวจยานเกราะ ตำรวจม้า เป็นต้น โดยได้รับความสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้ส่งรถถังหุ้มเกราะ เครื่องบิน เฮลิคอปเตอร์ เรือและอาวุธทันสมัยให้กรมตำรวจไทย¹ ในขณะที่กรมตำรวจมีอัตรากำลังเป็นจำนวนถึง 43,000 คน² การพัฒนาและเติบโตของกรมตำรวจอย่างมหึมาศาลในสมัย พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ มีผู้วิจารณ์ว่า กรมตำรวจแทบจะกลายเป็นกองทัพบกแห่งที่ 2 ที่เดียว³ สมกับคำขวัญที่ พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ ว่า "ไม่มีอะไรภายใต้ดวงอาทิตย์นี้ที่ตำรวจไทยทำไม่ได้"⁴

พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับวงการเมืองอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง และโฆษกของรัฐบาลในสภา เมื่อประกอบกับ พล.ต.อ. เผ่า เป็นอธิบดีกรมตำรวจ ซึ่งมีอำนาจด้าน "ความมั่นคงและการสืบราชการลับ" ได้มีอำนาจสืบสวนฝ่ายที่

¹ John D. Montgomery, The Politics of Foreign Aid (New York: Praeger Co., 1973), p.283.

² Frank C. Darling, Thailand and the United State (Washington: Public Affairs, 1965), p.114.

³ ทักษิณ เจลิมเตียรณ, การเมืองระบอบพ่อขุนอุปถัมภ์เผด็จการ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 106.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 106-107.

ไม่เห็นด้วยทางการเมือง ผู้ก่อความไม่สงบทางการเมืองที่ถูกสงสัยว่ากำลังต่อต้านรัฐบาล และพวกที่สนับสนุนคอมมิวนิสต์¹ พล.ค.อ. เผ่าฯ ได้ใช้อำนาจดังกล่าวนี้อย่างกว้างขวาง กรณีที่ได้รับการกล่าวขวัญมากที่สุดกรณีหนึ่ง คือ กรณีการหายสาบสูญของ นายเตียง ศิริขันธ์ นางชาญและนายเล็ก บุญชาติ นางพงษ์ เขียววิจิตร และ นายสง่า ประจักษ์เวช ซึ่งทั้งหมด ได้ถูกฟ้องในข้อหาฆาตกรรมและฐานปกปิดหลักฐานระหว่างการสอบสวนของรัฐบาล เมื่อ พ.ศ. 2501²

พล.ค.อ. เผ่าฯ ศรียฉนวนนท์ มีศักยภาพทางการเมืองอย่างสูง และได้ใช้อำนาจในทางการเมือง จนกระทั่งผู้เชี่ยวชาญอเมริกันได้วิเคราะห์และพยากรณ์ว่า "พล.ค.อ. เผ่าฯ คือบุคคลที่จะสืบทอดอำนาจต่อจาก จอมพล ป.พิบูลสงคราม" การใช้อำนาจของ พล.ค.อ. เผ่าฯ ทำให้จอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีขณะนั้นเกิดความไม่ไว้วางใจและสนับสนุน จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ขึ้นมาคานอำนาจ³

เหตุการณ์ที่มีผลกระทบสำคัญต่อกรมตำรวจรุนแรงยิ่งกว่าครั้งใดในประวัติศาสตร์ การตำรวจไทย คือ การรัฐประหาร 2500 พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยึดอำนาจได้สำเร็จ ขับไล่ พล.ค.อ. เผ่าฯ ออกจากประเทศและเข้าควบคุมกรมตำรวจไว้ในอำนาจ โดยในปี 2502 จอมพลสฤษดิ์ ฯ ได้เข้ารักษาการตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ และกล่าวได้ว่านับตั้งแต่บัดนั้นมา กิจกรรมตำรวจได้ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลอย่างเข้มงวด ในฐานะฐานอำนาจทางการเมืองและในฐานะเป็น เครื่องมือในการกวาดล้างศัตรูทางการเมือง ในยุคนี้กรมตำรวจ ได้ดำเนินการกวาดล้างทั้งอันธพาลและคอมมิวนิสต์อย่างกว้างขวางโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502 เช่นการจับกุมนักหนังสือพิมพ์ที่ขัดแย้งกับ รัฐบาล การจับกุมนักการเมือง จับกุมผู้ไปเยือนประเทศจีนคอมมิวนิสต์ เป็นต้น

1

ศาลคดี (ดำ) ที่ 2628/2501 และคดี (แดง) ที่ 2942/2502 และโปรดดูสว่าง ลานเหลือ, 37 ปีแห่งการปฏิวัติ (กรุงเทพฯ : สยามบรรณาการพิมพ์, 2528), หน้า 279-284.

2

Darling, Thailand and the United State, p. 115.

3

ทักษ์ เจลิมเตียรณ, การเมืองระบอบพ่อนุอุปถัมภ์เผด็จการ, หน้า 117.

ต่อมาเมื่อ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงแก่กรรม พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์ ได้เข้าดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ ตั้งแต่ปี 2506-2515 ตลอดระยะเวลาดังกล่าว ระบบอุปถัมภ์ได้แพร่หลายอย่างกว้างขวาง เมื่อ พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์ เกษียณอายุ เมื่อ 30 ก.ย.2515 จอมพลประภาส จารุเสถียร ได้เข้ารักษาการตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ ตั้งแต่วันที่ 1 ต.ค. 2515 ถึง 16 ต.ค.2516 กรมตำรวจตกอยู่ในฐานะเครื่องมือทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง เช่นเดียวกับในสมัยจอมพลสฤษดิ์ฯ

เหตุการณ์ 14 ต.ค. 2516 ได้ทำให้ จอมพล ประภาส จารุเสถียร ที่รักษาการ.ณ ในตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจได้ลี้ภัยออกไปนอกประเทศ ตำรวจในช่วง 14 ต.ค.2516 เกิดภาวะการไร้การควบคุม "เกิดสูญอำนาจ" (power vacuum) ในกรมตำรวจ ตำรวจสูญเสียความชอบธรรมในสายตาของประชาชนไปอย่างมากหลังเหตุการณ์ไม่สงบนั้น ตามถนนทุกสายในกรุง เทพไม่มีตำรวจปฏิบัติหน้าที่อยู่เลย¹

หลังจากนั้นกรมตำรวจได้มีวิวัฒนาการต่อมาอย่างค่อเนื่อง ตำรวจเริ่มสามารถปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างการบริหารและมีความ เป็นอิสระ (autonomy) ได้ในระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม กิจการของกรมตำรวจก็ยังตกอยู่ภายใต้ "วงจรกิจกรรมเมือง" อย่างไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้

กล่าวโดยสรุปแล้ว ตำรวจไทยในยุคที่ 3 นี้ มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่าได้ถูกเปลี่ยนแปลงจากมาตรการการป้องกันคุ้มครองสังคมโดยส่วนรวม หันเหเข้าสู่การปกป้องกลุ่มการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ องค์การกรมตำรวจพร้อมจะเป็นตำรวจการเมืองมากกว่าตำรวจของประชาชน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาผู้บริหารงานของกรมตำรวจที่ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งมากเพียงใด ความผูกพันทางการเมืองกับผลประโยชน์ก็ได้เข้ามาเกี่ยวพันด้วยอย่างไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้



¹ สยามรัฐ, 15 ตุลาคม 2516, หน้า 3.

ตำราวจสันติบาลกับการพัฒนาทางการเมือง

ตำราวจสันติบาล เป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญยิ่งหน่วยงานหนึ่งของกรมตำรวจ ที่ปฏิบัติภารกิจและหน้าที่การงานแตกต่างไปจากหน้าที่ตำรวจโดยทั่วไป¹ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งมัก เป็นหน้าที่การงานที่ต้องกระทำในลักษณะอันไม่พึงเปิดเผย ซึ่งอาจจะให้ทราบกัน เฉพาะภายในหน่วยงานเท่านั้น² หน้าที่เหล่านั้นได้แก่ หน้าที่เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน ป้องกันปราบปรามการกระทำผิดต่อความมั่นคงของรัฐ ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร การกระทำผิดต่อราชบัลลังก์ การกระทำผิดทางการเมือง การกระทำผิดต่อพระราชบัญญัติ ป้องกันการกระทำอัน เป็นคอมมิวนิสต์ การถวายความปลอดภัยแด่องค์พระบาทสมเด็จพระ เจ้าอยู่หัว สมเด็จพระบรมราชินีนาถ พระบรมวงศานุวงศ์ พระราชอาคันตุกะ รักษาความปลอดภัยให้แก่บุคคลสำคัญชาวต่างประเทศที่เป็นแขกของรัฐบาล ตลอดจนเป็นเจ้าของที่ตาม บทกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสัญชาติ พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พระราช บัญญัติการพิมพ์ พระราชบัญญัติการเนรเทศ และบทกฎหมายเกี่ยวกับสมาคมและมูลนิธิ³

ด้วยเหตุผลดังกล่าวเบื้องต้น ดังนั้น จึงอาจกล่าวสรุปได้ว่า กองตำราวจสันติบาล เป็นหน่วยงานหลักของกรมตำรวจที่ทำหน้าที่ เน้นหนักและ เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปราม การกระทำผิดทางการเมือง การให้ความอารักขาบุคคลสำคัญในบางกรณี นอกจากนี้ ยังปฏิบัติหน้าที่ซึ่ง เกี่ยวเนื่องกับ เสถียรภาพและสิทธิของประชาชน ตลอดจนถึงความมั่นคงของ ประเทศชาติโดยส่วนรวมอีกด้วย⁴

¹ ร.ต.อ. วีระ วิสุทธกุล, "ตำราวจสันติบาลกับการฝึกอบรม" (เอกสารวิจัย หลักสูตรสารวัตรและผู้บังคับกอง รุ่นที่ 1 กองบัญชาการตำรวจ กรมตำรวจ, 2523), หน้า 6.

² กรมตำรวจ, ระเบียบกรมตำรวจว่าด้วยกำหนดหน้าที่การงานในราชการกรมตำรวจ พ.ศ. 2508 (พระนคร : โรงพิมพ์กรมตำรวจ, 2508), หน้า 101.

³ กองตำราวจสันติบาล กรมตำรวจ, เอกสารประกอบการบรรยายสรุปเรื่องใน โอกาส พล.ต.อ.ณรงค์ มหามนต์ อ.ดร.และคณะตรวจเยี่ยมกองตำราวจสันติบาล เมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2526. (เอกสารอัดสำเนา).

⁴ กองวิจัยและวางแผน กรมตำรวจ, การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม (พระนคร : ไทยมิตรการพิมพ์, 2512), หน้า 49.

จากความสำเร็จของตำรวจสันติบาลในมิติทางการเมืองดังกล่าว ดังนั้นจึงเป็นที่น่าสนใจว่า ตำรวจสันติบาลได้มีวิวัฒนาการทั้งทางโครงสร้างและพฤติกรรม เกี่ยวข้องกับการเมืองอย่างไร โดยในที่นี้จะได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 5 ช่วง

1. ตำรวจสันติบาลในช่วง เปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475-พ.ศ. 2495)
2. ตำรวจสันติบาลในยุค พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ (พ.ศ. 2495-พ.ศ. 2500)
3. ตำรวจสันติบาลในยุค จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร (พ.ศ. 2500-พ.ศ. 2516)
4. ตำรวจสันติบาลในช่วงวิกฤตการณ์ 14 ตุลาคม 2516 - 6 ตุลาคม 2519 และ
5. ตำรวจสันติบาลในยุคการเมืองนำการทหาร ตามนโยบาย 66/2523 และ 65/2525 ¹

ตำรวจสันติบาลในช่วง เปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475 - พ.ศ. 2495)

ตำรวจสันติบาลมีกำเนิดตั้งแต่สมัยใดไม่ปรากฏหลักฐานเป็นที่แน่ชัด มีหลักฐานปรากฏพอสันนิษฐานได้ว่า ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการตั้งตำรวจประเภทหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า "โปลิศมิด" ทำหน้าที่สืบสวนเหตุการณ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับอาชญากรรม ดังหลักฐานที่ พ.ต.ท. อารักษ์ รามโกมุท ได้แสดงไว้ว่า

"พวกนี้พอดกตำจะแต่งตัวมุงกางเกงแพรสีดำ ใส่เสื้อยืด มีผ้าขาวม้าที่เรียกว่า ผ้าใส่ปลาไหล ลักษณะเหมือนไหมสีต่าง ๆ คาดพุง ถืดตะพืดหัวเลี่ยมเงินหนีบรักแร้ ใส่หมวกคลุม ๆ เดินท่อม ๆ ไปตามตรอกซอกซอยต่าง ๆ ทุกคืน เพื่อสืบสวน สดับตรับฟัง เหตุการณ์โจรผู้ร้าย" ²

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีหลักฐานแน่ชัดขึ้น เมื่อพระองค์มีพระราชประสงค์ให้ราชการกรมตำรวจอุดรดำเนินเจริญยิ่งขึ้น โดยให้ทำการพัฒนาหน่วยงาน

¹ ในการแบ่งช่วงของการดำเนินงานของสันติบาลออกเป็นช่วงต่าง ๆ นี้ ผู้ศึกษาได้กรอบแนวความคิดจากท่าน พ.ต.อ. อุทัย อัสววิไล รองผู้บังคับการตำรวจสันติบาล (ปัจจุบัน) สัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 20 ก.พ. 2528 เวลา 14.00-15.00 น.

² พ.ต.ท. อารักษ์ รามโกมุท, "ตำรวจไทยเมื่อ 200 ปีก่อน" ตำรวจสัมพันธ์ (ธอ เมษายน, 2525), หน้า 10-14.

ให้สอดคล้องกับสภาพความเจริญของบ้านเมือง อีกทั้งเป็นการสมควรที่จะจัดให้มีเจ้าหน้าที่ซึ่งรอบรู้ในวิชาการบางอย่างเป็นพิเศษขึ้นไว้เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนปราบปรามผู้กระทำความผิด¹ ดังนั้น เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475 จึงได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้จัดระเบียบการแบ่งส่วนราชการของกรมตำรวจขึ้นใหม่ โดยรวมกรมตำรวจภูธร ตำรวจกองพิเศษ กับตำรวจภูธรกลางเข้าด้วยกัน ตั้งขึ้นเป็น "ตำรวจสันติบาล"² มีหัวหน้าเป็นผู้บังคับการ 1 นาย แบ่งออกเป็น 3 กอง คือ กองที่ 1 และกองที่ 2 มีหน้าที่เป็นกำลังช่วยเหลือตำรวจนครบาลและตำรวจภูธร ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิด ส่วนกองที่ 3 ให้แบ่งเป็น 4 แผนกคือ แผนกทะเบียนพิมพ์ลายนิ้วมือ แผนกบันทึกแผนและประชุมกรรม แผนกวิทยากร และแผนกบัญชีโจรสลัดราย ออกรูปพรรณผู้ร้ายหลบหนีและของหาย โดยมี พ.ต.อ.พระนรากรบริรักษ์ (เจิม ปิณฑะรุจิ) เป็นผู้บังคับการท่านแรก โดยมีที่ทำการอยู่บริเวณท่าเตียน กรุงเทพมหานคร³

ตำรวจสันติบาลในช่วงนี้ต้องเผชิญกับความผันผวนทางการเมืองที่สืบเนื่องจากการปฏิวัติในปี 2475 ทั้งนี้เพราะ พล.ต.ท.พระอิทธิฤทธิ์ประกาศ (หลุย จาติกวณิช) ซึ่งเป็นอธิบดีกรมตำรวจขณะนั้นถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ฝึกฝึในกลุ่พระราชวัง เมื่อคณะราษฎรทำการปฏิวัติสำเร็จจึงได้ทำการปลด พล.ต.ท.พระยาอิทธิฤทธิ์ประกาศ ออกจากตำแหน่ง และได้ทำการแต่งตั้ง พ.ต.อ.พระยาอนุสรณ์ธรรการ (จ่าง วิจารณ์ทุกะ) เข้าเป็นอธิบดีกรมตำรวจ และได้แต่งตั้ง พันตรีหลวงอดุลย์เดชจรัส ซึ่งเป็นเพื่อนสนิทของหลวงพิบูลสงคราม มาเป็นรองอธิบดี พร้อมกับแต่งตั้งยศให้เป็นพันตำรวจโท นอกจากนี้ยังได้มีการโยกย้ายนายทหารมาเป็นตำรวจอย่างมากมาย โดยอ้างว่าเพื่อความรวดเร็วและแน่นอนในการหาหลักฐาน การสอบสวนจับกุมผู้ที่คิดกบฏ⁴

¹ พ.ต.อ. วีระ วิสุทธกุล, "ตำรวจสันติบาลกับการฝึกอบรม", หน้า 8.

² กระทรวงมหาดไทย, "ประกาศเสนาบดี ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2475 เรื่องการจัดแบ่งแผนงานในกรมตำรวจ", ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 45 พ.ศ. 2475 (ร.ศ. 191), หน้า 387.

³ สุวิทย์ สุวรรณสุภม, ประวัติของตำรวจสันติบาล (เอกสารของหน่วยฝึกอบรมกองตำรวจสันติบาล กรมตำรวจ, 2514), หน้า 2-9. (เอกสารอัดสำเนา).

⁴ พ.ต.ต. อนันต์ เสนาจันทร์, อ.ดร. อ้นทราย (พระนคร : สำนักพิมพ์พิชเนศ, 2517), หน้า 23.

มีผู้ตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับ การเข้ามาดำรงตำแหน่งของ พ.ค.หลวงอดุลย์เดชจรัส นั้นที่แท้จริงก็เพื่อการเข้ามาควบคุมกรมตำรวจนั่นเอง เพราะอำนาจที่แท้จริงมิได้อยู่ที่อธิบดีกรมตำรวจ แต่อยู่ที่รองอธิบดีกรมตำรวจ ดังจะเห็นได้จากการที่อธิบดีกรมตำรวจต้องทำบันทึกเสนอต่อรองอธิบดี โดยระบุว่า "เสนอรองอธิบดีเพื่อทราบ"¹

การเข้ามามีอำนาจของทหารในกรมตำรวจดังกล่าวทำให้กรมตำรวจขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา ขาดความมีอิสระ (autonomy) โดยเฉพาะตำรวจสันติบาลที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับเสถียรภาพทางการเมืองโดยตรง ได้ตกเป็นเครื่องมือทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองที่ขึ้นมาใช้อำนาจ เพื่อปราบปรามผู้ทำตัวเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาล และผู้ที่ถูกสงสัยว่าจะเป็นภัยต่อรัฐบาล หลักฐานเชิงประจักษ์ได้ปรากฏอย่างเด่นชัดในช่วงระยะเวลาที่ พ.ค.อ.หลวงอดุลย์เดชจรัส ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ (2479-2488) ปรากฏว่าได้มีการประชุมปรึกษาระหว่าง พ.อ.พหลา นายกรัฐมนตรี พ.อ.หลวงพิบูลสงคราม และหลวงอดุลย์ กับนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ๗ ที่ทำการสันติบาลหลายครั้งหลายหน ต่อมาหลวงอดุลย์ ได้มีคำสั่งให้ตำรวจสันติบาลและตำรวจท้องที่ในเขตพระนครและธนบุรีเตรียมพร้อม ในเช้าวันที่ 28 มกราคม 2481² กรมตำรวจได้ส่งเตรียมหน่วยคอมมานโดและกองตำรวจสันติบาล รวมกำลังนายตำรวจและนายสิบตำรวจประมาณ 100 คน พร้อมอาวุธครบมือ เพื่อออกแยกย้ายทำการจับกุมผู้ต้องสงสัย³ และในวันที่ 29 มกราคม 2481 กรมตำรวจโดยสันติบาลได้เริ่มปฏิบัติการจับกุมผู้ต้องสงสัยร่วมมือกัน เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาล⁴ ผู้ที่ถูกจับกุมได้แก่ พลโทพระยาเทพหัสดิน พระยาอุดมพงศ์เพ็ญสวัสดิ์ พระวุฒิมหาภักดี ร.อ.หลวงภักดีภูมิวภาค ร.ท.เผ่าพงศ์

¹ ไทยน้อย (นามแฝง), ประสบการณ์ 34 ปี ระบอบประชาธิปไตย (พระนคร : แพร่พิทยา, 2509), หน้า 9.

² พายัพ โรจนวิภาค, ยุคทมิฬ (สมุทรปราการ : สำนักพิมพ์สอ เสวาบุตร, 2515), หน้า 27.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

⁴ ประสงค์ นันทียะกุล, "ปภิกษะการเมือง" การเมืองและสังคม (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 409-410.

เทพหัสดินฯ พุดพันธ์ เทพหัสดิน พ.อ.พระสิทธิ เรืองเดชพล พ.ต.พระสุวรรณชิต นายมังกร สามเสน¹ นอกจากนั้นยังได้มีการจับกุมหลวงสงครามวิจารณ์ ร.ท.พ เพระ คาละลักษณ์ ร.อ.ขุนคลังพลพฤษ และ ร.ค.อ.น้อย เทวกุปต์ เป็นต้น² ทั้งหมด ถูกกล่าวหาว่า เป็นกลุ่มบุคคลที่คิดก่อการไม่สงบแก่ชาติและคิดประทุษร้ายต่อชีวิตสมาชิกสำคัญ ๆ แห่งรัฐบาล³ ตำรวจสันติบาลกุมตัวไว้ที่กองตำรวจสันติบาล ห้ามเยี่ยมและห้ามประกัน การจับกุมครั้งใหญ่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจต่อบุคคลทั้งหมด 51 คน ในข้อหาเป็นกบฏต่อรัฐบาลครั้งนี้⁴ ตำรวจสันติบาลได้มีบทบาทเกี่ยวข้องมาโดยตลอดในการสอดแนม ค้นหาหลักฐาน ตลอดจนถึงการเข้าจับกุมผู้ต้องหาและภายหลังจากจับกุมครั้งใหญ่แล้ว พ.อ.พระยาพหลฯ ก็ได้มอบหมายให้อธิบดีกรมตำรวจสั่งการให้ตำรวจสันติบาลติดตามความเคลื่อนไหวของผู้ก่อการกบฏโดยตลอด

นอกจากนั้นในกรณีที่น่าประหลาดกว่ามีผู้วางยาพิษและลอบยิงหลวงพิบูลสงคราม พล.ต.ต.ชลอ ศรีศรากร ผู้บังคับการตำรวจสันติบาลสมัยนั้น (2486-2488) ได้กล่าวถึงงานของตำรวจสันติบาลว่า

"...ตำรวจสันติบาลในสมัยนั้น (จอมพล ป.พิบูลสงคราม) จึงเหนื่อยมาก ต้องดำเนินการสืบสวนหาความจริง เพื่อให้ทราบสาเหตุแห่งการถูกปล่อยร้าย เหล่านี้เนื่องมาจากค้นเหตุอย่างไรบ้าง"⁵

งานที่สำคัญที่สุดอีกอย่างหนึ่งของตำรวจสันติบาลในช่วงนี้ได้แก่ การจับกุมผู้มีการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ตาม พ.ร.บ.คอมมิวนิสต์ 2476 และ พ.ร.บ.แก้ไขว่าด้วยคอมมิวนิสต์ 2478 โดยทำหน้าที่สืบสวนจับกุมชาวจีนผู้มีลักษณะสงสัยว่าจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ โดยสืบตามสหบาลกรรมการ โรงสี โรงเลื่อย และตามท่าเรือที่กรรมการจีนทำงานอยู่ด้วย⁶

¹ สว่าง ลานเหลือ, 37 ปีแห่งการปฏิวัติ, หน้า 35-36.

² พายัพ ไรจนวิภาค, ยุคหมิ่น, หน้า 37.

³ ไทยน้อย, ประสบการณ์ 34 ปี ระบอบประชาธิปไตย, หน้า 256.

⁴ สว่าง ลานเหลือ, 37 ปีแห่งการปฏิวัติ, หน้า 35.

⁵ ชลอ ศรีศรากร, สันติบาลใต้ดิน (พระนคร : สำนักพิมพ์อุดม, 2489), หน้า 6.

⁶ ธงชัย ฟุ้งกันไทย, ลัทธิคอมมิวนิสต์ 2463-2500 (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 20-25.



บทบาทของตำรวจสันติบาลในช่วงนี้มักเกี่ยวข้องกับอย่างมากกับ เจตนาธรรมและนโยบายของผู้นำทางการเมืองในยุคนี้ การปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ไม่มีความเป็นอิสระมากนัก โดยเฉพาะในสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม "การเมืองมีอยู่แค่ในวังสวนกุหลาบ และตึกไทยคู่ฟ้า เท่านั้น ดังนั้น กิจกรรมของตำรวจสันติบาลก็คลุกคลีอยู่แค่เมืองหลวงเท่านั้น ส่วนพวกโจรปล้นสดมภ์ เป็นหน้าที่ของตำรวจนครบาลและตำรวจภูธร"¹

ตำรวจสันติบาลในยุค พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ (พ.ศ. 2495-2500)

เมื่อ พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ เข้ารับตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ กิจกรรมของกรมตำรวจได้พัฒนาและขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว โดยได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา เพราะ พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ ต้องการที่จะสร้างอำนาจทางการเมืองนอกขอบข่ายของกองทัพ² สหรัฐอเมริกาได้ส่งรถถัง รถหุ้มเกราะ เครื่องบิน เฮลิคอปเตอร์ เรือ และอาวุธปืนที่ทันสมัยให้กรมตำรวจไทย กรมตำรวจมีกองพลร่มของตนเอง มีโรงเรียนฝึกพลร่ม นอกจากนี้ยังมีการตั้งกองตำรวจน้ำ กองตำรวจรถไฟ กองตำรวจม้า กองตำรวจสุนัข ตำรวจยานเกราะ เป็นต้น และในระหว่างปี พ.ศ. 2494-2495 มีปรากฏการณ์หลายอย่างทั้งภายในและภายนอกประเทศที่แสดงให้เห็นถึงการแทรกของขบวนการคอมมิวนิสต์ซึ่งปรากฏขึ้นในประเทศไทย รัฐบาลสมัยนั้นตระหนักถึงภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ อันจะกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติและความสงบสุขของประชาชน จึงได้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นหน่วยหนึ่งให้ชื่อว่า "หน่วยสืบสวนพิเศษสันติบาล" ทำการสืบสวนศึกษาความเคลื่อนไหวของขบวนการคอมมิวนิสต์โดยเฉพาะ นอกเหนือไปจากงานปกติของกองตำรวจสันติบาล ผลงานของหน่วยนี้เป็นที่ประจักษ์ว่า เจ้าหน้าที่ของหน่วยฯ ปฏิบัติงานได้ผลสมตามนโยบายของทางราชการ จึงได้ขอตั้งหน่วยสืบสวนพิเศษขึ้นเป็นกองกำกับการ 6 และได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ตั้งขึ้นได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับลงวันที่ 13 ก.ย. 2503

¹ พลอ. ศรีศรากร, สันติบาลใต้ดิน, หน้า 21-22.

² หักษ์ เฉลิมเตียรณ, การเมืองระบอบพหุชนูปถัมภ์เผด็จการ, หน้า 106.

ต่อมาในปี พ.ศ. 2498 ได้มีเจ้าหน้าที่อเมริกัน เข้าร่วมปฏิบัติงานกับตำรวจสันติบาล โดยมีจุดประสงค์เพื่อการต่อต้านคอมมิวนิสต์หน่วยงานนี้ใช้ชื่อว่า หน่วยพิเศษ (The Special Unit) และต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2501 ได้เปลี่ยนชื่อเป็น "หน่วยข่าว" ขึ้นตรงต่อกองบังคับการตำรวจสันติบาล เช่นกัน¹ นอกจากนี้ พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ ยังได้จัดตั้งกองต่างดาว ทำหน้าที่ควบคุมคนญวนอพยพขึ้นอีกด้วย² โครงสร้างของกรมตำรวจได้ขยายตัวอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน หลักฐานเชิงประจักษ์จะเห็นได้ว่าในช่วงนั้นกรมตำรวจมีอัตรากำลังเกือบ 43,000 คน³ เหตุผลที่เปิดเผยทั่วไปของ พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ ในการมีกองกำลังจำนวนมากคือ เป็นเรื่องจำเป็นสำหรับการรณรงค์ปราบปรามพวกคอมมิวนิสต์

การเติบโตของกรมตำรวจ เป็นไปพร้อม ๆ กับการเติบโตทางการเมืองของ พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ คืออำนาจของ พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ หุ่นขึ้นถึงระดับสูงสุดเมื่อได้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง และโฆษกรัฐบาลในสภาในเวลาเดียวกัน พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ เริ่มใช้อำนาจทางด้าน "ความมั่นคงและสืบราชการลับ" ซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยตำรวจสันติบาล เป็นอย่างมาก ทั้งนี้ด้วยเหตุผลเบื้องต้นที่อ้างว่าใช้ในการสอดส่องการแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ ในราชการพลเรือน แต่แท้จริงแล้วตำรวจสันติบาลได้ถูกใช้ไปปราบปรามผู้ก่อความไม่สงบทางการเมือง และบุคคลที่ถูกสงสัยว่ากำลังต่อต้านรัฐบาลด้วย ตำรวจสันติบาลในยุค พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ ปฏิบัติหน้าที่ในประเด็นสำคัญ 4 ประการ คือ ประการแรก การจับกุมผู้ถูกสงสัยว่ามีการกระทำความผิดเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาล ประการที่ 2 สืบเสาะความเคลื่อนไหวของศัตรูทางการเมืองของรัฐบาล ประการที่ 3 สืบสวนและจับกุมผู้มีการกระทำความผิดเป็นคอมมิวนิสต์ และ ประการที่ 4 ถูกใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ลับ

¹ พล.ต.อ. วีระ วิสุทธกุล. "ตำรวจสันติบาลกับการฝักอบรม". หน้า 8.

² เรื่องเดียวกัน. หน้า 6.

³ Darling, Thailand and the United State, p.114.

บทบาทที่สำคัญประการแรกคือการที่อธิบดีกรมตำรวจได้สั่งจับกุมผู้ต้องสงสัยในกบฏสันติภาพ โดยสั่งการให้นายตำรวจสันติบาลภายใต้การบังคับบัญชาของ พ.ต.อ.บั้น ไชติกะพุกนะ จับกุมผู้ต้องสงสัยประมาณ 106 คน ซึ่งในจำนวนนี้ถูกส่งห้องศาล 46 คน ถูกตัดสินจำคุก 38 คน¹ อธิบดีกรมตำรวจได้สั่งให้ตำรวจสันติบาลไปทำการจับกุมนักการเมืองหลายคน เช่น พ.อ.หลวงภาคสงคราม นายล้อม คชพันธ์ พ.ต.สุภัทร์ ตันติยาภรณ์ เมื่อวันที่ 26 ส.ค.2496 ในข้อหากบฏ และในวันที่ 21 ก.พ.2497 ตำรวจสันติบาลได้ทำการจับกุมนักการเมืองผู้ไปเยือนสาธารณรัฐประชาชนจีน จำนวน 12 คน ในข้อหาก่อให้เกิดความไม่สงบในบ้านเมือง²

บทบาทประการที่ 2 คือ สืบเสาะความเคลื่อนไหวของศัตรูทางการเมือง ตัวอย่าง ได้แก่ กรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่าง พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ กับ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ได้มีคำสั่งให้ตำรวจสันติบาลสืบข่าวความเคลื่อนไหวของฝ่าย พล.อ.สฤษดิ์ ฯ และได้ใช้ระวิทย์ของตำรวจสันติบาลคอยสังเกตการณ์บริเวณหลังบ้านพักสี่เสาเทเวศร์ อันเป็นบ้านพักของ จอมพลสฤษดิ์ ฯ เป็นประจำ³

ประการที่ 3 คือ การสืบเสาะและจับกุมผู้มีการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ โดยการให้พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์และการจับกุมบุคคลที่เรียกกรองเสรีภาพ เช่น การจับกุม นายเตียง ศิริขันธ์ นายชาญ และ นายเล็ก มุนนาค นายพงศ์ เขียววิจิตร และ นายสง่า ประจักษ์ เวที⁴ โดยถูกกล่าวหาจาก พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ว่าเป็นคอมมิวนิสต์ ทั้ง 5 คน ถูกรัดคอตายในขณะพิจารณาคดี นอกจากนี้ก็ยังได้มีการสอดส่องการกระทำของกลุ่มศิลปินนักร้องที่พยายามต่อสู้เพื่อเสรีภาพ เช่น นายคาร์ณ สัมปณานนท์ เสน่ห์ โกมารชุน ชลอ ไตรครองศรี วัฒนา มุญญเกียรติ และ เบญจมิตร เป็นต้น ซึ่งการกระทำของ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ได้ก่อให้เกิดความหวาดกลัวต่อผู้ที่เป็นศัตรูทางการเมืองของ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ เป็นอย่างมาก

1

สิริวุฒิ หงษ์พานิช, "ตำรวจกับการเมืองไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 96.

2

พ.ต.ต.อนันต์ เสนาพันธ์, อตร. อันตราย, หน้า 36-37.

3

เรื่องเดียวกัน, หน้า 301.

4

ทักษ์ เจติม เคียรณ, การเมืองระบอบพ่อขุนอุปถัมภ์เผด็จการ, หน้า 113-114.

ประเด็นสุดท้ายตำรวจสันติบาลถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติหน้าที่ลับ เป็นการส่วนตัวของ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ เช่น การทำวิสามัญฆาตกรรม ได้แก่ การฆ่า นายเตียง ศิริขันธ์ และพวก ๆ การฆ่า พ.ต.อ.บรรจงศักดิ์ ซึฟเป็นสุข การฆ่า นายพร ทองมะลิ และนายผ่อง สุวรรณศิลป์ เป็นต้น การกระทำดังกล่าวของ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ทำให้เกิดภาวะแห่งความน่าสะทึงกลัว (terror) ไปทั่วทั้งระบบสังคมการเมือง แม้แต่ จอมพลสฤษดิ์ ซึ่งเป็นศัตรูทางการเมืองของ พล.ต.อ.เผ่า เองก็ตาม

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ละเมิดฐานะของตำรวจให้มีบทบาทสถานภาพกว้างขวางขึ้นจน เป็นหน่วยงานที่มีกำลังพล กำลังอาวุธ และอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง จนอาจกล่าวได้ว่ากิจการตำรวจในยุคดังกล่าวนี้เป็นไปในลักษณะของ "รัฐตำรวจ" (police state) แต่ในขณะที่ภาพพจน์ของตำรวจโดยเฉพาะตำรวจสันติบาล เป็นไปในเชิงลบ โดยเฉพาะในแง่ของความชอบธรรม (legitimacy) ความมีศีลธรรม (morality) ทั้งนี้เพราะตำรวจสันติบาลไม่ได้ทำหน้าที่เพื่อปกป้องคุ้มครองประชาชนและภัยอันจะเป็นอันตรายต่อประเทศชาติ แต่กลับทำหน้าที่ในการลบล้างสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน

ตำรวจสันติบาลในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร (พ.ศ.2500-2516)

ภายหลังที่ พลเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการรัฐประหารขึ้นในวันที่ 16 ก.ย.2501 พลเอกสฤษดิ์ ตระหนักดีในความสำคัญของตำรวจไทย โดยเฉพาะตำรวจสันติบาล ดังนั้นเมื่อ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ได้หนีไปต่างประเทศ พลเอกสฤษดิ์ จึงได้เข้ารักษาการในตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจด้วยตนเอง

ตำรวจสันติบาลในสมัยนี้มีบทบาทหน้าที่ไม่แตกต่างกันในสมัย พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ กล่าวคือ ตำรวจสันติบาลได้เป็นกลไกรักษาอำนาจของผู้นำทางการเมือง ตามธรรมนูญการปกครองประเทศ ฉบับวันที่ 28 ม.ค.2502 ระบุให้อำนาจอธิบดีโดยทั้งทางนิติบัญญัติ, บริหาร และตุลาการ รวมอยู่ที่นายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะมาตรา 17 ได้ให้อำนาจหน้าที่แก่นายกรัฐมนตรี ในการวินิจฉัยสั่งการทุกประการเพื่อความมั่นคงของรัฐ โดยมีตำรวจเป็นกลไกสำคัญในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามคำสั่งนั้น ๆ

คำรวจสันติบาลในยุคนี้มีบทบาทในการกวาดล้างอันธพาล จับกุมผู้ต้องสงสัยที่จะมี "การกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายชาติ" และกวาดล้างศัตรูทางการเมืองของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รวมทั้งจับกุมนักหนังสือพิมพ์ที่มีความคิดเห็นและเสนอข่าวสารขัดแย้งกับความเห็นของคณะรัฐบาล อาทิเช่น นายสวัสดิ์ ศัฒหสุต เมื่อวันที่ 20 เม.ย. 2505 และการจับกุมการแจกใบปลิวของพระภิกษุวัชรจักรวรรดิราชาวาส โดยมี พ.ต.อ.ชลอ อุกทภาธร เป็นหัวหน้า¹

ในช่วงนี้คำรวจสันติบาลปฏิบัติงานอันเกี่ยวเนื่องกับการสอดส่องจับกุมผู้ต้องสงสัยว่ามีการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์มากที่สุด รวมทั้งฝ่ายค้านทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่าฝักใฝ่ในลัทธิคอมมิวนิสต์ด้วย² เช่น การจับกุม นายครอง จินดาวงศ์ นายทองพันธ์ สุทธิมาตร ที่จังหวัดสกลนคร³ นอกจากนั้นยังได้มีการจับกุมผู้ต้องสงสัยว่าเป็นคอมมิวนิสต์อีกประมาณ 40 คน ในบรรดาผู้ถูกจับกุมนี้มีทั้งนักการเมือง นักศึกษา นักหนังสือพิมพ์ และผู้นำกรรมกร⁴

ธรรมนูญการปกครองประเทศฉบับวันที่ 28 ม.ค. 2502 ได้สืบทอดต่อมาถึงสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเต็มในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ซึ่งส่งผลให้คำรวจสันติบาลต้องปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของผู้นำทางการเมืองอย่างเคร่งครัดจนขาดความเป็นอิสระอย่างมาก ซึ่งไม่แตกต่างกับบทบาทของคำรวจสันติบาลในสมัยของ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ และ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในช่วงนี้ภารกิจของคำรวจสันติบาลได้ขยายมากขึ้น เช่น ใน พ.ศ. 2506 รัฐบาลต้องการให้สันติบาลเป็นหน่วยพิเศษทำหน้าที่สืบสวนปราบปรามบุคคลที่กระทำผิดต่อความมั่นคงของรัฐและการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ จึงได้อนุมัติให้ตั้งกองกำกับการ 7 ขึ้น ซึ่งพิจารณาเห็นได้ว่าก่อให้เกิดความสมบูรณ์

¹ ลีรุฒิ หงษ์พานิช, ตำรวจกับการเมืองไทย, หน้า 110.

² ทักซ์ เฉลิมเตียรณ, การเมืองระบอบห่อขุนอุปถัมภ์เผด็จการ, หน้า 120-123

³ คมसरค์ มาตุคาม, ครอง จินดาวงศ์ เขาคือใคร? (กรุงเทพฯ : บพิธิการพิมพ์, 2521), หน้า 182-206.

⁴ สยามรัฐ 21 ตุลาคม, 2501.

ในการบริหารงานของตำรวจสันติบาล ขอบข่ายของการปฏิบัติงานกว้างขวางขึ้นและโครงสร้างนี้ก็ได้ออกใช้ต่อมาจนถึงปัจจุบัน ปัจจุบันนี้กองบังคับการตำรวจสันติบาลได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น 9 กองกำกับการ และมีหน่วยขึ้นตรงคือ กองบังคับการตำรวจสันติบาลอีก 2 หน่วยงาน กับ 1 ศูนย์¹

อย่างไรก็ตาม เมื่อสภาพเงื่อนไขทางการเมืองได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือนอกจากจะมีภัยคุกคามของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์รุนแรงขึ้นแล้ว รัฐบาลเริ่มที่จะประสบกับปัญหาความไม่พอใจที่ประชาชนมีต่อคณะผู้บริหารหรือคณะปฏิวัติ 20 ค.ค.2502 ซึ่งเป็นรัฐบาลผูกขาด (monoply government) มาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ซึ่งได้จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนและในทางตรงกันข้ามกลับ เปิดโอกาสให้คณะรัฐบาลและเจ้าพนักงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการอย่างกว้างขวาง ในระยะนั้นปฏิบัติการของผู้ก่อการร้ายหรือความรุนแรงมากขึ้น รัฐบาลต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ครั้งแล้วครั้งเล่า ความขัดแย้งทางการเมืองการเดินทางประท้วง เริ่มเกิดขึ้น เป็นระยะ ๆ ผลของวิกฤตการณ์ดังกล่าวส่งผลให้ตำรวจสันติบาลต้องไปปฏิบัติหน้าที่อย่างหนักในการสืบราชการลับ คอยสอดแนมและจับกุมผู้ก่อให้เกิดความวุ่นวายทางการเมืองมาดำเนินคดี

ตำรวจสันติบาลในช่วงวิกฤตการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ถึง 6 ตุลาคม 2519 (พ.ศ.2516-2519)

วิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงก่อนเดือน ค.ค.2516 ในรูปแบบของการเดินทางประท้วง การต่อต้านรัฐบาล การเรียกร้องรัฐธรรมนูญ การแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ยังผลให้การปฏิบัติการกิจของตำรวจสันติบาลที่ต้องคอยติดตามความเคลื่อนไหวของบุคคลและคณะบุคคลที่ไม่ให้การสนับสนุนรัฐบาลเพิ่มมากขึ้น

จนกระทั่งถึงวันที่ 6 ค.ค.2516 ได้เกิดคดีประวัติศาสตร์ซึ่งอยู่ในความทรงจำของตำรวจสันติบาลในช่วงต่อมา กล่าวคือ กรณีที่นายธีรยุทธ บุญมี อดีตเลขาธิการศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย พร้อมกับพวกได้แก่ นายประพันธ์ศักดิ์ กมลเพชร, นายบุญส่ง ชเลธร

¹

พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2508.

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 82 ตอนที่ 34, ฉบับพิเศษ, ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2509.

นายมนตรี จิงศิริอารักษ์ นายพนม สุวรรณพานิช, นายทวี หมื่นนิกร, นายวิสา คัญทัพ, นายธัญญา บุญชูธาราร, นายปรีดี บุญซื่อ, นายชัยวัฒน์ สุรวิชัย, นายบัณฑิต เอ็งนิลรัตน์, นายก้องเกียรติ คงคา, ได้ร่วมกันทำการแจกใบปลิวเพื่อเรียกร้องรัฐธรรมนูญ โดยได้รับการสนับสนุนจากบุคคลสำคัญทางการเมืองและบุคคลสาขาอาชีพต่าง ๆ ประมาณ 100 คน เจ้าหน้าที่ตำรวจสันติบาลโดยมี พล.ต.ต.ชัย สุวรรณศร เป็นผู้บังคับการตำรวจสันติบาล ได้ทำการจับกุม นายธีรยุทธ บุญมี กับพวกตั้งกล่าวในวันที่ 6 ตุลาคม 2516 การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่กระทำด้วยความรวดเร็วฉับไว โดยตั้งข้อหาว่ามีพฤติการณ์เป็นกบฏล้มล้างรัฐบาล ผ่าฝืนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 4 และกระทำการอันเป็นคอมมิวนิสต์¹

ผลของการจับกุมปัญญาชน นิสิต นักศึกษา ทำให้รัฐบาลและเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะตำรวจสันติบาลได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางและเป็นปัจจัยหนึ่งของมูลเหตุที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ 14-16 ตุลาคม 2516 ภายหลังจากที่วิกฤตการณ์นี้สิ้นสุดลงสถานภาพของตำรวจสันติบาลได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชน สื่อมวลชนและนักการเมืองว่า มีส่วนในการปราบปรามประชาชนที่เรียกร้องรัฐธรรมนูญในวันที่ 16 ต.ค. 2516 ภาพพจน์ของตำรวจสันติบาลในช่วงนี้ เป็นไปในทางลบ ประชาชนมีความนึกคิดว่าการปฏิบัติหน้าที่ลับของตำรวจสันติบาลมีส่วนในการสร้างความน่าสะพึงกลัว ให้กับประชาชนโดยทั่วไปด้วย

ต่อมาภายหลังปี 2516 ความรุนแรงทางการเมือง (political violence) ในลักษณะต่าง ๆ เช่น การเดินขบวน การประท้วง การนัดหยุดงาน การกล่าวไซปาร์ค การกล่าวโจมตีรัฐบาล การวิพากษ์วิจารณ์ได้เกิดขึ้นทั่ว ตำรวจสันติบาลตกอยู่ในสถานะที่ลำบากในการปฏิบัติหน้าที่แม้จะสืบทราบจนได้ข้อมูลหรือพบการกระทำความผิดอันเกี่ยวเนื่องกับการบ่อนทำลายชาติของฝ่ายคอมมิวนิสต์ ตำรวจสันติบาลก็ไม่สามารถจะปฏิบัติการได้อย่างคล่องตัว เพราะในช่วงที่สถานการณ์ทางการเมืองกำลังวุ่นวาย ความรุนแรงได้เกิดมากขึ้น เป็นลำดับ กลุ่มมวลชนจัดตั้ง เช่น กลุ่มกระทิงแดง กลุ่มนวพล กลุ่มบินสวัสดิ์ 60 ลูกเสือชาวบ้าน ได้ก่อความรุนแรงและเกิดปะทะกับนักศึกษาจนนักศึกษาได้รับบาดเจ็บ มีการขว้างปาระเบิด การลอบสังหาร (assasination) ผู้นำทางการเมืองในหมู่ของชาวนา ประชาชน เช่น

¹ สุธรรม แสงปทุม, ผ่านเหตุการณ์ 6 ตุลาคม มาได้อย่างไร? (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดาวหาง, 2522), หน้า 5.

การเสียชีวิตของ นายแสง รุ่งนิรันดรกุล, นายนิสิต จึงโสภณ, นายจินดา ศรีบุญเรือง, นายปรีดา จันดานนท์, นายอมเรศ ไชยสะอาด และนายสนอง บุญไทรยาน เป็นต้น¹ การตายของบุคคลเหล่านี้เป็นไปอย่างลึกลับ เจ้าหน้าที่ตำรวจโดยเฉพาะตำรวจสันติบาลไม่สามารถสืบสวนหาหลักฐานและตกลงถึงสาเหตุการตายให้แก่ประชาชนได้ทราบอย่างชัดเจนได้ ประเด็นดังกล่าวนี้อาจเป็นมูลเหตุทำให้ประชาชนเคลือบแคลงสงสัยไม่พอใจพฤติกรรมเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะตำรวจสันติบาล จนกระทั่งเมื่อเกิดความรุนแรงเมื่อ 6 ต.ค.2519 ยิ่งทำให้ภาพพจน์ของเจ้าหน้าที่ตำรวจตกต่ำลงอีก กรณีนี้ นายสุธรรม แสงประทุม อดีตผู้นำนักศึกษาได้แสดงทัศนะให้เห็นในมิติหนึ่งเกี่ยวกับการกระทำของตำรวจ ซึ่งอาจจะรวมไปถึงพฤติกรรมของตำรวจสันติบาลด้วยว่า

"การสอบสวนของตำรวจค่อนข้างละเอียดและเป็นจริง ซึ่งก็ไม่ใช่เรื่องที่น่าแปลกประหลาดแต่อย่างใด ตำรวจ เป็นคนอีกกลุ่มหนึ่งที่นิยมชมชื่นระบบเผด็จการ และมุ่งส่งเสริมระบบนี้คือ เนื่องกันหลายสิบปี เพราะ เอื้อประโยชน์ให้แก่พวกเขา และศัตรูที่แท้จริงของตำรวจไม่ใช่โจรผู้ร้ายหรือผู้กระทำความผิดตามกฎหมายบ้านเมือง หากเป็นประชาชนผู้เรียกร้องประชาธิปไตย ดังนั้น นิสิตนักศึกษาจึงตกเป็นเหยื่อที่น่าเวทนาถูกทำร้ายร่างกายถูกด่าทอและประณาม นำสรรเสริญตำรวจที่ยึดมั่นในอุดมการณ์ดังกล่าว โดยไม่มีที่ท่ายอมเปลี่ยนแปลงจากฝ่ายผู้ผิด"¹

กล่าวโดยสรุปในช่วงระยะเวลาดังกล่าวสภาพการณ์บ้านเมืองไร้ระเบียบ มีการใช้กำลังรุนแรงทางการเมือง ตำรวจสันติบาลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนหนึ่งซึ่งเข้าร่วมอยู่ในเหตุการณ์และต้องปฏิบัติหน้าที่ให้ทันต่อเหตุการณ์ ไม่มีโอกาสใช้เวลาในการไตร่ตรองหรือวินิจฉัย ขาดความอิสระ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดทัศนคติในเชิงลบและเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ของประชาชนโดยทั่วไป ดังเช่น วิกฤตการณ์ 6 ต.ค.2519 ดังกล่าวแล้ว

ตำรวจสันติบาลในยุคการเมืองนำการทหาร ตามนโยบาย 66/2523 และ 65/2525

ภายหลังวิกฤตการณ์ทางการเมือง 6 ตุลาคม 2519 รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้เข้าบริหารประเทศ การบริหารงานของรัฐบาลธานินทร์ มีลักษณะอนุรักษนิยมอย่างรุนแรง การปราบปรามคอมมิวนิสต์ได้ เป็นนโยบายหลักในสมัยนั้นมีการจับกุมบุคคลที่มีแนวโน้มในการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ การกวาดล้างนี้กระทำทั้งในด้านตัวบุคคลและเอกสาร นอกจากนี้

¹ สุธรรม แสงประทุม, ผ่านเหตุการณ์ 6 ตุลาคม มาได้อย่างไร?, หน้า 5.

ยังได้มีการควบคุมสื่อสารมวลชน ตั้งแต่คณะกรรมการตรวจสอบสิ่งพิมพ์ เรียกตัวบรรณาธิการต่าง ๆ มาตั้ง เดือนและประกาศรายชื่อนักนักสื่อสารพิมพ์ที่ตกอยู่ในข่ายสงสัยจะมีการกระทำอันเป็นผลร้ายต่อความมั่นคงของชาติ¹ ผลของการดำเนินนโยบายดังกล่าวก่อให้เกิดการระงับหรือความชอบธรรมของระบอบอย่างรุนแรง ซึ่งทำให้นิสิต นักศึกษา ปัญญาชน เข้าร่วมงานกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย เป็นจำนวนมาก ประมาณกันว่ามีจำนวนประมาณ 2,000-3,000 คน² พคท. ได้ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง จากการศึกษาของกนก วงษ์ตระหง่าน ประมาณกันว่า ในปี 2520-2521 พคท. สามารถขยายกิจกรรมออกไปถึง 52 จังหวัด จาก 71 จังหวัดทีเดียว³

ผลจากการขยายตัวของ พคท. ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ขึ้นอย่างมากมายและต่อเนื่องทั้งในทางเปิด เผยและทางลับ ซึ่งอาจจะเป็นไปได้ว่าการเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นเหล่านี้อาจนำไปสู่เหตุการณ์ไม่สงบ อันจะกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศได้ และการเคลื่อนไหวส่วนหนึ่งที่ถือได้ว่าเป็นการเคลื่อนไหวในการบ่อนทำลายความมั่นคงของประเทศนั้น ได้แก่การเคลื่อนไหวของขบวนการคอมมิวนิสต์ นับว่าเป็นภัยที่อันตรายที่สุด เพราะขบวนการนี้เป็นขบวนการที่มีวัตถุประสงค์สุดท้าย คือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ไปสู่ระบอบสังคมนิยมที่มีอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ กลุ่มที่เบี่ยงเบนหลักในการเคลื่อนไหวก็คือ พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) โดย

¹ กนลา สุพพานิช-ชินทปราช และ สุจิต บุญยงการ , "ความรุนแรงทางการเมือง กับพัฒนาการทางการเมืองไทย", เอกสารการสนทนาวชิราวุฒยาลัย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528), หน้า 313-316.

² David Morell and Chai-anan Samudavanija, Political Conflict in Thailand : Reform, Reaction, Revolution (Oelgeschlager : Gunn & Hain, Publisher Inc; 1981), p.293.

³ Kanok Wongtrangan, "The Revolutionary Strategy of the Communist Party of Thailand : Change and Persistence" in Armed Communist Movement in Southeast Asia (Singapore : Institute of Southeast Asia Studies, 1984), p.4.

แทรกซึม เข้าจัดตั้งในวงการกรรมกร นักเรียน นิสิต นักศึกษา นักการเมือง พรรคการเมือง สื่อมวลชน หรือแม้แต่ในวงราชการเองแล้ว พคท.ก็ใช้กลุ่มพลังเหล่านี้เป็นเครื่องมือในการเคลื่อนไหวสร้างสถานการณ์ต่าง ๆ ให้เกิดความสับสนปั่นป่วนขึ้นมาให้เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายตน¹

การขยายกิจกรรมของ พคท.ที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางส่งผลกระทบต่อหน่วยที่ต้องสืบทราบความเคลื่อนไหวของ พคท. นั่นคือ ตำรวจสันติบาล ซึ่งต้องเพิ่มความระมัดระวังในการสืบความเคลื่อนไหว และจะต้องมีความตื่นตัว ป้องกันเหตุร้ายให้ทันทุกสถานการณ์ เพื่อระงับเหตุแห่งการก่อความไม่สงบให้ทันท่วงที²

จากเหตุผลดังกล่าว เริ่มต้น เพื่อรองรับปัญหาการขยายตัวการก่อการร้ายของ พคท. และเหตุการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป องค์การตำรวจสันติบาลจึงได้ทำการแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างเสียใหม่ เพื่อรองรับปัญหาที่เกิดขึ้นโดยได้จัดโครงสร้างการบริหารออกเป็น 9 กอง กำนับการ 2 หน่วยงาน กับ 1 ศูนย์

กองกำกับการ 9 กองกำกับการได้แบ่งแยกหน้าที่กันออกไป โดยกองกำกับการที่ 1 มีภารกิจในการสืบสวนสอดส่องพฤติกรรมและความเคลื่อนไหวทางการเมืองของชาวต่างประเทศ (ยกเว้นชาวจีน) ความเคลื่อนไหวของผู้ก่อการร้ายระหว่างประเทศ, กองกำกับการ 3 ทำหน้าที่ในการสอบสวนและพิจารณาการดำเนินคดีในเรื่องเกี่ยวกับการแปลงสัญชาติ เป็นไทย การ เนรเทศ และการขอเป็นผู้พิพม์โฆษณา เป็นต้นกองกำกับการ 4 รับผิดชอบ เน้นหนักในด้านความปลอดภัยของบุคคลสำคัญของประเทศ ส่วนกองกำกับการ 2, 5, 6, 7 รับผิดชอบเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ (national security) โดยเฉพาะกองกำกับการที่ 8

¹ ไปรคดู เอกสารประกอบคำบรรยายเรื่อง "การข่าวการแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ และการป้องกันปราบปรามการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์" (เอกสารอัตโรเนียว) หน้า 1-25.

² เอกสารประกอบการฝึกอบรมข้าราชการตำรวจสันติบาล หลักสูตรการเอาชนะคอมมิวนิสต์ ขึ้นก้าวหน้าสำหรับข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร 16-27 กันยายน 2528, หน้า 2-3.

ซึ่งได้รับมอบหมายหน้าที่เกี่ยวกับการติดตามความเคลื่อนไหวและวางมาตรการต่อต้านการกระทำผิดต่อความมั่นคงของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์¹ โดยเฉพาะการทำหน้าที่ติดตามวิธีการดำเนินการและแนวโน้มการเคลื่อนไหวของ พคท. ที่มุ่งกระทำต่อบุคคล คณะบุคคล องค์การทางการเมืองและองค์การมวลชนอื่น ๆ มาวิเคราะห์เพื่อประกอบในการประเมินสถานการณ์ ติดตามประสานงานร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการวางมาตรการป้องกันและต่อต้านการแทรกซึมบ่อนทำลายของคอมมิวนิสต์²

จากภารกิจและหน้าที่ของตำรวจสันติบาลดังกล่าว เบื้องต้นได้ชี้ให้เห็นภารกิจของตำรวจสันติบาลว่าเป็นงานด้านการข่าวกรองการต่อต้านการข่าวกรองและการรักษาความปลอดภัยเพื่อความมั่นคงของชาติ โดยเฉพาะด้านการเมืองเป็นการปฏิบัติงานพิเศษต้องการผลการสืบสวนที่รวดเร็วทันเวลา เพื่อกรมตำรวจและรัฐบาลจะสามารถนำไปใช้พิจารณาแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหรือกำลังจะเกิดขึ้นได้อย่างทันที่ เป็นงานที่จำเป็นจะต้องติดตามความเคลื่อนไหวทางการเมืองในเกือบทุกด้านอย่างต่อเนื่อง เพื่อเสนอให้กรมตำรวจ และรัฐบาลทราบ

ต่อมาเมื่อรัฐบาลและ ทพพฯ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ประกาศนโยบายทางการเมืองนำการทหาร ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 และ 65/2525³ ผลของคำสั่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ ยุทธวิธีในการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์อย่างสิ้นรากฐาน ซึ่งนับย่อมส่งผลกระทบต่อการทำงานของตำรวจสันติบาลโดยตรง เนื่องจากมีหน้าที่สืบความเคลื่อนไหวของ พคท. เพื่อรองรับนโยบายการเมืองนำการทหาร ผู้บังคับบัญชาระดับสูงในหน่วยสันติบาลได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของนโยบายการเมืองนำการทหาร 66/2523 และ 66/2525 ซึ่งมีเพื่อความเผยแพร่ความรู้

¹ กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง, คำสั่งที่ 139/2520 เรื่องกำหนดหน้าที่การงานของตำรวจสันติบาล, ลงวันที่ 9 กันยายน 2520, หน้า 1.

² กองตำรวจสันติบาล กรมตำรวจ, เอกสารประกอบการบรรยายสรุป เรื่องในโอกาส พล.ต.อ.ณรงค์ มหานนท์ อ.ดร. และคณะตรวจเยี่ยมกองตำรวจสันติบาล เมื่อ 2 กุมภาพันธ์, 2526 : (เอกสารอัดสำเนา).

³ โปรดดูคำบรรยายและคำให้สัมภาษณ์ของ พลโทชวลิต ยงใจยุทธ 2523-2528 (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศ.ส.,ม.ป.ป.), และข่าวแหล่งนโยบายกองทัพ (กรุงเทพฯ : ม.ป.ท.,ม.ป.ป.),

เกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นกองบังคับการตำรวจสันติบาล จึงได้จัดให้มีการฝึกอบรมข้าราชการตำรวจสันติบาลตามหลักสูตร "การต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ซึ่งพื้นฐานสำหรับข้าราชการตำรวจชั้นประทวน" และการอบรมตามหลักสูตร "การต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ขั้นก้าวหน้า สำหรับข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร"¹ ขึ้นจำนวนหลายรุ่นและมีลักษณะคือ เนืองฉาวร

จากการศึกษารายละเอียดของหลักสูตรในการศึกษาอบรมในแต่ละครั้งพบว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักสูตรการฝึกอบรม เมื่อเปรียบเทียบกับการศึกษาอบรมในสมัยก่อนเป็นอย่างมาก (ก่อนปี 2521) กล่าวคือ การฝึกอบรมในสมัยก่อนเนื้อหาของหลักสูตรจะเน้นในด้านการแสวงหาข่าวกรองและเทคนิคในการปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพ² เป็นประการสำคัญ แต่ในปัจจุบันผลการวิเคราะห์เนื้อหาหลักสูตรได้แสดงให้เห็นถึงการปรับปรุงหลักสูตรให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคมในบางระยะเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ เนื้อหาหลักสูตรในปัจจุบันได้มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับนโยบายระดับชาติ (66/2523) โดยได้บรรจุเนื้อหาความรู้เกี่ยวกับ "การเมือง" (politics) และ "อุดมการณ์ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย" (democratic ideology) ไว้ในทุกหลักสูตรของโครงการฝึกอบรม ข้อมูลเชิงสถิติได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าจากจำนวนชั่วโมงการฝึกอบรมทั้งหมด 100 ชั่วโมง ได้มีการบรรจุเนื้อหาเกี่ยวกับการเมืองและอุดมการณ์ทางการเมืองไว้ถึง 30 ชั่วโมง คิดเป็นร้อยละ 30 ของจำนวนเวลาที่ใช้ในการศึกษาอบรม ซึ่งเมื่อทำการเปรียบเทียบกับการฝึกอบรมสมัยก่อนแล้ว จะเห็นได้ว่ากองบังคับการตำรวจสันติบาลได้มีการเตรียมการปรับปรุงภารกิจและหน้าที่เพื่อความพร้อมในการปฏิบัติการอย่างสมบูรณ์ ทั้งในโครงสร้างของสันติบาลและโครงสร้างหน่วยงานอื่น ๆ

¹ เอกสารโครงการฝึกอบรมตำรวจสันติบาล 2 กันยายน 2528 (เอกสารัดสำเนา)

² ร.ต.อ. วีระ วิสุทธกุล, "ตำรวจสันติบาลกับการฝึกอบรม", หน้า 13-17.

การปรับปรุงภารกิจและหน้าที่ของกองบังคับการตำรวจสันติบาลนี้ ผู้บังคับการ
ตำรวจสันติบาล พล.ต.ต. เกษม แสงมิตร ได้แสดงทัศนะให้เห็นถึงความปลอดภัยใน
เชิงพัฒนา ว่า

"ตำรวจสันติบาล เนื่องจากเป็นองค์กรของรัฐที่มีความสำคัญในการปฏิบัติ
ภารกิจที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ดังนั้นตำรวจสันติบาล
จะต้องมีจิตสำนึกทางการเมืองที่ถูกต้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีความรู้ความ เข้าใจ
เกี่ยวกับหลักการและอุดมการณ์ทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย..."¹

ทัศนะของท่านผู้บังคับการตำรวจสันติบาลได้สะท้อนให้เห็นภาพพจน์ของตำรวจสันติบาล
ต่อ นโยบายการเมืองและการทหารในลักษณะภาพกว้าง ว่ามีแนวโน้มที่เปิดกว้างและมีความ เชื่อมั่น
ศรัทธาในความดีงามของระบอบประชาธิปไตย

ผลของความคิดดังกล่าวส่งผลให้มีการจัดให้มีการฝึกอบรมความรู้ความ เข้าใจ เกี่ยวกับ
ระบอบประชาธิปไตยแก่ตำรวจสันติบาล ทั้งตำรวจชั้นประทวนและสัญญาบัตรทุกชั้นยศใน ประเด็น
ที่สำคัญ 3 ประเด็น คือ

1. จะสร้างประชาธิปไตย เมื่อใดจึงจะเหมาะสมกับกาลเทศะ
2. จะสร้างโดยใครจึงจะ เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย
3. จะสร้างอย่างไรจึงจะเกิดความ เข้าใจและให้ความร่วมมือ"²

ลักษณะของความ เข้าใจเกี่ยวกับประชาธิปไตยใน 3 ประเด็นหลักที่ชี้ให้เห็นถึงความ เข้าใจ
เกี่ยวกับกระบวนการทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยเชิงปฏิบัติอย่างลึกซึ้ง ซึ่งแสดงออก
ถึงความเชื่อมั่นในระบอบประชาธิปไตยว่า เป็นระบอบที่สามารถสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้น
ในสังคมได้

¹ สัมภาษณ์ พล.ต.ต. เกษม แสงมิตร, ผู้บังคับการตำรวจสันติบาล

24 กุมภาพันธ์ 2529, เวลา 18.30-20.00 น.

² เรื่องเดียวกัน.

ความ เข้าใจและความ เชื่อมั่นดังกล่าวส่งผลต่อทัศนคติการปฏิบัติงานของตำรวจ สันติบาลอย่างลึกซึ้ง ซึ่งในประเด็นนี้ สุลักษณ์ ศิวรักษ์ ได้แสดงให้เห็นการปฏิบัติงานของ ตำรวจสันติบาลว่า

"ที่จริงข้าพเจ้าได้พูดมาแต่ไหนแต่ไรแล้วว่า ลำพังสันติบาลนั้นเรียบร้อย ทำงานอย่างมีสติมากกว่าอคติ มาพบตัวจริงเข้าอย่าง เป็นกันเอง ก็ยิ่ง ยืนยันความ เชื่อนี้มากขึ้น"¹

ความเห็นของ สุลักษณ์ ศิวลักษณ์ ซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มบุคคลภายนอกที่มีต่อ ตำรวจสันติบาลนี้ ได้แสดงให้เห็นว่า ตำรวจสันติบาลได้มีความ เข้าใจถึงความคิด เกี่ยวกับการ เมืองแบบประชาธิปไตย โดยการเคารพในสิทธิและ เสรีภาพส่วนบุคคลของประชาชน มี ทัศนคติหลักการประชาธิปไตยอย่างมีวิจาร์ณญาณและสม เหตุสมผลในการดำเนินการ

การดำเนินการตำรวจสันติบาล ใน เมืองต้นได้ชี้ให้เห็นถึงความ เข้าใจต่อนโยบาย การ เมืองนำการทหารตามนโยบาย 66/2523 เป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะตำรวจสันติบาล เป็น ผู้ใกล้ชิดกับประชาชน การปฏิบัติการทั้งหมดมีความ เกี่ยวข้องกับสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนอย่าง ใกล้ชิด ดังนั้นถ้าตำรวจสันติบาลได้ใช้หลักการและวิธีทางแบบประชาธิปไตยในการปฏิบัติหน้าที่ อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องแล้ว นั่นย่อม เป็นการลดเงื่อนไขของการขยายตัวของ พคท. และที่สำคัญ คือ ตำรวจสันติบาลจะไม่ตกเป็น "แนวร่วมมวมกลับ" ของ พคท."²

จึงกล่าวได้ว่า ตำรวจสันติบาลในช่วงนี้ได้มีการ เปลี่ยนแปลงไปจากอดีต เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ความคิดและการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจสันติบาล ซึ่งจะพบว่ามีการพัฒนา

¹ "บันทึกของผู้ต้องหาคนที่ 5 ในสันติบาล", มติชนรายสัปดาห์ ปีที่ 8 ฉบับที่ 2549 (24 กุมภาพันธ์ 2528), หน้า 19-20.

² คำว่า "แนวร่วมมวมกลับ" นี้ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เสนาธิการทหารบก ได้ อธิบายว่าหมายถึง นายทุน, ข้าราชการ หรือผู้กดขี่ขูดรีดที่ต่อต้านคอมมิวนิสต์ ได้ใช้อำนาจหน้าที่ ของตนเองลิดรอนสิทธิ เสรีภาพของประชาชน กดขี่ประชาชน คิดว่าคงมีความคิดไม่เหมือนคนหรือ ขัดแย้งกับคน เป็นคอมมิวนิสต์ ใครพูดประชาธิปไตยก็เหมารว่าเป็นคอมมิวนิสต์ ปราบปรามประชาชน เดินขบวน เรียกร้องความ เป็นธรรมก็หาว่าก่อความไม่สงบ เป็นแนวร่วมคอมมิวนิสต์ จัดการปราบปราม จับกุมคุมขัง ประชาชนทนไม่ได้ก็หนี เข้าป่าจับอาวุธต่อสู้กับ เจ้าหน้าที่ที่มกมากขึ้น กำลังรบของ พคท.ก็ แข็งแกร่งขึ้น ชวลิต ยงใจยุทธ (พล.ธ.) คำบรรยายและคำให้สัมภาษณ์ของพลโทชวลิต ยงใจยุทธ 2523-2528, หน้า 292.

ไปในแนวทางที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคมและนโยบาย 66/2523 ของรัฐบาล ซึ่งมีเจตจำนงในการส่งเสริมระบอบการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย คำรวจสันติบาล ในฐานะกลไกของรัฐส่วนหนึ่งก็ได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์อย่างเด่นชัด ซึ่งถ้าคำรวจสันติบาลได้นำเจตนารมณ์นี้ไปใช้อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอแล้ว ก็เป็นที่คาดหวังได้ว่าประชาชนชาวไทยจะได้รับการคุ้มครองในสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองอย่างมั่นคง

กล่าวโดยสรุป การกิจและหน้าที่ของคำรวจสันติบาลที่ได้กล่าวทั้งหมดในเบื้องต้นชี้ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของคำรวจสันติบาล แม้ว่าในช่วงอดีตที่ผ่านมาบางระยะเวลาสภาพบ้านเมืองไร้ระเบียบ เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ หรือมีการใช้กำลังรุนแรงทางการเมือง คำรวจสันติบาลต้องเข้าสัมผัสกับปัญหาที่เกิดขึ้นโดยตรง หรือเข้าคลี่คลายเหตุการณ์ รวมทั้งต้องรวบรวมข้อมูลข่าวสารด้วยความลับไว เพื่อให้ทันท่วงทีต่อเหตุการณ์ จนไม่อาจมีเวลาไตร่ตรองหรือดำเนินการด้วยความอิสระเท่าที่ควร ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ในทางลบอยู่บ่อยครั้งบ้างก็ตาม อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากประกาศใช้นโยบายการเมืองนำการทหาร 66/2523 คำรวจสันติบาลได้มีการปรับปรุงความรู้ความเข้าใจในภารกิจหน้าที่ของสันติบาลให้เป็นไปในลักษณะที่สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างเด่นชัด ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อการมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ซึ่งจะเอื้ออำนวยผลดีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคนในฐานะคำรวจสันติบาล อันจะส่งผลดีต่อสิทธิเสรีภาพ ผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย