

อิทธิพลผลประโยชน์และพฤติกรรม ในองค์การตำรวจไทย

ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์

อิทธิพลผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับองค์การตำรวจอย่างใกล้ชิด จนกล่าวได้ว่าไม่มีองค์การตำรวจใดทั่วโลกที่ปลอดจากอิทธิพลผลประโยชน์ ถึงแม้กระนั้น องค์การตำรวจในแต่ละสังคมก็ยังได้รับผลกระทบจากอิทธิพลผลประโยชน์ในระดับที่แตกต่างกัน ดังที่ Sherman (1974) ได้วิเคราะห์แยกแยะระดับปัญหาอิทธิพลผลประโยชน์ขององค์การตำรวจในประเทศต่างๆ ออกเป็น 3 ประเภทคือ ประเภทที่ 1 ปลายทางเดียวหมายถึง องค์การตำรวจซึ่งมีบุคลากรจำนวนน้อยที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ ในลักษณะ โดดเดี่ยว ไม่เชื่อมโยงกับผู้บังคับบัญชา หรือเพื่อนร่วมงาน พฤติกรรมของบุคลากรตำรวจ ดังกล่าวมักเป็นไปในลักษณะซ่อนเร้นแอบแฝง องค์การตำรวจประเภทนี้ปรากฏในประเทศเช่น อังกฤษ (Judge, 1972) เยอรมันนี ฮอลแลนด์ (Berkley, 1969) ญี่ปุ่น (Brennan, 1982) และประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวีย (Fosdick, 1969) เป็นต้น ประเภทที่ 2 ปลายทางหลายตัว หมายถึงองค์การตำรวจซึ่งมีบุคลากรจำนวนมากที่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ แต่บุคลากรเหล่านี้อยู่ในลักษณะต่างคนต่างทำโดยไม่มี การติดต่อกัน หรืออาจมีการเชื่อมโยงกันอยู่บ้างแต่ก็เป็นไปในลักษณะผิวเผิน องค์การตำรวจประเภทที่ 2 ปรากฏในประเทศเช่น อินเดีย (Bayley, 1969) อิตาลี (Banfield, 1958) และประเทศกลุ่มเมดิเตอร์เรเนียนอื่นๆ (Sherman, 1974) ประเภทที่ 3 ปลายทางรวมตัว หมายถึงองค์การตำรวจซึ่งมีการแสวงหาอิทธิพลผลประโยชน์ โดยมิชอบด้วย

กฎหมายอย่างแพร่กระจายตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา การจัดสรรผลประโยชน์ มีลักษณะแบ่งปันไม่จำกัดแต่ในแวตวงของตำรวจแต่ก็โยงโยไปยังระบบย่อยอื่น ๆ ของกระบวนการยุติธรรมซึ่งหมายถึง อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ อีกด้วย องค์การตำรวจประเภทที่ 3 ปรากฏในประเทศเช่น ลาว กัมพูชา และเวียดนามใต้ (McCoy, 1972) เป็นต้น

ในประเทศไทย อิทธิพลผลประโยชน์ในองค์การตำรวจยังไม่เคยได้รับการริเริ่มศึกษาทางวิชาการแต่ประการใด ทั้งที่ในความเป็นจริงมีการกล่าวขวัญวิพากษ์วิจารณ์อยู่อย่างแพร่หลาย ดังนั้น การศึกษาค้นคว้าซึ่งเสนอไว้ในบทความนี้จึงเป็นเสมือนความพยายามเบื้องต้นที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับอิทธิพลผลประโยชน์ในองค์การตำรวจไทย ในฐานะที่เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมซึ่งมีลักษณะสลับซับซ้อนยิ่ง และมักถูกบดบังซ่อนเร้นจากสายตาของนักวิชาการ และบุคคลภายนอก อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้แม้มุ่งศึกษาเฉพาะอิทธิพลผลประโยชน์ในองค์การตำรวจแต่ก็มีได้หมายความว่าองค์การอื่น ๆ ในระบบราชการไทย ปลอดภัยจากปรากฏการณ์ดังกล่าว พร้อมกันนี้ ผู้เขียนก็มีได้มีจุดประสงค์เพื่อการเปรียบเทียบว่าอิทธิพลผลประโยชน์ในองค์การตำรวจมีขอบเขตและความรุนแรงมากหรือน้อยกว่าหน่วยงานราชการอื่น ๆ การจำกัดขอบเขตของการศึกษาเฉพาะในองค์การตำรวจก็เพื่อให้สามารถมองเห็นภาพชัดเจนขึ้นภายในกรอบของระบบราชการไทย นอกจากนี้ คำว่า “ตำรวจ” ในที่นี้ก็มีขอบเขตจำกัดเฉพาะตำรวจท้องที่ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 1 อนุ 15 ได้กำหนดนิยามว่า หมายถึง “เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจ และหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ในเมื่อทำการอันเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งคนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปราบปราม” ฉะนั้น หัวข้อที่ถูกกำหนดเป็นแนวทางศึกษาในบทความนี้จึงพอแยกออกได้เป็น 4 หัวข้อคือ (ก) แนวความคิดทฤษฎี ว่าด้วยอิทธิพลผลประโยชน์ของตำรวจ (ข) สภาพปัญหาภายในองค์การตำรวจ (ค) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักบริหารงานตำรวจกับนักธุรกิจในลักษณะต่างตอบแทน (ง) สรุปลักษณะ

แนวความคิดทฤษฎีว่าด้วยอิทธิพลผลประโยชน์ของตำรวจ

ในการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับอิทธิพลผลประโยชน์ในองค์การตำรวจ กรอบทฤษฎีสามารถแยกออกได้เป็น 2 แนวกว้างๆ คือ ทฤษฎีว่าด้วยสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การตำรวจ และทฤษฎีว่าด้วยสภาพแวดล้อมภายในองค์การตำรวจ

สำหรับทฤษฎีว่าด้วยสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การตำรวจมุ่งวิเคราะห์ถึงกลุ่มบุคคลผู้เสนอผลประโยชน์เพื่อก่อให้เกิดอิทธิพลเหนือผู้บังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ การเสนอผลประโยชน์ในลักษณะมิชอบด้วยกฎหมายแก่เจ้าพนักงานตำรวจก็ด้วยความมุ่งหวังที่จะแลกเปลี่ยนกับการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติของเจ้าพนักงาน อันเป็นการขัดต่อกฎหมาย Key (1935) จัดเป็นนักวิชาการรุ่นแรกๆ ซึ่งพยายามอธิบายปัญหาอิทธิพลผลประโยชน์ของตำรวจภายใต้หลักทฤษฎีการหน้าที่ (functional theory) ในทัศนะของ Key การให้สินบนรางวัลแก่ข้าราชการคือมรรควิธีหนึ่งซึ่งช่วยให้ส่วนราชการมีลักษณะตอบสนองต่อความต้องการของสาธารณชน Scott (1969) กล่าวสนับสนุน Key โดยให้ข้อสังเกตว่าในประเทศที่กำลังพัฒนารวมทั้งประเทศไทย การต่อรองเรื่องผลประโยชน์มักไม่ได้กระทำในระดับนิติบัญญัติ แต่ส่วนมากกระทำในระดับบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ

อิทธิพลในระดับบังคับใช้กฎหมายปรากฏในรูปของการคอร์รัปชัน แต่มักไม่ได้ถูกมองในแง่ของทางเลือกเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ ซึ่งในความเป็นจริงเป็นเช่นนั้น (Scott, 1969 : 1142)

Scott เห็นปัญหาอิทธิพลผลประโยชน์ในวงราชการเป็นส่วนหนึ่งของพัฒนาการทางเศรษฐกิจสังคม กล่าวคือ ในลำดับที่หนึ่งความผูกพันทางการเมืองสืบเนื่องจากกระสวนดั้งเดิมของความเคารพยำเกรง ดังเช่น ชาวบ้านเคารพนับถือกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในลำดับที่สองการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมอย่างรวดเร็วได้กระตุ้นทำลายอิทธิพลของความเคารพยำเกรงแบบเดิม ความผูกพันในแนวตั้งยังคงอยู่ได้ก็โดยสิ่งจูงใจทางวัตถุ อิทธิพลในระดับบังคับใช้กฎหมายจึงมีมากขึ้นจากการอพยพของชาวชนบทเข้าสู่สังคมเมืองเพื่อหางาน และการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล เป็นต้น ในลำดับที่สามของกระบวนการ

พัฒนาทางเศรษฐกิจสังคม ความผูกพันในแนวราบเริ่มปรากฏจากการรวมตัวของบุคคลในกลุ่มอาชีพเดียวกัน เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในทางนิติบัญญัติ

ในสังคมไทย วิธีการแสวงหาการตอบสนองจากกลไกของรัฐต่อความต้องการของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลภายนอกกระบวนการมีมากแบบหลายวิธี และส่วนใหญ่สืบทอดมาจากการหวังผลประโยชน์ในลักษณะต่างตอบแทน มรรควิธีหนึ่งซึ่งมักได้ผลในทางปฏิบัติก็คือการจัดโครงสร้างองค์การทางธุรกิจให้มีช่องทางสำหรับการเข้าเชิญข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งรวมถึงนายตำรวจระดับสูงสำหรับร่วมในคณะกรรมการบริหาร หรือคณะที่ปรึกษาของบริษัท วิธีการดังกล่าวไม่เพียงแต่ช่วยให้ธุรกิจปลอดภัยจากการถูกกดขี่รังแกแต่บ่อยครั้งยังส่งผลในการได้รับสัญญาว่าจ้างต่าง ๆ จากภาครัฐบาลอีกด้วย

นอกจากนี้ Korn & McCorkle (1959) ก็ได้วิจารณ์ปัญหาการรับผลประโยชน์โดยมิชอบของตำรวจว่าสืบเนื่องมาจากการที่สังคมปรารถนาบริการที่ผิดกฎหมาย แต่ถึงแม้กระนั้น Knapp Commission (1972 : 65) ซึ่งเป็นคณะกรรมการศึกษาปัญหาอิทธิพลผลประโยชน์ของตำรวจมหานครนิวยอร์กได้ให้แง่คิดว่า

การรับผลประโยชน์โดยมิชอบ แม้จะแพร่กระจาย แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าจะมีระดับความรุนแรงเท่าเทียมกัน ตำรวจผู้รับผลประโยชน์อาจแยกได้เป็น 2 ประเภทกว้าง ๆ คือ พวกกินเนื้อ (meat-eaters) กับพวกกินหญ้า (grass-eaters) ทั้งที่ปรากฏตามชื่อที่เรียก พวกกินเนื้อก็คือบรรดาตำรวจซึ่งใช้อำนาจหน้าที่ โดยมิชอบในการแสวงหาผลประโยชน์โดยการขู่เชิญบังคับ ส่วนพวกกินหญ้าเพียงแต่รับผลประโยชน์ซึ่งสุดแท้แต่โอกาสจะอำนวย

อย่างไรก็ดี ระดับของปัญหาอิทธิพลผลประโยชน์ในองค์การตำรวจไม่อาจแยกจากสภาพแวดล้อมในสังคมได้โดยง่าย ดังเช่นที่ Goldstein (1977 : 193) กล่าวว่า

ชุมชนซึ่งทั้งภาคธุรกิจ และภาครัฐกิจประกอบการด้วยความซื่อสัตย์ ก็มีก็มีหน่วยตำรวจที่มีความซื่อตรงระดับสูง ในทางตรงข้าม ฝ่อมเป็นความพ้อฝัน

ที่จะหวังให้ตำรวจยึดแน่นอยู่กับมาตรฐานของวิชาชีพซึ่งระดับสูงในชุมชน ซึ่งการให้สินบนแก่ข้าราชการ และการให้ลาภมิควรได้ต่างๆ ในภาคเอกชน เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป

ในทำนองเดียวกัน อนันต์ เสนาพันธ์ และคณะ (พ.ศ. 2517 : 110—111) ได้เสนอ ทรรศนะเกี่ยวกับตำรวจไทยไว้ว่า

ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 7 ตำรวจจำเป็นต้องเป็น เครื่องมือของนักการเมือง ตลอดจนถูกวิจารณ์ในวงการเมืองระหว่างประเทศ ว่าเป็นรัฐตำรวจ ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้ที่มาดำรงตำแหน่ง อ.ตร. (อธิบดีกรม ตำรวจ) จะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจในทางการเมือง.... อ.ตร. จึงเป็นผลมาจากการปฏิวัติอำนาจทุกครั้ง คณะปฏิวัติมุ่งที่จะรักษาเสถียร ภาพในทางการเมืองของตนจึงตั้งพรรคพวกของตนเองตามระบบอุปถัมภ์เข้า มาดำรงตำแหน่ง

ในขณะที่นักทฤษฎีกลุ่มแรกมุ่งศึกษาผลกระทบจากสภาพแวดล้อมภายนอกที่มี ต่อองค์การตำรวจ นักทฤษฎีกลุ่มที่สองแม้จะมีได้มองข้ามความสำคัญของสภาพแวดล้อม ภายนอกองค์การตำรวจแต่ได้เสนอว่า สภาพแวดล้อมภายในองค์การตำรวจเกี่ยวกับอิทธิพล ผลประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมาย มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าสภาพแวดล้อม ภายนอกองค์การตำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสามารถพิจารณาสภาพแวดล้อมภายในองค์การ ตำรวจได้เป็น 2 ระดับคือ ระดับโครงสร้าง และระดับสังคม ในระดับโครงสร้าง นักวิชาการหลายท่านดังเช่น Angell (1971), Bennis (1966) และ Ball (1972) ได้ศึกษา พบว่าโครงสร้างระบบราชการแบบตั้งเดิมซึ่งมีลักษณะสูงและช่วงการบังคับบัญชายาวตาม สายงานมีส่วนก่อให้เกิดการลดขวัญและกำลังใจของบุคลากร เนื่องจากความไร้สัมรรถภาพ ขององค์การในการสนองตอบความเปลี่ยนแปลงในสังคม ความรู้สึกตกต่ำในทางสถานภาพ ของข้าราชการตำรวจ และความเสื่อมโทรมในการติดต่อประสานงานรวมทั้งการควบคุม ภายใต้องค์การ Misner (1975) ได้วิเคราะห์เพิ่มเติมว่าองค์การตำรวจดังกล่าวมีลักษณะ

ไม่สนใจโยคีต่อเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดปัญหาการรับผลประโยชน์โดยมิชอบ แต่กลับมุ่งที่การรักษาความลับทางการบริหารเป็นหลัก รวมทั้งมีการยับยั้งการร้องทุกข์กล่าวโทษในกลุ่มข้าราชการตำรวจด้วยกัน ในขณะที่เดียวกันลักษณะกึ่งทหารในองค์การตำรวจมีส่วนส่งเสริมให้ประยุกต์ใช้แนวความคิดทฤษฎี “ปลาเน่าตัวเดียวทำให้ปลาอื่นเหม็นหมดข้อง” เพื่อเป็นกลไกสำหรับป้องกันองค์การตำรวจจากการถูกกล่าวหาในเรื่องอิทธิพลผลประโยชน์จากโลกภายนอก Ball (1972) เห็นพ้องกับ Misner ว่า ปัญหาอิทธิพลผลประโยชน์ภายในองค์การตำรวจโดยทั่วไปมีลักษณะลึกซึ้งและเกี่ยวพันยุ่งยากเกินกว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของบุคลากรตำรวจบางคน เพื่อประโยชน์ส่วนตัว แต่หมายความรวมถึงการละเมิดหลักความเป็นธรรมที่ปรากฏขึ้นทั่วทั้งกระบวนการยุติธรรม โดยสืบเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่สมบูรณ์ขององค์การ ในทำนองเดียวกัน Baker & Roebuck (1974) ได้พรรณนาถึงปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบภายในหน่วยงานตำรวจว่าเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนขององค์การยิ่งกว่าของเอกัตบุคคลตามลำพัง

ในระดับสังคมกร นักทฤษฎีวิวัฒนาการรอง (subcultural theorists) ศึกษาพบว่าองค์การตำรวจมี “กฎลับ” (code of secrecy) ซึ่งเป็นเสมือนกลไกที่ช่วยก่อให้เกิดการรวมตัวในกลุ่มข้าราชการตำรวจเข้าด้วยกันเพื่อปกป้องพฤติกรรมเบี่ยงเบนขององค์การจากสายตาหรือการสังเกตของโลกภายนอกที่อาจเป็นปรบักษ์ต่อการรักษาสถานภาพขององค์การตำรวจ ในทำนองเดียวกัน Rubinstein (1973 : 436--437) อธิบายถึง “หัวอกตำรวจ” ไว้ว่า

ตำรวจทุกคนตระหนักว่ามีการรับผลประโยชน์โดยมิชอบ แต่บุคลากรเหล่านี้ต่างไม่สามารถอธิบายถึงความคงอยู่ของปรากฏการณ์เช่นนี้โดยที่ไม่เปิดเผยถึงลักษณะการปฏิบัติงานของตน ซึ่งถ้าเปิดเผยก็มีแต่จะทำให้ผู้พูดประสบปัญหายุ่งยากขึ้น ตำรวจไม่สามารถอธิบายให้ประชาชนทราบได้ว่า บ่อยครั้งที่ตนต้องเบิกความเท็จในชั้นศาล เพราะจำเลยและทนายความของจำเลย และแม้กระทั่งอัยการก็ต่างกล่าวเท็จ ตำรวจไม่สามารถอธิบายให้ประชาชนทราบได้ว่า

เขาสามารถทำงานร่วมกับอาชญากรประเภทลักทรัพย์และฉ้อโกงทรัพย์ได้
อย่างไรโดยที่ตำรวจเองไม่เปลี่ยนสภาพของตนตามไปด้วย

ในทัศนะของ Sherman (1974) “กฎลับ” ของตำรวจมีความเชื่อมโยงใกล้ชิดกับบทบาท
ของตำรวจ เพราะกฎดังกล่าวสามารถสนับสนุนการปฏิบัติงานของตำรวจ รวมทั้งสนับสนุน
สนับสนุนเป้าประสงค์ในชีวิตส่วนตัวของบุคลากรตำรวจที่มุ่งแสวงหารางวัลทางวัตถุ คำกล่าว
ของ Sherman จึงสอดคล้องประสานกับทฤษฎี Anomie ของ Merton (1938) กล่าวคือ ทฤษฎี
Anomie สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการอธิบายปัญหาอิทธิพลผลประโยชน์ของตำรวจใน
แง่ของความไม่สอดคล้องประสานระหว่างโครงสร้างวัฒนธรรมและ โครงสร้างสังคมอันนำไป
สู่การปรับตัวของตำรวจในลักษณะที่มุ่งสู่เป้าประสงค์ตามที่โครงสร้างวัฒนธรรมกำหนด
แต่ปฏิเสธบรรทัดวิธีของโครงสร้างสังคม โดยมุ่งแสวงหามรรควิธีใหม่ในการก้าวเข้าสู่เป้า
ประสงค์ดังกล่าว

จากแนวทฤษฎีทั้งสองที่กล่าวมาจึงเห็นได้ว่า ทั้งสภาพแวดล้อมภายใน และ
สภาพแวดล้อมภายนอกองค์การตำรวจต่างมีความสำคัญต่อการ อธิบายปรากฏการณ์ว่าด้วย
อิทธิพลผลประโยชน์ในองค์การตำรวจ สภาพแวดล้อมทั้งสองต่างก็ไม่ได้แยกอิสระจาก
กัน แต่กลับมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันอย่างใกล้ชิดและสลับซับซ้อน ในการผลักดันหรือยับยั้ง
การรับผลประโยชน์โดยมิชอบของตำรวจ ฉะนั้นการศึกษาแนวทฤษฎีว่าด้วยอิทธิพล
ประโยชน์ของตำรวจจึงต้องทำความเข้าใจทั้งสองปัจจัย รวมทั้งปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย
ทั้งสองด้วย ซึ่งแนวความคิดที่กล่าวนี้ได้รับการประยุกต์ใช้เป็นกรอบทฤษฎีสำหรับการ
ศึกษาปรากฏการณ์อิทธิพลผลประโยชน์ใน องค์การ ตำรวจไทยในลักษณะการศึกษาเฉพาะ
กรณีของการค้นคว้าเบื้องต้นดังปรากฏในบทความนี้

สภาพปัญหาภายในองค์การตำรวจไทย

ตลอดระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา การบริหารงานตำรวจของไทยตก
อยู่ในสภาพทรุดตัวและทรุดลงเรื่อย ๆ สาเหตุหนึ่งมีมากปัจจัย ทั้งที่แก้ไขได้ง่ายในระยะสั้น

แก้ไขได้ง่ายในระยะยาว และแก้ไขได้ยากไม่ว่าในระยะเวลาเท่าใด ในระดับนามธรรม สาเหตุสำคัญบางประการของความเสื่อมในองค์การตำรวจได้แก่อิทธิพลทางการเมืองระดับประเทศ ภาวะผู้นำที่อ่อนแอ การมุ่งแต่ประโยชน์ส่วนตัวของผู้บริหารระดับสูง ความค้ำยคุณภาพของบุคลากรตำรวจ การบริหารงานที่ไร้วัตถุประสงค์ ตลอดจน โครงสร้างที่ยืดยาวล้าสมัย เป็นต้น สาเหตุที่กล่าวมาโดยย่อมีส่วนร่วมผลักดันให้กรมตำรวจเติบโตขึ้นอย่างพิกลพิการไม่สมส่วน องค์การตำรวจมักได้รับการขยายหน่วยงานและอัตรากำลังเพื่อสนองตอบความต้องการของผู้บริหารงานตำรวจยิ่งกว่าเพื่อสนองความต้องการของสังคม ทั้งที่อ้างเหตุผลและความจำเป็นในการบริการประชาชนมาโดยตลอด เช่น การขยายอัตรากำลังโดยไม่คำนึงถึงคุณภาพของบุคลากร การเพิ่มกองบัญชาการโดยไม่คำนึงถึงปริมาณงานที่แท้จริง การยกระดับหน่วยงานโดยคำนึงถึงเพียงความก้าวหน้าของหัวหน้าหน่วยให้ได้ยศสูงขึ้น เป็นต้น ในทางตรงกันข้าม สถานีตำรวจทั้งนครบาลและภูธรซึ่งเป็นหน่วยงานหลักเปรียบเสมือนกระดูกสันหลังขององค์การตำรวจกลับไม่ได้รับการเหลียวแล รวมทั้งถูกทอดทิ้งให้ดำเนินงานของกิจการเอกเทศที่ต้องดิ้นรน ขวนขวายให้ได้มาซึ่งวัสดุอุปกรณ์และการสนับสนุนต่าง ๆ จากสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การตำรวจ ผู้บริหารระดับสถานีตำรวจจะได้รับการยอมรับจากผู้บังคับบัญชาในการจัดเป็นประเภทผู้มี “ฝีมือ” หรือไม่เพียงใด ก็มักขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดกิจกรรมงานต่าง ๆ ในเขตท้องที่ให้อยู่ในความสงบ ซึ่งหมายความว่าถึงการเก็บกดและแอบแฝงสภาพการณ์ที่ไม่พึงปรารถนามิให้มีลักษณะโจ่งแจ้งประกอบกับความสามารถในการปฏิบัติงานภายใน ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตำรวจให้ผ่านพ้นไปได้ตลอดระยะเวลาที่ผู้บริหารสถานีตำรวจนั้นดำรงตำแหน่งสารวัตรใหญ่ หรือสารวัตร โดยแสวงหาทรัพยากรทางการบริหารส่วนที่ขาดเองจากภายในท้องที่นั้น ๆ ดังเช่นนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรผู้หนึ่งเล่าว่า

การขออนุมัติตามคนร้ายไปต่างจังหวัด ผู้ขอต้องบันทึกต่อท้ายไว้โดยชัดเจนว่า “ทั้งนี้กระผมและพวกรวม...นาย จะรับผิดชอบเรื่องค่าใช้จ่ายเอง” จึงจะได้รับอนุมัติทั้งที่ตามระเบียบ ๆ การปฏิบัติราชการดังกล่าวผู้ปฏิบัติมีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายได้ทุกประการ¹

นายตำรวจผู้ปฏิบัติ นอกจากจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานด้วยตนเองแล้ว บ่อยครั้งยังจะต้องสามารถสรรหาผลประโยชน์หรือทรัพยากรให้มีปริมาณมากพอที่จะส่งเป็น “บรรณาการ” แก่ผู้บังคับบัญชาในระดับสูงขึ้นไปด้วย^๕ ความล้มเหลวในการบริหารงาน ตำรวจในระดับต่าง ๆ ได้ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อการบริหาร และการปฏิบัติงานของ บุคลากรตำรวจในระดับสถานี ซึ่งมีหน้าที่คุ้มครองและให้บริการประชาชนโดยตรง ผลกระทบดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาแก่สารวัตรใหญ่และสารวัตร ตั้งแต่ การปกครองบังคับบัญชาบุคลากร การจัดหาวัสดุอุปกรณ์ (ยานพาหนะ วิทยุสื่อสาร อาวุธปืน น้ำมัน) การจัดหาเครื่องใช้ในสำนักงาน การจัดสวัสดิการต่าง ๆ (บ้านพัก ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร) หน่วยงานระดับเหนือสถานีตำรวจขึ้นไปทำหน้าที่รับทราบปัญหาข้อ ขัดข้องแต่ก็ไม่ค่อยได้ช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ จึงเป็นความจำเป็นของผู้บริหาร ระดับสถานีตำรวจที่จะต้องชวนช่วยหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยตนเองตลอดเวลา บัจฉัยพื้นฐานประการหนึ่งของการก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคใน ระดับสถานีตำรวจซึ่งเป็นที่ยอมรับ โดยทั่วไปในวงการตำรวจได้แก่การขาดการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินในถิ่นต่าง ๆ ให้อย่างพอเพียง ด้วยความขาดแคลนดังกล่าว ตำรวจท้องถิ่นมักใช้เป็นข้ออ้างในการแสวงหา ผลประโยชน์ทั้งเพื่อความอยู่รอดของสถานีตำรวจและเพื่อเพิ่มพูนฐานะความเป็นอยู่ของตน

ในองค์การตำรวจ วัฒนธรรมรอง (subculture) ประเภทหนึ่งซึ่งบรรดา บุคลากรตำรวจได้รับการถ่ายทอดสืบต่อกันมาเป็นระยะเวลายาวนานจนถึงเป็น “กฎอรูป นัยของตำรวจ” คือ การยอมรับ “การกินตามน้ำ”^๖ ซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกับที่ Knapp Commission เรียกว่า “การกินหญ้า” (grass eating) ในประเทศไทยแม้ประมวลกฎหมาย อาญา พ.ศ. 2499 มาตรา 149 บัญญัติไว้ว่า

ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน... เรียก รับหรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึง สิบหมื่นบาท หรือประหารชีวิต

ในทางพฤตินัย การรับผลประโยชน์ในลักษณะ “กินตามน้ำ” มิได้ปรากฏเฉพาะในวง การตำรวจไทย แต่เป็นเรื่องที่ปรากฏทั่วไปในวงการตำรวจทั่วโลก โดยเฉพาะในกลุ่ม ประเทศทุนนิยม (Sherman, 1974) จากกระบวนการสังคมนิยม ตำรวจได้เรียนรู้การรับ ผลประโยชน์โดยมิชอบตามขั้นต้อนจากเรื่องที่ไม่ร้ายแรงไปสู่เรื่องที่มีระดับ ความร้ายแรง ขึ้นเรื่อย ๆ กล่าวคือ

ขั้นที่ 1. สิ้นน้ำใจ อาจเป็นการทานอาหารในราคาต่ำเป็นพิเศษจากภัตตาคาร ในท้องถิ่น การรับบัตรฟรีจากสถานบริการต่างๆ เช่น โรงภาพยนตร์ บาร์ ไนท์คลับ สถานบริการอาบอบนวด และโรงแรม เป็นต้น นอกจากนี้ ยัง หมายความว่ารวมถึงการที่คู่กรณีเกี่ยวกับอุบัติเหตุจราจร และผู้เสียหายหรือผู้ ต้องหาเกี่ยวกับคดีอาญาทั่วไปมอบสิ่งของเพื่อแสดงความขอบคุณต่อพนักงาน สอบสวน หรือเจ้าพนักงานตำรวจ ตลอดจนการที่ประชาชนมอบเงินราย เดือนเพื่อช่วยสวัสดิการของตำรวจเพื่อขอบคุณสำหรับการที่ตำรวจจัดสายตรวจ เข้าตรวจตราดูแลหมู่บ้านของตน เป็นต้น

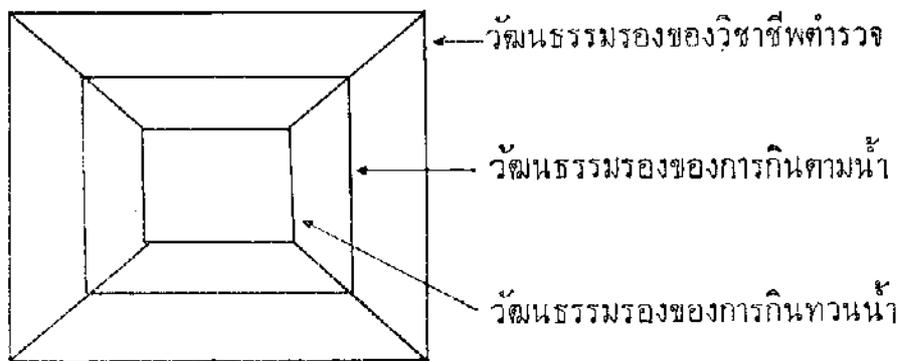
ขั้นที่ 2. การละเมิดกฎหมายเล็กน้อย เมื่อตำรวจเริ่มได้รับสิ้นน้ำใจจาก สถานประกอบการธุรกิจต่างๆ ทั้งกล่าว ความรู้สึกเป็นกันเองประกอบกับ ความรู้สึก “เกรงใจ” มักติดตามมา การผ่อนผันในเรื่องการละเมิดกฎหมายที่ ไม่รุนแรงนักเช่น การจำหน่ายสุรานอกเวลากำหนด หรือการเปิดสถานบริการ เกินเวลา เป็นต้น มักปรากฏในลักษณะแสดงความมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีต่อผู้ ประกอบการธุรกิจ การที่ตำรวจห้องที่ยึดหยุ่นแสดงความมีไมตรีจิตต่อภาค เอกชนย่อมมีส่วนทำให้นักธุรกิจปรารถนาจะผูกไมตรีให้กระชับยิ่งขึ้น โดย การมอบของขวัญที่มีค่ายิ่งขึ้นในโอกาสต่างๆ เช่น วันขึ้นปีใหม่ วันตรุษจีน หรือแม้แต่วันเกิดของผู้บริหารระดับสารวัตร และสารวัตรใหญ่ เป็นต้น

ขั้นที่ 3. การละเมิดกฎหมายจราจร และความผิดซึ่งหน้าไม่ร้ายแรง ตำรวจ มักปฏิบัติงานตามลำพัง หรืออาจมีเพื่อนร่วมทีมไม่เกิน 2 คน ซึ่งเป็

ยากแก่การสอดส่องตรวจตราของผู้บังคับบัญชาในทุกช่วงเวลาและสถานที่ โดยเฉพาะถ้าเป็นการจับคู่ระหว่างตำรวจเก่าในฐานะพี่เลี้ยง กับตำรวจใหม่ ในฐานะผู้เรียนรู้งาน ตำรวจใหม่มักได้รับการเรียนรู้กฎเกณฑ์ต่างๆ ในการรับผลประโยชน์ โดยมีขอบอย่างรวดเร็ว ในตอนต้นตำรวจใหม่อาจรู้สึกคับข้องใจอยู่บ้างที่จะรับผลประโยชน์จากผู้ฝ่าฝืนกฎจราจร เช่น การจอดรถในที่ห้ามจอด การขับรถผิดช่องทาง และการฝ่าฝืนสัญญาณจราจรต่างๆ เป็นต้น แต่ความคับข้องใจจะค่อยๆ แปรเปลี่ยนไปเป็นความเคยชิน พร้อมกับการให้เหตุผลแก่ตนเอง เพื่อลดความรู้สึกผิดทางจิตในลักษณะที่ถือว่า “เป็นเรื่องธรรมดาของตำรวจ” การรับผลประโยชน์ในสภาพที่เรียกว่า “ศาลเตี้ย” นี้ มักเป็นความยินยอมพร้อมใจของผู้กระทำผิด เพื่อไม่ต้องเสียเวลาไปชำระค่าปรับที่สถานีตำรวจ ซึ่งกำหนดไว้ในอัตราที่สูงกว่าการจ่ายให้กับตำรวจผู้พบการกระทำผิดโดยตรง

ขั้นที่ 4. การประกอบอาชญากรรมปราศจากผู้เสียหาย คำว่า “อาชญากรรมปราศจากผู้เสียหาย” (victimless crime) หมายถึงการกระทำผิดประเภทที่ผู้เสียหายเป็นผู้กระทำผิดเสียเอง ได้แก่การพนัน สลากกินรวบ การค้าประเวณี การจัดฉายภาพยนตร์และการแสดงลามกอนาจาร รวมทั้งรถแท็กซี่ป้ายดำ และรถสองแถวรับจ้างขนส่งผู้โดยสารทับเส้นทางรถประจำทาง ผู้ประกอบธุรกิจเหล่านี้มักต้องจัดสรรเงินผลประโยชน์แก่ตำรวจท้องถิ่นที่เป็นรายสัปดาห์หรือรายเดือนตามแต่ข้อตกลงในเบื้องต้นซึ่งจะได้กล่าวต่อไป ตามปกติผลประโยชน์ที่ได้รับจากธุรกิจดังกล่าวจะมีการนำมาแบ่งสรรแก่ตำรวจของสถานีตำรวจแห่งนั้น ๆ มากน้อยตามลำดับตำแหน่งและความเกี่ยวข้องกับธุรกิจแต่ละประเภท ด้วยเหตุนี้เงินผลประโยชน์เช่นนี้มีส่วนสนับสนุนให้บุคลากรตกอยู่ภายใต้ “กฎอรูปนัยของตำรวจ” โดยปริยาย แต่ความคับข้องใจของตำรวจแต่ละบุคคลในการรับผลประโยชน์ในลักษณะนี้ย่อมขึ้นกับการปรับตัวเข้ากับสภาพและบรรยากาศขององค์การตำรวจ ตำรวจที่ยอมรับสภาพ มักให้เหตุผลแก่ตนเองในทำนองที่ว่า “เงินเช่นนี้ไม่ทำให้ใครเดือดร้อน”

การรับผลประโยชน์ภายใน 4 ขั้นตอนนั้นจัดว่าเป็นการกินตามน้ำ แต่ตำรวจท้องถิ่นบางรายมิได้หยุดอยู่เพียงเท่านั้น แต่ได้ก้าวไกลไปจนถึงกับรับผลประโยชน์จากการค้ายาเสพติดให้โทษ การบังคับหญิงให้ค้าประเวณี การเรียกร้องบังคับเงินสินบนจากคู่กรณี ผู้เสียหายและ/หรือผู้ต้องหา รวมทั้งการประกอบอาชญากรรมเสียเอง เช่น ลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ปล้นและฆ่าเจ้าทรัพย์ เป็นต้น พฤติกรรมเหล่านี้จัดเป็นการ “กินทวนน้ำ” ซึ่งบุคลากรตำรวจส่วนใหญ่ถือว่าเกินกว่าขอบเขตที่จะยอมรับภายใต้วัฒนธรรมรองของตำรวจ ฉะนั้น ตำรวจมีพฤติกรรมดังกล่าวจึงถูกจัดอยู่ในกลุ่มผู้มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนไปจากวัฒนธรรมรองของตำรวจ ส่วนระดับของการเกี่ยวข้องกับอิทธิพลผลประโยชน์ในองค์การตำรวจพอแยกพิจารณาได้ดังรูปที่ 1



รูปที่ 1. ระดับของการเข้าเกี่ยวข้องกับอิทธิพลผลประโยชน์ของตำรวจ

จากที่พรรณนามานี้จึงพอเห็นได้ว่า การรับผลประโยชน์ตามน้ำแม้จะเป็นพฤติกรรมไม่พึงปรารถนาในระบบราชการ แต่ในอีกแง่หนึ่ง การรับผลประโยชน์ตามน้ำก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประสานประโยชน์ในกลุ่มข้าราชการตำรวจในระดับสถานีตำรวจ โดยการแบ่งสรรผลประโยชน์ดังกล่าว การรับผลประโยชน์ตามน้ำของบุคลากรใหม่ย่อมหมายถึงการแสดงความสมัครใจที่จะเข้าร่วมกลุ่มเป็นพวกเดียวกับบุคลากรเก่า แต่บุคลากรผู้ที่ปฏิเสธผลประโยชน์เช่นที่กล่าวมาก็จะถูกเพ่งเล็งจากเพื่อนร่วมงานและผู้บังคับบัญชาด้วยความระแวงว่าบุคคลผู้นั้นน่าจะเป็นอันตรายต่อกลุ่มอุปนิสัยของตำรวจซึ่งผล

สะท้อนที่ตามมาก็คือแรงผลักดันในลักษณะต่าง ๆ ที่เร่งให้ผู้ปฏิเสธผลประโยชน์ต้องพ้นจากตำแหน่งในท้องถิ่นในเวลาต่อมา โดยทั่วไปผลประโยชน์ตามน้ำมักถูกใช้ใน 3 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกเพื่อประโยชน์ส่วนตัวโดยตรง ซึ่งหมายถึงการใช้ผลประโยชน์ดังกล่าวเพื่อจุนเจือฐานะทางครอบครัวให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น หรือบางรายอาจใช้จ่ายฟุ่มเฟือยยิ่งขึ้น ลักษณะที่สองเพื่อประโยชน์ส่วนตัวโดยทางอ้อม ซึ่งหมายถึง การใช้ผลประโยชน์ดังกล่าวเพื่อ “ส่งส่วย” ให้กับผู้บังคับบัญชา ไม่ว่าจะในรูปแบบของเงินตรา หรือสิ่งของมีราคา ทั้งนี้เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีกับผู้บังคับบัญชานั้นจะเป็นหนทางของความก้าวหน้าในชีวิตราชการต่อไป ลักษณะที่สามเพื่อประโยชน์ของทางราชการและเพื่อสร้างผลงาน ในหลายกรณี ผลประโยชน์ตามน้ำมิได้ถูกใช้เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวเพียงอย่างเดียว แต่มีสภาพคล้ายทุนสำรองในลักษณะที่ช่วยให้ผู้บริหารสถานีกำรวจและตำรวจท้องที่ระดับต่าง ๆ มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานไม่ว่าเพื่อกิจกรรมที่ปรากฏชัดเช่น การซ่อมแซมต่อเติมสถานีตำรวจ การจัดซื้ออุปกรณ์เครื่องใช้ประจำสำนักงาน การประทับตึกแห่งสถานีตำรวจในเทศบาลและวาระสำคัญต่าง ๆ การจัดเลี้ยงตำรวจผู้ใต้บังคับบัญชาในโอกาสต่าง ๆ ตลอดจนการใช้จ่ายเพื่อการรับรองผู้บังคับบัญชาหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในการตรวจเยี่ยมเป็นต้น หรือเพื่อกิจกรรมที่ไม่ปรากฏชัด เช่นการใช้จ่ายในงานสืบสวนคดีอาญา การช่วยซื้อบัตรการกุศล และการบริจาคอื่น ๆ ที่ทางผู้บังคับบัญชาหรือองค์การต่าง ๆ ขอร้องแกมบังคับ ตลอดจนการใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉินอื่น ๆ เป็นต้น พันตำรวจโท ประกิจ เปรมกิตติ (พ.ศ. 2519 : 160) กล่าวเสริมว่า

จากการสังเกตของผู้วิจัยพบว่า มีสถานีตำรวจเป็นจำนวนมากได้ปรับปรุงสถานที่ทำงานโดยมิได้อาศัยเงินงบประมาณของกรมตำรวจ เช่น กั้นห้องและติดเครื่องปรับอากาศเพื่อบรรเทาความเหน็ดเหนื่อยในการทำงานเป็นต้น แสดงให้เห็นความต้องการในด้านการปรับปรุงสภาพของสถานที่ทำงานของสถานีตำรวจได้เป็นอย่างดี

หากไม่มีเงินกองกลางที่จะใช้จ่ายในกรณีต่าง ๆ ดังกล่าว การบริหารงานของสถานีตำรวจย่อมตกอยู่ในภาวะที่ย่ำแย่และลำบากยิ่งขึ้น เพราะในปัจจุบัน สารวัตรใหญ่ สารวัตร

รวมทั้งบุคลากรตำรวจในทุกระดับ ไม่มีเงินพิเศษเฉพาะตำแหน่งที่จะช่วยจุนเจือรายจ่ายพิเศษดังที่กล่าวแล้ว ในบางท้องที่โดยเฉพาะที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว หรือพักผ่อนตากอากาศ สารวัตรใหญ่หรือสารวัตรอาจต้องใช้จ่ายเงินพิเศษจำนวน หลายหมื่นบาทต่อเดือนเพื่อการรับรองข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หลายระดับ ทั้งในและนอกกรมตำรวจ แต่ทั้งนี้ย่อมมิได้หมายความว่าข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ทุกคนจะมุ่งหวังสิทธิพิเศษ หรือปรารถนาการรับรองจากตำรวจท้องที่ในลักษณะดังกล่าว แต่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมีพฤติกรรมเช่นนั้น ก็มีปรากฏเสมอมา

คำถามที่น่าสนใจก็คือ นักบริหารงานตำรวจระดับสูงทราบปัญหาเหล่านี้หรือไม่เพียงใด คำตอบที่เชื่อถือได้คือ ผู้บังคับบัญชาตำรวจส่วนมากโดยเฉพาะผู้ที่ไต่เต้ามาจากสายปฏิบัติการในสถานีตำรวจ ทราบปัญหาเป็นอย่างดี แต่ที่การแก้ไขไม่เกิดขึ้นอาจสืบเนื่องจากเหตุผลหลายประการ เหตุผลสำคัญประการหนึ่งคือ การที่ผู้บังคับบัญชาตำรวจมีส่วนร่วมในผลประโยชน์เหล่านั้นอยู่ด้วย การแก้ไขใดๆ ย่อมหมายถึงการตัดโอกาสที่จะได้รับผลประโยชน์ดังกล่าวไปโดยปริยาย ข้าราชการตำรวจชั้นผู้ใหญ่จำนวนไม่น้อยที่มีทัศนคติวางเฉยต่อการได้รับผลประโยชน์ตามน้ำ โดยถือเสมือนว่าเป็นการเก็บเกี่ยวดอกผลที่ตนหว่านไว้ตั้งแต่ครั้งที่ตนยังเป็นข้าราชการตำรวจชั้นผู้น้อย กล่าวคือ อิทธิพลผลประโยชน์ในองค์การตำรวจจึงมีลักษณะคฤงจักรไม่รู้จบ ประการที่สอง การยอมรับโดยปรับตัวเข้ากับสภาพปัญหา กล่าวคือ ผู้บริหารงานตำรวจจำนวนหนึ่งในขณะที่ยังเป็นตำรวจชั้นผู้น้อย รับและใช้ผลประโยชน์ดังกล่าวจนเกิดความเคยชินและเคยตัวกระทั่งเห็นเป็นเรื่องปกติสามัญ เพราะค่านิยมในองค์การตำรวจประการหนึ่งของการแสดงความสามารถในเชิงบริหารที่กล่าวมาแล้วก็คือ การที่สามารถบริหารงานของสถานีตำรวจให้ลุล่วงได้ด้วยดีโดยไม่ร้องขอทรัพยากรเพิ่มจากผู้บังคับบัญชาตามที่นายตำรวจระดับบริหารผู้นั้นได้ให้สัมภาษณ์ว่า

สมัยนี้ ในวงการตำรวจ นิยมใช้คำว่าพึ่งภาคเอกชนในท้องที่ที่มีทรัพยากร ผู้บริหารต้องรู้จักใช้ความสามารถในการสรรหาทรัพยากรมาใช้จ่ายภายในสถานี

ให้ใ้พอเพียง เพราะถ้ามีแต่ร้องขอจากภาครัฐบาล นาย (ผู้บังคับบัญชา) ก็จะมองว่า ถ้าเช่นนั้นก็ควรส่งสารวัตรคนนั้นไปอยู่ในห้องที่ห่างไกลที่ไม่มีภาคเอกชนให้พึ่งจะดีกว่า โดยให้รอทรัพยากรจากภาครัฐบาลอย่างแท้จริง ซึ่งก็ไม่ทราบว่าจะเมื่อไรถึงจะได้รับ

โดยทั่วไป บุคลากรตำรวจมักใช้ผลประโยชน์ตามน้ำเพื่อการต่าง ๆ ทั้ง 3 ทาง แต่จะจัดสรรไปในทางใดมากน้อยเพียงใดย่อมแปรผันไปตามสถานการณ์และจิตสำนึกของเอกัตตบุคคล อย่างไรก็ตาม บุคลากรตำรวจบางคนซึ่งมุ่งใช้ผลประโยชน์ตามน้ำเพื่อการปฏิบัติราชการแต่เพียงประการเดียวแม้จะมีจำนวนน้อยมากแต่ก็ปรากฏอยู่เสมอ

ส่วนพฤติกรรมของผู้บังคับบัญชาบางรายที่มุ่งหวังผลประโยชน์ก็มักมีกลวิธีแตกต่างกันหลายรูปแบบ แม้กระนั้นกลวิธีที่นิยมใช้ 2 รูปแบบ ก็คือ (ก) แบบล่าเมืองขึ้น และ (ข) แบบพ่อพระ

แบบล่าเมืองขึ้นเป็นกลวิธีของผู้บังคับบัญชาตำรวจที่มีลักษณะชอบการปกครองแบบเผด็จการใช้อำนาจเด็ดขาดขู่ให้ผู้ที่บังคับบัญชาเกิดความเกรงกลัวในชั้นต้น การสั่งการและการควบคุมการปฏิบัติต่าง ๆ จึงเป็นลักษณะ “ตัดไม้ข่มนาม” ในทันทีที่ผู้บริหารประเภทนี้เข้ารับตำแหน่งจะมีการสั่งระดมกวาดล้างแหล่งอบายมุขอย่างเฉียบขาด และคอยติดตามการปฏิบัติในระยะแรกอย่างใกล้ชิด ตามปกติ ตำรวจท้องที่ย่อมไม่สามารถดำเนินการโดยเด็ดขาดและกระหน่ำหนักต่อแหล่งอบายมุขหรือสถานบริการที่ต่อแหลมต่อกฎหมายและศีลธรรม เพราะการรับผลประโยชน์จากสถานประกอบการเหล่านี้ที่สืบทอดกันมาเป็นเวลายาวนาน ดังนั้นเมื่อมีคำสั่งในลักษณะดังกล่าวจากผู้บังคับบัญชาซึ่งรู้ถึงต้นลึกลงมาบางภายในท้องที่เป็นอย่างดี ย่อมเป็นอาณัติสัญญาให้สารวัตรใหญ่หรือสารวัตรผู้รับผิดชอบสถานีตำรวจจำเป็นต้องเข้าพบผู้บังคับบัญชาท่านนั้นเพื่อชี้แจงเป็นการส่วนตัว และในการเข้าพบ ผู้เข้าพบย่อมใช้โอกาสดังกล่าวนำผลประโยชน์ส่งมอบแก่ผู้สั่งการตามควรแก่กรณี การรับ หรือปฏิเสธผลประโยชน์ที่ผู้ใต้บังคับบัญชานำมามอบให้ย่อมเป็นคັນนี้บ่งบอกถึงเจตนารมณ์ทางการบริหารของผู้บังคับบัญชาท่านนั้นว่าเป็นเช่นไร บ่อย

ครั้ง ผู้บังคับบัญชาที่มีความเข้าใจของในเชิงกลวิธีมักไม่รับผลประโยชน์ที่ผู้ใต้บังคับบัญชานำมาในโอกาสแรก แต่จะรับในโอกาสอันควรโดยอ้างสถานการณ์จำเป็นต่าง ๆ นายตำรวจชั้นสัญญาบัตรผู้หนึ่ง กล่าวว่า

ผมเคยทำงานอยู่หน้าห้องผู้ใหญ่ (นายตำรวจชั้นผู้ใหญ่) ภาระหนึ่ง เห็นอยู่หลายครั้งที่นายตำรวจบางคนเวลาเดินเข้าห้องผู้ใหญ่อือกระเป๋ แต่เวลาเดินออกมาไม่มีแต่ตัวเปล่า คงไม่ต้องพูดว่าภายในกระเป๋ามีอะไร

แบบ “พ่อพระ” จัดเป็นกลวิธีที่แนบเนียน ยากแก่การหยั่งรู้รวมทั้งใช้เวลามากกว่ากลวิธีแรก กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาที่นิยมใช้กลวิธีนี้มักมีบุคลิกลักษณะมนุษยสัมพันธ์ระดับสูง สุภาพน่าเลื่อมใส ซึ่งเริ่มบทบาทจากการแสดงความเอาใจใส่เมตตาต่อผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างมาก เริ่มจากการทักทายถามไถ่ถึงทุกข์สุข หาโอกาสชมเชยการปฏิบัติงานในกรณีต่าง ๆ ตลอดจนโอภาปราศรัยกับสารวัตรใหญ่ หรือสารวัตรซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นอย่างดี เมื่อความใกล้ชิดในเบื้องต้นสามารถสร้างความสัมพันธ์ในทางบวกกับผู้ใต้บังคับบัญชาได้แล้ว ผู้บังคับบัญชาในลักษณะ “พ่อพระ” ก็จะกระชับความสัมพันธ์ต่อไป โดยการเชื้อเชิญผู้ใต้บังคับบัญชาพบปะสังสรรค์ในโอกาสต่าง ๆ อาจเป็นรายบุคคลหรือเป็นกลุ่มบุคคลก็ตาม ในขณะที่เดียวกัน ผู้บังคับบัญชาก็ได้เรียนรู้ลักษณะนิสัยของผู้ใต้บังคับบัญชาจากการพูดคุย การรับฟังและการตั้งสถานการณ์สมมุติที่มุ่งใช้ในลักษณะทดสอบทัศนคติที่มีต่อเรื่องต่าง ๆ เท่าที่กล่าวมาถึงขั้นนี้ก็อาจวิเคราะห์ได้ว่าไม่น่าเป็นความเสียหายแต่ประการใด ทางตรงข้ามน่าจะเป็นการที่ผู้บังคับบัญชาสร้างความสัมพันธ์สนิทสนมกับผู้ใต้บังคับบัญชา อย่างไรก็ตาม ครั้นเมื่อความสัมพันธ์แนบแน่นพอควรแล้ว ผู้บังคับบัญชาก็กล่าวมิได้มุ่งใช้ความสัมพันธ์ที่สร้างสมเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการตำรวจ แต่กลับใช้เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์จากผู้ใต้บังคับบัญชาในลักษณะที่สะทวักและสนิทใจยิ่งขึ้นเป็นสำคัญ ส่วนรายละเอียดในการมุ่งหาประโยชน์ของผู้บังคับบัญชาแบบ “พ่อพระ” จากผู้ใต้บังคับบัญชาอาจเห็นได้ชัดเจนจากกรณีตัวอย่างดังต่อไปนี้

กรณีตัวอย่างที่ 1. ผู้กำกับการเชิงอุตสาหกรรมปกครองป้องกันของสถานี
ตำรวจแห่งหนึ่งมานั่งคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันเช่นที่เคย พอสาววัตร
ปกครองป้องกันเดินเข้ามาในห้องทำงานผู้กำกับการ

ผู้กำกับการ — เป็นไง วันนีทำงานยุ่งไหม

สาววัตร — ก็เช่นเคยละครับ

ผู้กำกับการ — เชิญนั่ง แตร้อนหน่อยนะ แอร์ (เครื่องปรับอากาศ) ห้องผม
มันเก่า ก็ยังงี้แหละ ไม่เย็นเอาเลย เห็นท่าจะต้องเปลี่ยนเสียที

คำพูดของผู้กำกับการผู้นี้ ถ้าฟังเพียงผิวเผินก็ไม่น่าจะเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ แต่
ผู้บังคับบัญชาตำรวจส่วนมากในครั้งแรกจะไม่กล่าวอย่างโจ่งแจ้งเพราะยังอยู่ในขั้นทดสอบ
ผู้ใต้บังคับบัญชา แต่เป็นที่เข้าใจกันในวงการตำรวจท้องถิ่นที่เคย คำพูดเช่นนี้หมายถึง
อะไร

กรณีตัวอย่างที่ 2. รองผู้บังคับการเชิงอุตสาหกรรมใหญ่ทานอาหาร ณ ห้อง
อาหารมีชื่อแห่งหนึ่ง ในระหว่างการทานอาหารและสนทนา รองผู้บังคับ
การ ตามสาววัตรใหญ่ขึ้นอย่างเปรย ๆ ว่า

รองผู้บังคับการ — นึกคุณจำนงค์ คุณเคยรู้จักบ้านค้าไม้หรือเจ้าของโรงเลื่อย
ที่สนิทสนมกันบ้างไหม

สาววัตรใหญ่ — ก็พอมีบ้างครับ ท่านมีอะไรหรือครับ

รองผู้บังคับการ — ก็ไม่มีอะไรมาก เพียงแต่ผมกำลังจะต่อเติมบ้านสักหน่อย
มันซั๊กแคบไปแล้ว ถ้าวันคุณช่วยติดต่อให้ผมหน่อย ขอ
ให้เขาคิดราคาพิเศษนะ

คำว่า “ราคาพิเศษ” มักหมายถึงการให้โดยไม่คิดมูลค่าและถ้ามีการส่งใบสำคัญเรียกเก็บเงิน
จากรองผู้บังคับการตามกรณีตัวอย่างก็ย่อมแสดงถึงว่าสาววัตรใหญ่ผู้นั้นไม่รู้จักผู้บังคับ
บัญชาและไม่ซ้าไม่นานสาววัตรใหญ่คนใหม่ก็จะได้รับการแต่งตั้งมาแทนที่

หนึ่ง การแสวงหาผลประโยชน์อาจไม่ได้ดำเนินไปเพียงระหว่างผู้บังคับบัญชาโดยตรงเท่านั้น แต่บางครั้ง ภรรยา หรือวงศ์ญาติของผู้บังคับบัญชาก็อาจเข้ามามีบทบาทดังกล่าวด้วย เช่น กรณีตัวอย่างที่ 3.

กรณีตัวอย่างที่ 3. รองผู้กำกับการผู้หนึ่งกำลังจะเดินทางไปทำงานต่างประเทศจึงได้เข้าพบและลาผู้บังคับการที่บ้าน บ้ปรากฏว่าพบแต่ภรรยาผู้บังคับการ ซึ่งให้การต้อนรับพูดคุยเป็นอย่างดี

ภรรยาผู้บังคับการ — เอ พี่ไม่ทราบว่าจะเป็นการรบกวนคุณเกินไปหรือเปล่า ถ้าจะขอร้องสักเรื่องหนึ่ง

รองผู้กำกับการ — เรื่องอะไรหรือครับ

ภรรยาผู้บังคับการ — ตาอ้อ ลูกชายพี่นะซี เขาอยากได้กล้องถ่ายรูปนิคคอนอย่างทีสักกล้องหนึ่ง ถ้าคุณพอหัวไหว ช่วยติดมือมาฝากพี่ด้วยนะ ราคาเท่าไร มาบอกผู้การก็แล้วกัน

การฝากชื่อของราคาแพงเช่นที่กล่าว หมายถึงการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องออกเงินล่วงหน้าเป็นอย่างน้อย แต่บ่อยครั้ง เมื่อของฝากถึงมือผู้ส่งแล้วมักไม่มีการจ่ายเงินคืนแต่ประการใด

ส่วนทัศนคติของบุคลากรตำรวจที่มีต่อผู้บริหารซึ่งพฤติกรรมตามที่กล่าวมานี้มีปรากฏทั้งที่เป็นบวกและเป็นลบ ผู้ใต้บังคับบัญชาบางคนมีความรู้สึกเสมือนถูกหลอกลวงใช้ ถูกเอารัดเอาเปรียบ และคับข้องใจ เมื่อได้ทราบเจตนาารมณ์ที่แอบแฝงของผู้บังคับบัญชา ในทางกลับกัน ผู้ใต้บังคับบัญชาบางคนกลับมีความรู้สึกในทางบวก ดังเช่น นายตำรวจระดับรองสารวัตรของสถานีตำรวจภูธรแห่งหนึ่งได้พรรณนาว่า

อันที่จริงก็เป็นการดีที่นาย (ผู้บังคับบัญชา) ติดต่อขอให้เราบริการ เพราะตำรวจที่อยู่ไกล ๆ อย่างผมจะได้มีโอกาสฝากชื่อฝากตัวให้นายรู้จักบ้าง⁶

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักบริหารงานตำรวจและนักธุรกิจ

ในลักษณะค่างตอบแทน

ในวงการธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมปราศจากผู้เสียหาย⁷ ผู้ประกอบการจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยตำรวจท้องที่เพื่อความอยู่รอดของกิจการที่สามารถสร้างความ

มันคงทางการเงินได้อย่างรวดเร็ว การแข่งขันผลกำไรในอัตราไม่เกินร้อยละ 10 แก่เจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายกล่าวได้ว่า เป็นการลงทุนที่ให้ผลคุ้มค่า นอกจากนี้ผู้ประกอบการซึ่งรู้จักมักคุ้นกว้างขวางกับนายตำรวจระดับต่าง ๆ จำนวนมากก็จะได้รับการยกย่องจากบรรดาเพื่อนนักธุรกิจในฐานะผู้ค้าจุนและเป็นที่พักพิงแก่บรรดาพ่อค้านักธุรกิจในระดับรองลงไป กล่าวได้ว่า เมื่อใดที่บุคคลซึ่งประสงค์จะเป็นผู้ประกอบการรายใหม่ ปรารถนาจะเปิดธุรกิจล่อแหลมต่อการละเมิดกฎหมาย บุคคลดังกล่าวย่อมต้องหาทางติดต่อกับสารวัตรใหญ่หรือสารวัตร ซึ่งเป็นหัวหน้าสถานีตำรวจท้องถิ่น ๆ เพื่อเป็นการขออนุญาตในลักษณะอุปนัย อย่างไรก็ตามการติดต่อกับสารวัตรใหญ่หรือสารวัตรในขั้นต้นมักไม่ได้กระทำโดยตรงจากผู้ประสงค์จะเปิดกิจการเพราะบุคคลเหล่านี้จัดเป็น “มือใหม่” ซึ่งยังขาดความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนายตำรวจระดับบริหารของสถานีตำรวจ ความจำเป็นดังกล่าวทำให้นักธุรกิจ “มือใหม่” ต้องพึ่งพาอาศัยนักธุรกิจ “มือเก่า” ผู้กว้างขวางในวงการตำรวจในฐานะ “นายหน้า” เพื่อทำหน้าที่เชื่อมโยงทั้งสองฝ่ายเข้าด้วยกัน การที่สารวัตรใหญ่หรือสารวัตร มักไม่เปิดโอกาสให้นักธุรกิจ “มือใหม่” ติดต่อบริการล่อแหลมหรือละเมิดต่อกฎหมายโดยตรงนั้นจัดได้ว่าเป็นกลไกเพื่อป้องกันตนเอง เพราะนอกจากนายตำรวจระดับดังกล่าวจะเกรงว่า เรื่องอาจอื้อฉาวเนื่องจากนักธุรกิจ “มือใหม่” ไม่เข้าใจถึงแบบธรรมเนียมของการเปิดธุรกิจประเภทพิเศษเช่นนี้แล้วก็ยังเกรงว่า อาจเป็นกลลวงของผู้ไม่ประสงค์ต่อตนซึ่งอาจทำที่เป็นการใช้หนักต่อขออนุญาต แต่ทั้งนี้ก็โดยมีเจตนามุ่งจะจับผิดพฤติกรรมอันมิชอบด้วยกฎหมายของสารวัตรใหญ่หรือสารวัตร ด้วยเหตุนี้เพื่อขจัดปัญหาเรื่องกลลวงพ่อค้าผู้กว้างขวางจึงมีบทบาทสำคัญในการให้ความมั่นใจแก่นายตำรวจหัวหน้าสถานีโดยการรับรองนักธุรกิจ “มือใหม่” ที่จะเข้าสู่วงการค้ากำไรต่อไป นอกจากนี้ นักธุรกิจคนกลางยังทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับอัตราค่าธรรมเนียมเชิงอุปนัยในการขอเปิดธุรกิจต่าง ๆ ที่มีลักษณะประกอบอาชญากรรมปราศจากผู้เสียหาย อย่างไรก็ตาม อัตราค่าธรรมเนียมมักแปรผันแตกต่างกันไปตามประเภทธุรกิจ ความเข้มงวดกวดขันในการกวาดล้างตามนโยบายของผู้บริหารระดับสูงแต่ละยุคสมัย ฐานะทางการเงิน

ของนักธุรกิจ “มือใหม่” และผลกำไรที่คาดว่าจะพึงได้เป็นต้น ค่าธรรมเนียมมีอยู่ไม่น้อยจะคำนวณให้เฉพาะสารวัตรใหญ่ย่อมไม่เพียงพอ แม้จะจัดสรรให้สารวัตรใหญ่มากที่สุดก็ตาม แต่การคำนวณต้องรวมถึงสารวัตรปกครองป้องกัน สารวัตรสืบสวนสอบสวน สารวัตรจราจร รองสารวัตรที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตำรวจชั้นประทวนโดยเฉพาะผู้ทำหน้าที่สายสืบ และบ่อยครั้งที่สารวัตรใหญ่ หรือสารวัตรจะให้คำแนะนำว่าธุรกิจประเภทใดจะต้องจัดสรรผลประโยชน์สำหรับผู้บังคับบัญชาที่อยู่เหนือสถานีตำรวจขึ้นไปถึงระดับใด โดยพิจารณาจากความเสี่ยงจากการไม่บังคับใช้กฎหมายในแต่ละสถานการณ์ ธุรกิจที่มีผลกำไรสูง เช่น การค้าประเวณี และการพนัน เป็นต้น ซึ่งยังถูกเพ่งเล็งกวัดขังมากขึ้นเพียงใด ผู้ประกอบการก็ยิ่งต้องส่งผลประโยชน์ตามลำดับชั้นมากขึ้นเพียงนั้น ซึ่งอาจรวมถึงการแบ่งปันผลประโยชน์ถึงตำรวจซึ่งแม้ไม่ใช่ตำรวจท้องถิ่น แต่มีอำนาจหน้าที่สืบสวนจับกุมได้ทั่วราชอาณาจักรอีกด้วย อย่างไรก็ตาม สารวัตรใหญ่หรือสารวัตรจะแสดงบทบาทเพียงในฐานะผู้ชี้แนะ ส่วนการติดต่อส่งผลประโยชน์ส่วนใหญ่จัดเป็นเรื่องของนักธุรกิจ “มือใหม่” และนักธุรกิจคนกลางที่จะเข้าพบนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ในระดับต่างๆ ตามคำแนะนำต่อไป

จากขอบเขตอำนาจหน้าที่จำกัดของผู้บริหารในระดับสารวัตรใหญ่ หรือสารวัตร ซึ่งเป็นภาระไม่สะดวกต่อการขอเปิดธุรกิจและเปิดกฎหมายขนาดใหญ่ขึ้นโดยเฉพาะในช่วงเวลาที่มีนโยบายบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด นักธุรกิจผู้กว้างขวางซึ่งสามารถติดต่อกับนายตำรวจระดับเหนือสถานีตำรวจขึ้นไปจึงไม่นิยมติดต่อกับผู้บริหารระดับสถานีตำรวจโดยตรง เพราะความเสียหายจากการเปิดธุรกิจดังกล่าว อาจมีสูงจนสารวัตรใหญ่หรือสารวัตรไม่อาจตัดสินใจได้ ในกรณีเช่นนี้ การติดต่อขอเปิดกิจการมักกระทำโดยตรงต่อผู้บริหารระดับสูงขึ้นไปตามลำดับ จนบางครั้งมีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกซ้อน การรับรู้การเปิดธุรกิจผิดกฎหมายดังกล่าวของนักบริหารงานตำรวจ ไม่ว่าจะระดับใด ย่อมหมายถึงการรับผลประโยชน์ตามน้ำ ในกรณีผู้บริหารระดับเหนือสถานีตำรวจเป็นผู้อนุมัติ ก็มักไม่สามารถรับผลประโยชน์ไว้แต่เฉพาะตัว เพราะต้องมีการติดต่อภายในกับสารวัตร

ใหญ่หรือสารวัตรเจ้าของห้องที่ให้บริการในลักษณะเป็นการขอเพื่อให้ผู้บังคับบัญชา แสดงน้ำใจต่อผู้บังคับบัญชา หรืออาจอ้างว่าเป็นปัญหาของผู้บริหารระดับเหนือตนขึ้นไป พร้อมทั้งมีการมอบผลประโยชน์จูงใจแก่สารวัตรใหญ่หรือสารวัตรผู้ปฏิบัติตามโดยดี ตาม ปกติการยอมตามคำขอของผู้บังคับบัญชานั้นสารวัตรใหญ่หรือสารวัตรอาจไม่ได้มุ่งรับผลประโยชน์จูงใจเป็นประการสำคัญ แต่มักมุ่งหวังเพื่อผูกความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับผู้บังคับบัญชา และเพื่อเป็นการปฏิบัติตนในโอวาทของผู้บังคับบัญชาอันจะมีผลไม่เพียงแต่การให้อภัยเมื่อถึงคราวที่นายตำรวจระดับสถานีตำรวจเกิดพลาดพลั้ง แต่ยังหมายความรวมถึง การที่ผู้บังคับบัญชาจะยอมรับพร้อมทั้งในการสนับสนุนให้มีความก้าวหน้าในชีวิตราชการต่อไปด้วย

ครั้นเมื่อกระบวนการขอเปิดธุรกิจย่อยแหลมหรือละเมิดกฎหมายควบคุม อบรมมุขเสร็จสิ้นลง ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต่างได้รับผลประโยชน์ในลักษณะที่ตนปรารถนา ด้วยเหตุนี้การร้องทุกข์กล่าวโทษการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าพนักงานในกรณีเช่นนี้จึงไม่ปรากฏหรือปรากฏก็น้อยมากเฉพาะในรายที่มีการละเมิดข้อตกลงกรู๊บนัยเป็นประการสำคัญ นักธุรกิจผู้กว้างขวางได้รับไม่เพียงแต่การยกย่องจากเพื่อนนักธุรกิจ แต่รวมทั้งผลตอบแทนอย่างคัมค่า นายตำรวจผู้รับราชการเปิดธุรกิจก็ได้รับการกล่าวขวัญในทางที่ดีคือในฐานะผู้มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีต่อประชาชน ผนวกกับการแสดงความขอบคุณในลักษณะจัดสรร ผลประโยชน์ให้อย่างต่อเนื่องเป็นประจำตามกำหนดระยะเวลาที่ตกลงกัน ผลประโยชน์ที่ได้ทำให้ผู้บริหารงานตำรวจสามารถแสดงความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่แก่ตำรวจในบังคับบัญชา และสามารถแสดงความเอาใจใส่รับใช้ผู้บังคับบัญชาในลักษณะของกำนันที่มีค่าในโอกาสต่างๆไม่ว่าวันคล้ายวันเกิดของผู้บังคับบัญชา วันขึ้นปีใหม่ วันตรุษจีน วันสงกรานต์ และอื่นๆ ส่วนนักธุรกิจ “มือใหม่” แม้จะลงทุนไปมาก แต่ธุรกิจเกี่ยวกับอบรมมุขนั้นมีผลกำไรงดงาม และสามารถเรียกค่าบริการจากลูกค้าคืนได้คัมค่าเป็นหลายเท่าทวีคูณของการลงทุนเพียงภายในช่วงเวลาอันสั้น

ส่วนการส่งผลประโยชน์จากบ่อนการพนัน โรงน้ำชา โรงแรม่านรูด สถานบริการอาบอบนวด ร้านค้าของหนีภาษี รถรับจ้างป้ายดำ รถสองแถววิ่งรับผู้โดยสาร เจ้ามือสลากกินรวบ และธุรกิจจะเมิดกฎหมายอื่น ๆ ไปยังสถานที่ตำรวจท้องถิ่น และ/หรือ ผู้บังคับบัญชาตำรวจในระดับสูงขึ้นไป ส่วนมากก็เป็นไปตามเงื่อนไขข้อตกลงอาจเป็นทุก 2 สัปดาห์ หรือทุก 4 สัปดาห์ แต่ในกรณีที่ทางสถานประกอบการไม่จัดส่งผลประโยชน์ตามกำหนด โดยปกติฝ่ายตำรวจก็จะมีผู้รับผิดชอบซึ่งรู้จักในนามของ “หัวเบียร์” เป็นผู้เรียกเก็บผลประโยชน์เพื่อการแบ่งสรรปันส่วนกันตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ในบางท้องถิ่น รายได้ต่อเนื่องจากผลประโยชน์ตามน้ำซึ่งส่วนใหญ่ไม่ใช่สินน้ำใจ แต่เป็นในลักษณะการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ สารวัตรใหญ่หรือสารวัตร ซึ่งเป็นผู้บริหารสถานีกำรวจอาจได้รับเป็นจำนวนหลายหมื่นบาทขึ้นไป แต่ในบางท้องถิ่นซึ่งไม่มีทรัพยากรของภาคเอกชนผู้ประกอบการดังกล่าว รายได้ตามน้ำในลักษณะการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์อาจไม่ปรากฏ นอกจากสินน้ำใจตามควรแก่กรณี ด้วยเหตุนี้ ทศนคติที่ยึดโยงอยู่ในองค์การตำรวจ เมื่อกล่าวถึง “ท้องถิ่นดี” จึงมักหมายถึงท้องถิ่นที่ตำรวจมีรายได้จากผลประโยชน์ตามน้ำในอัตราที่สูงกว่าท้องถิ่นอื่น ๆ ส่วนท้องถิ่นก้นดาร์ก็คือท้องถิ่นที่ไม่ปรากฏรายได้พิเศษในลักษณะดังกล่าว นอกจากเงินเดือน และรายได้ที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น กล่าวได้ว่า “ท้องถิ่นดี” มีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับท้องถิ่นก้นดาร์ทั่วประเทศไทย ดังนั้น การที่ตำรวจได้รับการแต่งตั้งโยกย้ายไปประจำตาม “ท้องถิ่นดี” จึงถือเสมือนการได้รับรางวัลซึ่งผู้บังคับบัญชาตำรวจมักใช้เพื่อเกื้อกูลผู้ใต้บังคับบัญชาของตนที่มีความจงรักภักดี และรู้จักเอาใจผู้บังคับบัญชา

สรุปความ

แม้จุดมุ่งหมายของบทความนี้ จะมีได้มุ่งตอบคำถามที่ว่าอิทธิพลผลประโยชน์ในองค์การตำรวจไทยควรจัดอยู่ในระดับใดตามหลักการจำแนกประเภทของ Sherman แต่จากสาระที่ได้เสนอมาแล้ว แม้จะเป็นเพียงการศึกษาปรากฏการณ์ในลักษณะเบื้องต้น แต่ก็พอใช้เป็นแนวทางสำหรับตอบคำถามดังกล่าวได้ ส่วนเป้าหมายหลักของการศึกษาใน

ชั้นนี้เป็นเพียงเพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปรากฏการณ์ด้านอิทธิพลผลประโยชน์ของตำรวจ มากกว่าที่จะแสวงหามาตรการในการแก้ปัญหาใดๆ ถึงแม้ว่านั่นผลการศึกษาที่ปรากฏชัดก็คือ การใช้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะตำรวจ เพื่อการควบคุมอาชญากรรมปราศจากผู้เสียหายเป็นมาตรการที่ไร้ผล สมดังที่ปรมาจารย์ทางอาชญาวิทยาทั้งเดิมคือ Jeremy Bentham ได้กล่าวเตือนไว้เมื่อราว 2 ศตวรรษมาแล้วว่า

จงอย่าใช้มาตรการใดๆ ในลักษณะที่จะก่อให้เกิดความชั่วร้ายยิ่งกว่าฐานความผิดที่มุ่งจะลงทัณฑ์

เท่าที่ปรากฏในปัจจุบัน สภาพปัญหาภายในกรมตำรวจได้ก่อให้เกิดเงื่อนไขสำหรับการรับผลประโยชน์ โดยมีขอบ แม้ตำรวจส่วนใหญ่จะมีได้ก้าวไปถึงระดับ “ทวนหน้า” ก็ตาม นอกจากนี้เงื่อนไขที่ปรากฏเป็นไปในรูปที่สนับสนุนความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ภายนอกองค์การตำรวจที่มุ่งแสวงหาผลกำไรจากการประกอบธุรกิจผิดกฎหมาย อันจะนำไปสู่ความมั่งคั่งทางการเงินอย่างรวดเร็วกว่าการประกอบธุรกิจโดยอาศัยครรลองของกฎหมาย ลักษณะต่างตอบแทนแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างนักธุรกิจและนักบริหารงานตำรวจโดยปกติดำเนินไปด้วยความพอใจของทั้งสองฝ่าย การร้องทุกข์กล่าวโทษจึงไม่ปรากฏ ยกเว้นแต่กรณีที่มีการผิดสัญญาละเมิดข้อตกลงเกิดขึ้นในภายหลังจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จึงทำให้ฝ่ายที่เสียผลประโยชน์หันเข้าหาทางใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือซึ่งก็ปรากฏน้อยราย จากที่กล่าวมานี้แม้จะเป็นการศึกษาเบื้องต้น แต่ก็พอสะท้อนให้เห็นถึงความสลับซับซ้อนของปัญหาอิทธิพลผลประโยชน์ในองค์การตำรวจซึ่งไม่อาจแก้ไขได้โดยง่าย การจับกุมลงทัณฑ์ข้าราชการตำรวจชั้นผู้น้อยเกี่ยวกับการรับผลประโยชน์ โดยมีขอบจึงเป็นเพียงการสะกิดปัญหาแบบ “ผักชีโรยหน้า” ซึ่งนอกจากจะไม่ช่วยแก้ปัญหาเช่นที่กล่าวแล้ว ยังก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างบุคลากรระดับบริหารกับระดับปฏิบัติการ ความขัดแย้งระหว่างองค์การที่จ้องจับผิด กับองค์การที่ถูกจับผิด ตลอดจนการรวมตัวปกป้องช่อนเร้นและสรรหากลวิธีที่แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่แยบยลยิ่งขึ้นทั้งฝ่ายผู้ให้และฝ่ายผู้รับ ใน

ชั้นต้นนี้ คำถามที่ควรได้รับการศึกษาต่อเนื่องคือ เหตุใดความขาดแคลนทรัพยากรด้านต่าง ๆ ของสถานีตำรวจถึงถูกทอดทิ้งจากภาครัฐบาล และคงเป็นปัญหาเรื้อรังที่สร้างเงื่อนไขต่อการรับผลประโยชน์โดยมิชอบสำหรับบุคลากรตำรวจ ทั้งที่ผู้บริหารระดับสูงทั้งภายในและภายนอกกรมตำรวจ แม้ระดับรัฐบาลต่างก็ทราบถึงเงื่อนไขนี้ การปล่อยปละละวางไม่นำพาต่อเงื่อนไขเช่นนี้ มิได้สร้างสมความเหลวแหลกแต่เพียงภายในกรมตำรวจ แต่มีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อสังคมไทยโดยส่วนรวมด้วย และถ้ายังคงสภาพเงื่อนไขดังกล่าวไว้เช่นนี้ ผลกระทบต่อสังคมอาจส่งสมพอกพูนจนถึงจุดวิกฤตที่ทำให้สังคมไทยไม่สามารถพัฒนาต่อไปได้ ดังบทเรียนที่ปรากฏชัดในประเทศเพื่อนบ้านของไทยหลายประเทศที่ถึงจุดวิกฤตทั้งทีกล่าวนี้แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เวียดนาม ใต้ ลาว และกัมพูชา

เชิงอรรถ

1. จากการสัมภาษณ์นายตำรวจชั้นสัญญาบัตรซึ่งขอสงวนนาม เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 11 พฤศจิกายน 2525
2. การบริหารกรมตำรวจซึ่งมีบุคลากรราว 140,000 คนในปัจจุบัน มีลักษณะอาศัยสามัญสำนักและประสมการณส่วนตัวเป็นหลัก กล่าวคือ เป็นเพียงกระทำกันต่อไปอย่างที่เคยกระทำมาแล้วโดยไม่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของสังคม ไม่ต้องยุ่งยากกับสภาพแวดล้อมทางการบริหาร ด้วยเหตุนี้สถิติที่อาญาของตำรวจจึงบ่งบอกเพียงปริมาณคดีที่ตำรวจรับแจ้งความไว้เท่านั้นซึ่งอาจคิดเป็นเพียงร้อยละ 10 (หรืออย่างมากไม่เกินร้อยละ 30) ของปริมาณการแจ้งความของผู้เสียหายทั้งหมด กล่าวอย่างง่ายก็คือ ถ้ามีการร้องทุกข์กล่าวโทษ 100 เรื่อง เจ้าพนักงานตำรวจจะรับไว้เพียง 10 เรื่อง สำหรับในท้องที่ที่มีปริมาณงานมากดังเช่นท้องที่ชั้นในของกรุงเทพมหานคร
3. ในความหมายดั้งเดิมคำว่า "การกินตามน้ำ" หมายถึงการรับผลประโยชน์จากผู้ให้ในลักษณะสินน้ำใจ โดยไม่มีการเรียกร้องจากผู้รับด้วยประการใด ๆ แต่ในปัจจุบันขอบเขตความหมายของคำได้ขยายกว้างขึ้น โดยครอบคลุมถึงการรับผลประโยชน์ในลักษณะต่างตอบแทนระหว่างผู้ให้และผู้รับอีกด้วย

4. จากการสัมภาษณ์นายตำรวจชั้นสัญญาบัตรผู้หนึ่งซึ่งขอสงวนนาม เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2525.
5. จากการสัมภาษณ์นายตำรวจชั้นสัญญาบัตร ซึ่งขอสงวนนาม เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2525.
6. จากการสัมภาษณ์นายตำรวจชั้นสัญญาบัตรซึ่งขอสงวนนาม เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2525
7. ตัวอย่างของธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมปราศจากผู้เสียหายได้แก่ การพนัน สลากกินรวบ การค้าประเวณีโดยความสมัครใจของหญิง การจัดฉายภาพยนตร์และการแสดงลามกอนาจาร โรงงานอุตสาหกรรมซึ่งไม่มีใบอนุญาตประกอบการ รถแท็กซี่ป้ายดำ และรถสองแถวรับจ้างขนส่งผู้โดยสาร เป็นต้น

บรรณานุกรม

- อนันต์ เสนาพันธ์, พ.ต.ต., มนต์ สัตยารักษ์, ร.ต.อ., และวราสิทธิ์ สุนน, ร.ต.อ.
2517 อ.ต.ร. : อัครราย. กรุงเทพฯ : ไพร่สามต้น
- Angell, J.E. "Toward an Alternative to the Classic Police Organization Arrangements : A Democratic Mode." *Criminology* 9 : 185 - 206. 1971
- Baker, T., and Roebuck, J.B. *An Empirical Typology of Police Corruption : A Studying in Organizational Deviance.* Illinois : C.C. Thomas. 1974
- Ball, R.A. "Authoritarian Organizations and the Corruption of Justice." 1972 Paper presented at meetings of the American Society of Criminology, Toronto.
- Banfield, E. *The Moral Basis of a Backward Society.* New York : Free Press. 1958
- Bayley, D.H. *The Police and Political Development in India.* Princeton : 1969 Princeton University Press.
- Bennis, W.C. *Changing Organizations.* New York : McGraw-Hill. 1966
- Berkley, G.E. *The Democratic Policeman.* Boston : Beaco Press. 1969
- Brennan, W.E. "Can Japanese Management Principles be Used in American Police Department?" *FBI Law Enforcement Bulletin* 51 : 11 - 15. 1982
- Fosdick, R.P. *European Police Systems.* New Jersey : Patterson Smith. 1969

- Goldstein, H. *Policing a Free Society*. Massachusetts : Ballinger.
1977
- Judge, A. *A Man Apart : The British Policeman and His Job*. London : Arthur
1972 Barker.
- Key, V.O. "Police Graft." *American Journal of Sociology* 40 : 624.
1935
- Knapp, Whitman, et al. *Report of the Commission to Investigate Alleged
1972 Police Corruption*. New York : George Braziller.
- Korn, R.R., and McCorkle, L.W. *Criminology and Penology*. New York : Holt,
1959 Rinehart and Winston.
- McCoy, A., et al. *The Politics of Heroin in Southeast Asia*. New York :
1972 Harper & Row.
- Merton, R.K. "Social Structure and Anomie," *American Sociological Review* :
1938 672-682.
- Misner, G.E. "The Organization and Social Setting of Police Corruption."
1975 *Police Journal* 48 : 45-51.
- Robinstein, J. *City Police*. New York : Ballantine Books.
1973
- Scott, J.C. "Corruption, Machine Politics, and social Change." *American
1969 Political Science Review* 63 : 1142-1159.
- Sherman, L.W. "Becoming Bent : Moral Careers of Corrupt Policemen." In
1974 L.W. Sherman (ed.). *Police Corruption : A Sociological Perspective*.
New York : Anchor.