



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หัวข้อ

เรื่อง ประชาธิปไตยกับการมีส่วนร่วมของข้าราชการตำรวจ

จัดทำโดย

ชื่อ พลตำรวจโทสุภฎชัย เอนกเวียง

รหัส ๕๗๐๒๓๗

เอกสารวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ 2

วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ

สถาบันรัฐธรรมนุญศึกษา

สำนักงานศาลรัฐธรรมนุญ

คำนำ

ในอดีตมนุษยชาติมีพัฒนาการทางด้านร่างกายพร้อมกับความคิดและการเรียนรู้ที่จะต้องปรับตัวให้เข้ากับสังคมและสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ ในยุคแรกมนุษย์อยู่ร่วมกับธรรมชาติไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง ไม่ได้มีการรวมกลุ่มอาศัยด้วยกัน ต่อมามนุษย์มีการเรียนรู้และมีการพัฒนาในด้านความคิด รู้จักสร้างสิ่งประดิษฐ์เครื่องมือเพื่อใช้ในการดำรงชีพ และเริ่มรวมตัวเข้ามาอาศัยร่วมกันเป็นกลุ่มชุมชนเพื่อความปลอดภัย โดยมีผู้นำผู้ปกครองคอยให้ความปลอดภัย และให้ความช่วยเหลือ จากพฤติกรรมของมนุษย์ที่เป็นไปโดยธรรมชาติและสัญชาตญาณ มนุษย์ได้ปฏิบัติมาเป็นเวลานานจากรุ่นสู่รุ่นจนกลายเป็นประเพณี และมนุษย์ยุคนั้นก็มีความเชื่อในเรื่องปรากฏการณ์ธรรมชาติว่าที่เกิดจากเทพเจ้าเพราะไม่สามารถหาเหตุผลมาอธิบายปรากฏการณ์ธรรมชาตินั้นได้ ซึ่งความเชื่อนี้ส่งผลต่อกลุ่มชนผู้ปกครองที่มักอ้างว่าตัวเองเป็นตัวแทนจากเทพเจ้าเพื่อให้ผู้อยู่ใต้การปกครองเกิดความศรัทธา และก่อให้เกิดการแบ่งชนชั้นระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครอง

เมื่อชุมชนกลายเป็นนคร ผู้ปกครองเป็นตัวแทนของเทพพระเจ้ามีอำนาจเหนือประชาชน ทำให้เกิดการกดขี่เอาเปรียบระหว่างชนชั้น เกิดระบบศักดินา ระบบทาส เกิดปัญหาการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยขาดการควบคุมและไม่สามารถตรวจสอบได้ ผู้อยู่ใต้ปกครองไม่สามารถโต้แย้งอะไรได้เลย จึงเกิดแนวคิดที่ต่อต้านการปกครองที่ไม่ยุติธรรม ทำให้มีพัฒนาการทางด้านการศึกษาจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ไปสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าแต่ละประเทศนั้นต่อต้าน หรือสนับสนุนระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เพียงไร แต่สภาพปัญหาการปกครองที่คล้ายคลึงกันในแต่ละประเทศคือ ผู้ปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจที่มี กำหนดขอบเขตให้ผู้อยู่ใต้การปกครองปฏิบัติตาม เมื่อผู้อยู่ใต้การปกครองมีอาจโต้แย้งใดๆได้ จึงเกิดการต่อสู้ขัดขวาง ก็ยิ่งก่อให้เกิดความรุนแรงและความเสียหายในเลือดเนื้อมากขึ้น และก่อให้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองในรูปแบบใหม่ที่มีการแบ่งแย่งอำนาจการปกครอง ทำให้เกิดความถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งกันและกัน เนื่องจากอำนาจการปกครองควรต้องใช้ตามความประสงค์ของประชาชน มิใช่ใช้ตามความประสงค์ของชนชั้นผู้ปกครอง ถือเป็นจุดกำเนิดระบอบประชาธิปไตย ก่อให้เกิดหลักนิติรัฐ คือการปกครองโดยกฎหมาย

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรระดับต้นของกระบวนการยุติธรรมที่ได้รับอำนาจจากกฎหมายที่ได้ผ่านกระบวนการต่างๆ ออกมาบังคับใช้แก่บุคคลทุกคนที่อยู่ภายใต้การปกครองอย่างเท่าเทียมกัน โดยกฎหมายบัญญัติมีสิทธิและหน้าที่ในการปฏิบัติงาน กระบวนการปฏิบัติงาน ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายต่างต้องโดยเงื่อนไขที่ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่ให้อำนาจภายใต้ระบอบการปกครองประชาธิปไตยซึ่งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานกิจการตำรวจ ส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมตามสภาพชุมชนและสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพ ดังพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานแก่ข้าราชการตำรวจ “...การจับผู้ร้ายนั้นไม่ถือเป็นความชอบ เป็นแต่นับว่าผู้นั้นได้กระทำการครบถ้วนแก่หน้าที่เท่านั้น แต่จะถือเป็นความชอบต่อเมื่อได้ปกครองป้องกันเหตุร้ายให้ชีวิตและทรัพย์สินของข้าแผ่นดินไทยในท้องถิ่นนั้นอยู่เย็นเป็นสุขพอสมควร...”

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
๑) บทนำ	๑
๒) พัฒนาการของหลักประชาธิปไตย	๒
ปรัชญาว่าด้วยรัฐ	๒
การกำเนิด “รัฐ”	๓
องค์ประกอบของ “รัฐ”	๔
รูปแบบของรัฐ	๔
๓) หลักการสำคัญของหลักประชาธิปไตย	๕
๔) การมีส่วนร่วมของข้าราชการตำรวจในระบอบประชาธิปไตย	๘
๔.๑) การนำทฤษฎีชุมชนสัมพันธ์ มาใช้ในการปฏิบัติงาน	๑๐
๔.๒) ความสัมพันธ์ของทฤษฎีชุมชนสัมพันธ์และทฤษฎีอื่นที่นำมาประยุกต์ใช้ ในการปฏิบัติงาน กับ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย	๑๒
๕) บทสรุป	๑๓
บรรณานุกรม	๑๕

ประชาธิปไตยกับการมีส่วนร่วมของข้าราชการตำรวจ

๑) บทนำ

จากประวัติศาสตร์โบราณ มนุษย์มีความเป็นอยู่เร่ร่อน ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง หหาอาหารดำรงชีพตามธรรมชาติ แต่พัฒนาการของมนุษย์ทำให้มีการเรียนรู้ในการหาวิธีการเพื่อความอยู่รอด โดยธรรมชาติของมนุษย์นั้นมีเหตุผล ๓ ประการที่ทำให้มนุษย์ต้องเข้ามาอาศัยรวมกลุ่มกันเป็นสังคมที่ใหญ่ขึ้นมากกว่ากลุ่มครอบครัว คือ

๑) เนื่องจากมนุษย์มีความกลัวไม่ว่าในสมัยที่ยังหาคำตอบเกี่ยวกับปรากฏการณ์ธรรมชาติไม่ได้ หรือจนปัจจุบันที่มีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีแล้วก็ตาม แต่มนุษย์ก็ยังมี ความกลัว ไม่ว่าจะเป็น ความกลัวตาย กลัวสูญเสียสิ่งที่รัก กลัวการถูกโต้แย้ง ถูกรุกราน ความไม่มั่นใจ และความไม่เชื่อใจต่างๆ

๒) มนุษย์จึงต้องแสวงหาความมั่นคงความปลอดภัยให้กับชีวิต และต้องการแสวงหาความสุขอีกด้านหนึ่งคือการไม่ตกอยู่ภายใต้การปกครองที่ไม่เป็นธรรม ต้องการมีความสุขภายใต้อำนาจการปกครองของรัฐที่ให้หลักประกันความมั่นคงของชีวิตตนเองและลูกหลานในอนาคตที่สามารถรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ได้

๓) มนุษย์มีศักดิ์ศรี จึงมีความต้องการดำรงชีวิตอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี ความต้องการอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีนั้นสะท้อนให้เห็นในรูปของความปรารถนาในการมีส่วนร่วม และกระบวนการของการมีส่วนร่วมมีทั้งในด้านสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และด้านการเมือง

ซึ่งเหตุผล ๓ ประการดังกล่าวนี้เป็นพลังพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการดำรงอยู่แห่งรัฐ เมื่อมนุษย์ได้รวมกลุ่มอาศัยกันจนมีขนาดใหญ่ซึ่งมีจำนวนประชากรที่ต่างชนบธรรมเนียมและประเพณีปฏิบัติที่แตกต่างในที่สุดก็เกิดปัญหาต่างๆที่ตามมา เพราะทางแก้ปัญหาของแต่ละวัฒนธรรมชนบธรรมเนียมประเพณีแตกต่างกัน ท้ายที่สุดต้องให้อำนาจแก่ผู้ปกครองซึ่งเป็นบุคคลหรือคณะบุคคลที่ทุกคนในสังคมต่างไว้วางใจยอมรับและเคารพเป็นผู้ตัดสิน และหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างยุติธรรมเป็นที่พอใจของทุกฝ่าย จึงมีพัฒนาของการกำเนิดรัฐ และการสร้างหลักเกณฑ์ที่ต่อมาเรียกว่ากฎหมาย ขึ้นมาเป็นเครื่องมือใช้ในการปกครอง

ดังนั้น กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือที่มนุษย์สร้างขึ้นมาใช้แก้ปัญหของสังคม กฎหมายแต่ละประเภทก็ใช้แก้ปัญหาได้อย่างหนึ่งเท่านั้น กฎหมายหนึ่งประเภทไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทุกอย่าง เราจึงต้องตระหนักไว้เสมอว่าการมีส่วนร่วมในการพัฒนากฎหมายนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งต่อชีวิตของมนุษย์เพราะสิ่งนี้มันอยู่ใกล้ตัวของเราไม่ใช่สิ่งที่ไกลตัวเลย ทุกสังคมจะน่าอยู่ถ้าคนในสังคมร่วมมือร่วมใจกันพัฒนาสังคมที่อยู่ให้เจริญยิ่งขึ้นในด้านศีลธรรม ไร้ปัญหาข้อขัดแย้ง หรือมีกฎหมายที่ให้ความยุติธรรมเมื่อเกิดปัญหาแก่ทุกคนขึ้นอย่างเท่าเทียมเสมอภาคกัน เราจึงต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการปกครอง ในยามวิกฤตเราจะได้ระดมปัญญาไว้รับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างรู้เท่าทัน และ

แก้ปัญหาได้ทันเวลาเพื่อลดความขัดแย้งในสังคม องค์กรตำรวจที่เปรียบเสมือนเป็นหน่วยงานต้นน้ำของกระบวนการยุติธรรมก็เช่นกัน ได้มีนำทฤษฎีต่างๆ เข้ามาปรับใช้กับกระบวนการทำงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานสูงสุด และลดอัตราการเกิดการก่ออาชญากรรมในสังคม อาทิ ทฤษฎีชุมชนสัมพันธ์ และทฤษฎีอื่นๆ ที่ช่วยส่งเสริมให้การทำงานมีประสิทธิภาพสูงสุด คงไม่มีอะไรที่จะดีไปกว่าการให้คนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานเชิงยุทธศาสตร์ด้านพื้นที่ที่ประชาชนเป็นผู้ชำนาญในพื้นที่ อาศัยและมีความสัมพันธ์อันดีกันในสังคมของเขาเองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสอดส่องช่วยเจ้าหน้าที่ตำรวจ ลดอัตราการเกิดอาชญากรรมได้เป็นอย่างดี

๒) พัฒนาการของหลักประชาธิปไตย

ปรัชญาว่าด้วยรัฐ¹

มีมาตั้งแต่สมัยกรีก ซึ่งสมัยนั้นมีความสนใจในการจัดรูปแบบการเมืองการปกครองเป็นอย่างมาก แนวคิดประชาธิปไตยในการปกครองนครรัฐเอเธนส์ จึงมีอิทธิพลมากต่อรูปแบบการปกครองของรัฐต่างๆ ในปัจจุบัน ในสมัยกรีก มีปรัชญาเมธีคนสำคัญ อาทิเช่น Socrates (๔๖๙-๓๙๙ BCE), Plato (๔๒๗-๓๔๗ BCE) และ Aristotle (๓๘๔-๓๒๒ BCE) ซึ่งท่านทั้งสามนี้ล้วนเห็นว่า “มนุษย์เป็นสัตว์สังคม (Social Animal)” มนุษย์จึงต้องอยู่ร่วมกันในสังคม เพราะมนุษย์ไม่สามารถจะประกอบกรรมดีได้โดยการแยกตัวออกไปอยู่อย่างโดดเดี่ยวจากสังคม รัฐจึงเป็นสิ่งที่ดีและจำเป็นเพื่อตอบสนองความต้องการอันหลากหลาย ของผู้คนซึ่งรวมกันในรัฐได้

เนื่องจาก Socrates เน้นหนักไปทางคุณธรรมและศีลธรรมจรรยา จึงสนับสนุนรูปแบบการปกครองโดยคนที่เฉลียวฉลาด และมีความสามารถที่จะปกครองแบบคณะอภิชนาธิปไตย

ส่วน Plato เน้นหนักในการแสวงหารูปแบบของ “รัฐที่ดี” หรือ “อุดมรัฐ” ซึ่งสมควรปกครองด้วยคนๆเดียวแบบประชาธิปไตย ภายใต้กษัตริย์ที่เป็นนักปราชญ์ มากกว่าอย่างอื่น

ในขณะที่ Aristotle ผู้ที่ได้ชื่อว่า บิดาแห่งวิชารัฐศาสตร์ ได้พูดถึงรัฐเอาไว้ว่าเป็นแบบแผนที่สุด เพราะได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับ ความหมายของรัฐ กำเนิดรัฐ รูปแบบของรัฐ และความสิ้นสุดของรัฐ อริสโตเติล ถือว่ารัฐเป็นประชาคมที่รวมของบุคคลทั้งหลาย ระเบียบสำคัญของประชาชน คือ การปกครองของรัฐบาล จักต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย หรือเรียกกันว่า “รัฐธรรมนูญ” นั่นเอง และเขาได้ตอกย้ำว่า เพราะมนุษย์เป็นสัตว์การเมือง รัฐเป็นสถาบันที่จะช่วยทำให้มนุษย์มีชีวิตและความ เป็นอยู่ที่ดีขึ้น รัฐที่สมบูรณ์จะต้องยึดถือหลักการผสมผสานระหว่าง คณาธิปไตย กับ ประชาธิปไตย เพื่อให้เกิดการรวมขอมระหว่างความมั่นคงกับจำนวนพลเมือง หรือเป็นรัฐที่ยึดมั่นในการปกครองในแบบที่เขาเรียกว่า “โพลิตี” (หมายถึง “วิถีทางสายกลาง”)

¹ ญัฐกร วิทิตานนท์, หลักธรรมนูญเบื้องต้น, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๕๔, พิมพ์ครั้งที่ ๒, หน้า ๕-๖

การกำเนิด “รัฐ”²

แนวคิดเรื่องการกำเนิดรัฐ เริ่มมาจากแนวคิดที่เชื่อว่า รัฐกำเนิดมาจากพระเจ้า พระเจ้าเป็นผู้ประทานดินแดนสร้างมนุษย์ให้อำนาจในการตั้งรัฐบาล มอบอำนาจอธิปไตยให้ สรุปได้ว่า พระเจ้า คือ ผู้ที่กำหนดกฎเกณฑ์การปกครองทั้งหมดให้ เรียกว่า “ทฤษฎีเทวสิทธิ์ (Theory of the Divine Right)” ซึ่งก่อให้เกิดผลดังนี้

- ๑) รัฐเกิดจากพระประสงค์ของพระเจ้า
- ๒) มนุษย์เป็นเพียงองค์ประกอบของรัฐ
- ๓) ผู้ปกครองได้อำนาจมาจากพระเจ้า ผู้ใดฝ่าฝืนรัฐ ผู้นั้นฝ่าฝืนพระเจ้า
- ๔) ประชาชนในรัฐต้องเชื่อฟังอำนาจรัฐโดยเคร่งครัด

ซึ่งกาลต่อมาได้เกิดแนวคิด ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Theory of the Social Contract) สืบเนื่องมาจากหนังสือที่ชื่อ The Prince ของ Nicolas Machiavelli (๑๔๖๙-๑๕๒๗) ซึ่งมีแนวคิดที่คัดค้านทฤษฎีเทวสิทธิ์หลายประการ เป็นผลมาจากความคิดของนักคิดหลายท่าน เช่น ฮอบส์, ล็อก, รูสโซ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

- ๑) รัฐเกิดจากมนุษย์
- ๒) ในการสร้างรัฐ มนุษย์มารวมเข้าโดยมีเจตนาแน่นอนเสมือนทำสัญญาร่วมกันว่าจะผูกพันกันเผชิญสุขร่วมกัน
- ๓) การที่มนุษย์มาผูกพันร่วมกันเช่นนี้ ถือว่าเป็นการทำสัญญาประชาคมขึ้น รัฐและรัฐบาลจึงเกิดจากสัญญาของมนุษย์ ถ้ารัฐบาลปกครองไม่เป็นธรรม ถือว่าผิดสัญญาประชาคม รัฐต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในฐานะคู่สัญญา
- ๔) รัฐบาลต้องทำตามเจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่ง รูสโซ เรียกว่า General Will โดยเฉพาะข้อที่ว่า เจตนารมณ์ของประชาชนย่อมอยู่เหนือสิ่งอื่นใด รัฐบาลจะละเมิดมิได้

ทฤษฎีพลังกำลัง (Theory of Force) เป็นอีกทฤษฎีหนึ่งซึ่งเชื่อว่า รัฐเกิดขึ้นจากการยึดครองและการใช้กำลังบังคับ เป็นผลประโยชน์ของผู้ที่แข็งแรงกว่า ซึ่งแนวคิดนี้นำไปสู่ความคิดที่ว่า “รัฐคืออำนาจ” ซึ่งอยู่เหนือศีลธรรมทั้งปวง ผู้ปกครองจึงมีความเชื่อมั่นมากกว่าพระองค์ทรงมีอำนาจอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด

แต่ทฤษฎีที่สำคัญที่สุดเกี่ยวกับการกำเนิดของรัฐ คือ ทฤษฎีวิวัฒนาการ (Theory of Evolution) ซึ่งเชื่อว่า รัฐเกิดขึ้นจากวิวัฒนาการในทางการเมืองของมนุษย์ แรกเริ่มมนุษย์รวมกันเป็นกลุ่มเล็กๆ เป็นวงศ์าคณาญาติกัน ครั้นต่อมา มีการขยายตัวรวมกลุ่มชนที่อยู่ในสถานที่เดียวกันและใกล้เคียงเข้าด้วยกัน มีหัวหน้า มีศาสนา นับถือลัทธิความเชื่ออันเดียวกัน มีขนบธรรมเนียมประเพณีเดียวกัน เรียกสังคมนี้ว่า เป็นสังคมเผ่าพันธุ์ แล้วขยายตัวขึ้นจนกลายเป็นนครใหญ่ เช่น นครกรีกในสมัยโบราณ จนท้ายที่สุดหลายรัฐ หรือนครรัฐรวมตัวเข้าด้วยกันเป็นจักรวรรดิ อาศัยทั้งการปกครองที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดำเนินมาถึงการเป็น รัฐ ชาติ ประเทศ ในปัจจุบัน

² ธีรกร วิทิตานนท์ , อ่างแล้ว , หน้า ๘ - ๑๐

โดยทฤษฎีวิวัฒนาการนี้ ได้รับอิทธิพลมาจากแนวความคิดของ อริสโตเติล ซึ่งถือว่า การตั้งรัฐเป็นเรื่องของการเมือง การที่มนุษย์เข้าไปมีส่วนร่วมในวิวัฒนาการของรัฐ เท่ากับว่ามนุษย์ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในวิวัฒนาการทางการเมืองด้วยอย่างแยกออกจากกันไม่ได้ จึงถือว่า “มนุษย์เป็นสัตว์การเมือง และเป็นสัตว์สังคม”

องค์ประกอบของ “รัฐ”

คำอธิบายเกี่ยวกับรัฐในสมัยโบราณนั้นค่อนข้างเป็นนามธรรม แต่ความหมายของรัฐในชีวิตปัจจุบันนี้ ชัดเจนและเป็นรูปธรรมกว่ามาก เมื่อพิจารณาตาม อนุสัญญามอนเตวิเดโอ ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ (The Montevideo Convention on the Right and Duties of States) ค.ศ. ๑๙๗๘ มาตรา ๑ ได้อธิบายเรื่ององค์ประกอบของรัฐ เพื่อวัตถุประสงค์ในทางกฎหมายระหว่างประเทศว่า รัฐต้องประกอบด้วย

๑) ประชากร (Population) ที่อยู่ร่วมกันอย่างถาวร จำนวนมากน้อยไม่สำคัญ ขอให้มีความเพียงพอที่จะรักษาสถาบันต่างๆ สังคมรัฐไว้ได้ ประชากรในรัฐ หรือเรียกว่า พลเมือง หมายถึง ผู้ถือสัญชาติของรัฐ เพื่อจะได้มีความผูกพัน และภักดีต่อรัฐ ทั้งมีสิทธิหน้าที่มากกว่าผู้ที่มีใช้พลเมืองของรัฐ

๒) ดินแดน (Territory) ที่มีการกำหนดไว้ชัดเจนเป็นสัดส่วน รัฐทุกรัฐต้องมีอาณาเขตอันแน่นอนมั่นคง รวมทั้งพื้นดิน พื้นน้ำ พื้นอากาศ ภายในขอบเขตที่กำหนด แต่ไม่ได้กำหนดว่าต้องกว้างใหญ่หรือเล็กเพียงใด

๓) รัฐบาล (Government) หมายถึง หน่วยงานที่มีอำนาจอิสระในการปกครองประเทศ จะใช้ระบบใด หรือ แบ่งแยกออกเป็นหน่วยงานย่อยเท่าใดขึ้นอยู่กับความจำเป็น และเหตุผลของแต่ละรัฐ

๔) อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) หมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ที่ให้รัฐสามารถดำเนินกิจการทั้งส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองภายในและภายนอกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการสถาปนาความสัมพันธ์กับต่างประเทศ ในแง่หนึ่งอำนาจเช่นนี้ คือ การมีเอกราช นั่นเอง

องค์ประกอบของรัฐตามอนุสัญญาดังกล่าวเป็นที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลาย ถ้าขาดองค์ประกอบไปอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วนั้นก็อาจจะถือว่าเป็นรัฐได้เลย เมื่อมีองค์ประกอบครบทั้ง ๔ ประการข้างต้นพร้อมแล้ว รัฐ หรือ รัฐสมัยใหม่ (Modern State) หรือ รัฐชาติ (Nation State) ย่อมเกิดตามความหมายในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ สามารถจัดกิจการภายในรัฐได้โดยถูกต้องตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ยึดถือกัน

รูปแบบของรัฐ (Form of State) แสดงให้เห็นถึงลักษณะของการใช้อำนาจอธิปไตยภายในประเทศว่าใช้ในลักษณะใด เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน รูปแบบของรัฐที่ปรากฏอยู่ในอดีตถึงปัจจุบันนั้น มี ๒ แบบ คือ ๑) รัฐเดี่ยว ๒) รัฐรวม

รัฐเดี่ยว (Unitary State) คือรัฐ รัฐที่มีศูนย์กลางทางการเมืองและการปกครองรวมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียว ภายใต้รัฐบาลระดับเดียว เป็นรัฐที่มีเอกภาพ มีการใช้อำนาจสูงสุดทั้งภายในและภายนอกโดยองค์กรเดียวทั่วดินแดนของรัฐ ทุกคนอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของอำนาจแห่งเดียวกันทุกคน

อยู่ในระบอบการปกครองเดียวกัน และภายใต้บทบัญญัติกฎหมายเดียวกัน รูปของรัฐเดี่ยวอาจเป็นในลักษณะของการแบ่งอำนาจการปกครอง หรือการกระจายอำนาจการปกครองก็ได้

ประเทศไทยของเราเป็นรัฐเดี่ยว เช่นเดียวกับ จีน ฝรั่งเศส สวีเดน และอีกหลายประเทศ ซึ่งรูปแบบรัฐเดียวนั้นไม่จำเป็นต้องตั้งอยู่บนแผ่นดินเดียวกันและติดต่อ เช่น ประเทศญี่ปุ่น อินโดนีเซีย ที่มีภูมิประเทศเป็นลักษณะหมู่เกาะ หรือประกอบด้วยดินแดนอยู่ห่างจากกัน โดยมีประเทศอื่นมาคั่น หรืออาจเป็นการตั้งอยู่ใน ๒ ทวีปก็ได้

รัฐรวม (Federal State) คือ การที่ประเทศที่ใช้ระบบรัฐบาล ๒ ระดับ เป็นการที่รัฐ ตั้งแต่ ๒ รัฐขึ้นไปได้เข้าร่วมกันภายใต้อำนาจสูงสุดเด็ดขาดเดียวกัน คือ รัฐบาลกลาง รัฐสภา และศาลสูงสุด ด้วยความสมัครใจของรัฐเพื่อประโยชน์ร่วมกัน โดยแต่ละรัฐต่างก็ยังคงมีสภาพเป็นรัฐอยู่อย่างเดิม เพียงแต่การใช้อำนาจอิสระของตนในบางประการถูกจำกัดลงไปเล็กน้อยแล้วแต่ตามรัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้ หรือเป็นไปตามข้อตกลงที่ให้ไว้แก่กัน ทั้งนี้เพราะว่าได้นำเอาอำนาจบางส่วนนี้มาให้รัฐบาล หรือประมุขเป็นผู้ใช้ โดยแต่ละรัฐนั้นจะอยู่ภายใต้อำนาจสูงสุดเดียวกัน

โดยรัฐรวมในรูปแบบอื่นๆ เช่น สมาพันธรัฐ : ในยุคปัจจุบันนั้นไม่ปรากฏอยู่ในเวทีประชาคมประเทศที่เป็นรัฐรวมหลายสหรัฐ ที่หลงเหลืออยู่ในปัจจุบันนี้อยู่ในรูปแบบของสหรัฐหรือ สหพันธรัฐทั้งสิ้น ลักษณะของรัฐบาลรูปแบบสหพันธรัฐ (Federalism) คือ การแบ่งแยกอำนาจ (Division of Power) ระหว่างรัฐบาลกลาง (Central Government) กับรัฐบาลมลรัฐ (State Government) ซึ่งแต่ละหน่วยที่มาวมกันเป็นสหพันธรัฐ ต้องมีขอบเขตอาณาบริเวณที่ชัดเจน และทั้งรัฐบาลกลาง และรัฐบาลมลรัฐต่างก็มีอำนาจโดยตรงจากรัฐธรรมนูญของตนเอง เป็นอำนาจไม่ก้าวก่ายกัน ซึ่งมลรัฐ มีอำนาจที่ควบคุมดูแลประชากรภายในของมลรัฐของตน แต่ต้องอยู่ภายใต้หลักการที่สำคัญคือ อำนาจนั้นต้องไม่ขัดต่อความต้องการและสวัสดิภาพของชาติโดยส่วนรวม การจัดรูปแบบรัฐบาลสหพันธรัฐนี้ ก็เพื่อจัดสรรอำนาจให้คนกลุ่มต่างๆ ภายในประเทศคงความเป็นอิสระในการตัดสินใจและดำรงไว้ซึ่งแบบแผนวิถีการดำรงชีพที่ตนต้องการ โดยไม่เป็นอุปสรรคต่อสวัสดิภาพและความมั่นคงแห่งชาติโดยรวมเท่านั้น

๓) หลักการสำคัญของหลักประชาธิปไตย

ระบอบการปกครอง (Regime of Government) หมายความว่า แนวคิดรวบยอด หรือลัทธิทางการเมืองที่นำมาใช้เป็นหลักในการปกครองรัฐ การวางระบบการเมือง การกำหนดสิทธิเสรีภาพราษฎร ซึ่งระบอบการปกครองในโลกนี้ แบ่งเป็น ๒ ระบอบใหญ่ คือ

- ๑) ระบอบเผด็จการ และ
- ๒) ระบอบประชาธิปไตย

๑) ระบอบเผด็จการ

นักปรัชญา “Plato” ได้พูดเรื่องเกี่ยวกับอำนาจไว้ว่า อำนาจยิ่งรวมตัวมากเท่าใด ความสามารถที่จะดีหรือชั่วก็มากเพียงนั้น ซึ่งรัฐที่ดีที่สุดในทัศนะของเขามีลักษณะในการปกครอง อำนาจสูงสุดอยู่ที่ตัวคนเดียวคนเดียว การปกครองโดยคนๆ เดียวอาจทำให้เกิดรัฐที่ดีที่สุดหรือกลายเป็น รัฐที่เลวที่สุด ซึ่งการปกครองของรัฐที่ดีที่สุด หรือการปกครองของรัฐที่เลวที่สุดนั้นคือการปกครองแบบ เผด็จการทั้งสิ้น ดังนั้นรัฐที่ดีที่สุดในทัศนะของเพลโตนั้นเป็นไปได้แค่เพียงรัฐในอุดมคติเท่านั้น โดย ธรรมชาติของผู้นำเผด็จการของโลก อาทิ ฮิตเลอร์ (Adolf Hitler) แห่งเยอรมนี , สตาลิน (Joseph Stalin) แห่งสหภาพโซเวียต , เหมาเจ๋อตุง (Mao Tes-Tung) แห่งจีน , ซัดดัม ฮุสเซน (Saddam Hussein) แห่งอิรัก ในช่วงต้นในการเข้าครองอำนาจเผด็จการล้วนมีอุดมการณ์มุ่งมั่นในการพัฒนา ประเทศสร้างสรรค์ความเจริญให้กับประเทศ แต่เมื่ออยู่ในอำนาจนานเข้าก็มัวเมากับอำนาจเบ็ดเสร็จ เต็ดขาดโดยไม่รู้ตัวจนสุดท้ายก็กลายเป็นการปกครองแบบ “ทรราชย์”

การปกครองแบบเผด็จการ (Dictatorship) หรืออำนาจเบ็ดเสร็จ (Authoritarianism / Totalitarianism) ไม่ว่าจะเป็นเผด็จการทางทหาร ฟาสซิสต์ หรือคอมมิวนิสต์ ล้วนจัดเป็นระบอบที่อยู่ชั่ว ตรงข้ามกับระบอบประชาธิปไตยทั้งสิ้น เพราะระบอบนี้มุ่งเน้นการรวมศูนย์อำนาจ ให้อยู่ในมือของคนๆ เดียว หรือกลุ่มคนไม่กี่คน รัฐบาลไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ใด ทั้งนี้ระบอบเผด็จการอยู่บนพื้นฐานความไม่ เชื่อถือความเสมอภาคของประชาชน ประชาชนไม่พร้อมและเบาปัญญา ดังนั้น บุคคลหรือคณะบุคคลที่มีความเหมาะสมที่สุดเท่านั้นที่สมควรได้เป็นผู้ปกครอง เนื่องจากชนชั้นสูงมีคุณสมบัติที่เหมาะสมกว่าชน ชั้นอื่น

หลักการพื้นฐานของระบอบเผด็จการมีดังนี้

- ๑) การปกครองระบอบนี้ เป็นการผูกขาดอำนาจทางการเมือง
- ๒) ในระบอบการปกครองเหล่านี้ เสรีภาพต่างๆ ทางการเมืองมีน้อยมาก หรือไม่มีเลย
- ๓) ฝ่ายค้านถูกยุบเลิก หรือถูกจำกัดบทบาท จนไม่มีความหมาย
- ๔) ในประการอื่นๆ อาทิเช่น การใช้ระบบพรรคการเมืองพรรคเดียวเข้ามาแทนที่ระบบพรรคการเมือง หลายพรรค หรือไม่ยอมให้มีพรรคเลยเป็นต้น

๒) ระบอบประชาธิปไตย

คำว่า “Democracy” มาจากรากศัพท์ภาษากรีก คือ Demos แปลว่า พลเมือง / ประชาชน และ Kratos แปลว่า การปกครอง / รัฐบาล / อำนาจปกครอง คำนี้มีความหมายอยู่ในตัวเองว่า “อำนาจประชาชน” นั่นเอง

ในประเทศไทยใช้คำว่า ประชาธิปไตย ซึ่งตามพจนานุกรมให้ความหมายว่า หมายถึง ระบอบ การปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่ การถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่³

³ ธรรมนูญ วิทิตานนท์, อ่างแล้ว , หน้า ๑๗ และ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ , (กรุงเทพฯ : นานทิบุ๊คพับลิเคชันส์ , ๒๕๔๖), หน้า ๖๕๖

การปกครองแบบประชาธิปไตย จึงหมายถึง⁴ การปกครองตนเองของผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครอง หรือการมีรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาจากประชาชนหรือโดยความยินยอมของประชาชน

ในบรรดาระบบรัฐเสรีประชาธิปไตย ในภาคพื้นยุโรปและประเทศในทวีปอเมริกาเหนือ นั้นมีหลักการ พื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตยมีอยู่ ๒ ประการสำคัญ คือ หลักประชาธิปไตย และ หลักนิติรัฐ ซึ่งหลัก ทั้งสองประการนี้มีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน หลักประชาธิปไตยเป็นหลักการที่เอื้อให้เกิดหลักนิติรัฐ และหลักนิติรัฐก็เป็นหลักสนับสนุนต่อหลักประชาธิปไตย แต่รัฐเสรีประชาธิปไตยในทางตะวันตกไม่อาจ สถาปนาความเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยหากขาดหลักการใดหลักการหนึ่ง ซึ่งสาระสำคัญในหลักการทั้งสองหลักนั้นอาจมีลักษณะที่ต่างกันไปตามรูปแบบของรัฐบาลหรือระบบการปกครองของประเทศนั้นๆ เช่น หลักประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดี ย่อมมีความแตกต่างในบางประการจากระบบรัฐสภา

วิวัฒนาการที่มีอย่างต่อเนื่อง คำว่า “Democracy” โดยเนื้อแท้มีความหมายเพียงว่า การปกครองตนเอง (Self Government) และก็กินความหมายกว้างขึ้นเรื่อยๆจนกลายเป็น “หัวใจของประชาธิปไตย” ซึ่งต้องครอบคลุมด้วยหลักการสำคัญต่างๆดังนี้

๑) หลักอำนาจอสูงสุดเป็นของประชาชน (Popular Sovereignty) หรืออำนาจอสูงสุดในการปกครองอยู่ที่ประชาชน ในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอ จึงมีสิทธิตั้งรัฐบาลได้โดยผ่าน กระบวนการเลือกตั้งเป็นสำคัญ

๒) หลักสิทธิเสรีภาพต่างๆ ของประชาชน (Bill of Rights) ต้องได้รับความคุ้มครอง รัฐบาลต้องไม่ก้าวล้ำสิทธิเสรีภาพ หรือกระทำการใดๆ อันเป็นการรบกวนถึงสิทธิเสรีภาพอันพึงมีของประชาชน

๓) หลักความสูงสุดของกฎหมาย ผู้มีอำนาจอสูงสุดต้องถูกกฎหมายจำกัดอำนาจอไว้ ไม่ว่าจะ เป้าหมาย วิธีการ รากฐานในการดำเนินการใดๆของรัฐ ต้องชอบด้วยกฎหมาย (Government of Law, Not of Men) ซึ่งก็คือ “หลักนิติธรรม” (The Rule of Law)

๔) หลักความเสมอภาค เน้นความเท่าเทียมกันของมนุษย์ทุกคน ให้ความคุ้มครองทางกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ

๕) หลักการเสียงข้างมาก (Majority Rule) แม้ว่าประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่ยึดมั่น ในเสียงข้างมาก แต่ก็พร้อมให้ความเป็นธรรมรับฟังฝ่ายข้างน้อยเช่นกัน

การปกครองโดยเสียงข้างมากเป็นเครื่องสะท้อนว่าการตัดสินใจโดยเสียงข้างมากเป็นสิ่งที่ ถูกต้อง แต่อย่างน้อยที่สุดการสะท้อนจากการตัดสินใจโดยเสียงข้างมาก ต้องไม่มีการบังคับให้เป็นไป ตามที่ได้ตกลงกันไว้ เพราะเสียงส่วนใหญ่เห็นชอบด้วยกับวิธีการดังกล่าวและพร้อมจะรับผิดชอบต่อตนเอง⁵

⁴ รองศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ , หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ , พิมพ์ครั้งที่ ๔ : พฤษภาคม ๒๕๕๕ , กรุงเทพฯ : วิญญูชน , หน้า ๑๗

⁵ รองศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ , อ้างแล้ว , หน้า ๑๙

นักปรัชญา ล็อก (John Locke) และ รูสโซ ต่างก็สนับสนุนแนวคิดที่ว่า อำนาจอธิปไตยต้องเป็นของปวงชน ความต้องการของประชาชนเป็นสิ่งที่รัฐบาลต้องทำตาม หากรัฐบาลปฏิบัติการสิ่งใดที่ประชาชนไม่พอใจ ประชาชนย่อมมีสิทธิล้มล้างอำนาจการปกครองของรัฐบาลได้

นอกจากนี้ ล็อก (John Locke) ได้เสนอแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจเป็น ๓ อำนาจ⁶ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ เพื่อไม่ต้องการให้อำนาจปกครองอยู่ที่บุคคลคนเดียว เพราะทำให้เป็นเผด็จการได้ ถ้าอำนาจทั้งสามแยกจากกันก็สามารถตรวจสอบถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งกันและกันได้ และ มองเตสกีเออ ก็ได้สนับสนุนแนวคิด การแบ่งแยกอำนาจภายใต้การตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างกันอย่างมีดุลยภาพ ของ ล็อก (John Locke) เช่นกัน

อดีตรัฐมนตรีสหรัฐอเมริกา Abraham Lincoln ท่านเคยกล่าวสุนทรพจน์ไว้ดังนี้⁷

“ประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่จะต้องทำให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายแห่งการเป็นรัฐบาลของประชาชน และเพื่อประชาชน” ถือเป็นความหมายสุดแสนคลาสสิกของคำว่าประชาธิปไตยที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป

เห็นได้ว่าประชาธิปไตยยังขึ้นอยู่กับการให้คุณค่าทางความคิดที่แตกต่างกันออกไป ตามนักปรัชญาที่ได้เสนอแนวความคิดข้างต้น ที่ให้การสนับสนุนแนวคิดในมุมมองที่ต่างกัน แต่ในที่สุดแล้วก็อยู่ในหลักการเดียวกันที่ว่า ประชาชนต้องเป็นใหญ่ (Rule by the People) มิใช่การที่ผู้ใดผู้หนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งยึดอำนาจไว้ในกำมือแต่เพียงฝ่ายเดียว

หลักประชาธิปไตยนั้น เจริญเติบโตขึ้นมาด้วยความศรัทธา และความเชื่อมั่นว่าควรมีการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ในขอบเขตอันเหมาะสม ตามหลักคิดที่ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน”

๔) การมีส่วนร่วมของข้าราชการตำรวจในระบอบประชาธิปไตย

ก่อนอื่นต้องมาดูภารกิจและอำนาจหน้าที่ของตำรวจก่อนว่าตำรวจมีหน้าที่อะไรบ้างที่ปฏิบัติในฐานะที่เป็นองค์การของรัฐหน่วยหนึ่ง เนื่องจากประเทศไทยใช้ระบบประมวลกฎหมาย หรือ ระบบ Civil Law ได้บัญญัติกฎหมายและมีการแบ่งกฎหมายออกเป็นหลายประเภทด้วยเจตนารมณ์ที่ใช้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาและลักษณะกรณีพิพาทที่แตกต่างกันออกไปขึ้น เพื่อให้เกิดประโยชน์แห่งความยุติธรรมสูงสุดแก่ทุกคนในสังคม ซึ่งกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจ และหน้าที่ของแก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ และแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการบริหารประเทศและการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ ทั้งต้องมีกระบวนการ องค์การ และวิธีการในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวด้วยเช่นกัน ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ พอสรุปได้ว่า “รัฐ หมายความว่าความรวมถึง คณะบุคคลที่มีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารประเทศตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คือ รัฐบาล ซึ่งประกอบด้วยคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นส่วนที่กำหนดนโยบายใน

⁶ ดร.วิชัย สังข์ประไพ ,วิชาหลักกฎหมายมหาชน (Lw ๑๐๑) , พิมพ์ครั้งที่ ๑ พ.ศ.๒๕๔๒ ,สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง ,หน้า ๖

⁷ อนุรักษ์ วิฑิตานนท์ ,อ้างแล้ว , หน้า ๑๙

การบริหารราชการแผ่นดิน และ ข้าราชการโดยทั่วไปที่มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายในการบริหารประเทศ และยิ่งรวมถึงรัฐสภา ที่มีหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายรวมทั้งให้อำนาจและหน้าที่ในการบริหารประเทศ”

ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒⁸ ในมาตรา ๓ ได้ให้ความหมายของคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ไว้ดังนี้

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

และให้ความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

(๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐ ที่มีภารกิจหลักและภารกิจรองที่ต้องปฏิบัติมากมาย ตามประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี เล่มที่ ๑ ภาค ๑ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของตำรวจในประเทศไทยไว้ ดังนี้⁹

๑) รักษาความสงบเรียบร้อยทั้งภายในและภายนอกเพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชน

๒) รักษากฎหมายที่เกี่ยวข้องแก่การกระทำผิดในทางอาญา

๓) บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน

๔) ดูแลรักษาผลประโยชน์ของสาธารณชน

นอกจากนั้นยังมีการนิยามถึงภารกิจและหน้าที่ของตำรวจไว้ในที่ต่างๆมากมาย แต่มีที่น่าสนใจ อาทิ คณะกรรมการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายและบริหารงานยุติธรรมของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดหน้าที่ของตำรวจไว้ ๒ ประการ ไว้อย่างชัดเจน คือ¹⁰

⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง , สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%a828/%a828-20-9999-update.pdf> สืบค้นข้อมูล ณ วันที่ ๑๙ เมษายน พ.ศ.๒๕๕๗

⁹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ , รายงานการศึกษาวิจัย เรื่องความเป็นไปได้ในการโอนภารกิจ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ , พิมพ์ครั้งที่ ๑ : เมษายน ๒๕๕๑ ,คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ กระทรวงยุติธรรม , หน้า ๔๙

¹⁰ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ, อ้างแล้ว , หน้า ๕๑-๕๒

๑) หน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย (The Law Enforcement Function) ตำรวจป้องกันมิให้ประชาชนต้องตกอยู่ภายใต้ความทุกข์ ความหวาดกลัว การสูญเสียทรัพย์สินซึ่งเกิดจากการกระทำอาชญากรรมนานาชนิด ตำรวจถือเป็นแนวหน้าในการดำเนินงานในเรื่องนี้

๒) หน้าที่ในการให้บริการชุมชน (The Community Service Function) เป็นหน้าที่ของตำรวจในการให้ความสะดวกหรือแก้ไขข้อเดือดร้อนแก่ประชาชน เช่น การควบคุมการจราจร ควบคุมหน่วยเลือกตั้ง อำนวยความสะดวกแก่บุคคลสำคัญที่มาเยี่ยมเยียนท้องที่

๔.๑) การนำทฤษฎีชุมชนสัมพันธ์ มาใช้ในการปฏิบัติงาน

ที่มาของงานตำรวจชุมชนสัมพันธ์นั้นเป็นการปฏิบัติตามแนวทฤษฎีตำรวจชุมชนสัมพันธ์¹¹ มีลักษณะการปฏิบัติเพื่อป้องกันอาชญากรรม มีรากฐานมาจากแนวความคิดและผลการวิจัยของนักอาชญาวิทยากลุ่มชิคาโก ช่วงศตวรรษที่ ๑๙๒๐ มี โรเบิร์ต อี พาร์ค เป็นผู้นำกลุ่ม ต่อมาได้เผยแพร่ไปทั่วสหรัฐอเมริกา โดยคณะบริหารงานตำรวจมหาวิทาลัยมิลวอุมิชิแกน เขตต. ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๘ (ค.ศ. ๑๙๕๕) สาเหตุสำคัญที่ทำให้มีการคิดค้นทฤษฎีนี้ขึ้นมาเนื่องมาจากมาตรการและทฤษฎีบังคับใช้กฎหมายที่ใช้อยู่ได้เสื่อมความนิยมลงด้วยเหตุผลหลายประการ ส่วนหนึ่งคือ “ข้อสรุปของการค้นคว้าวิจัยในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษได้ทำให้นักอาชญาวิทยา และนักบริหารงานตำรวจ เกิดความคลางแคลงใจในประสิทธิภาพและประสิทธิผล การป้องกันอาชญากรรมตามแนวทฤษฎีบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะสำหรับชุมชนที่อยู่อาศัยซึ่งกำลังได้รับความกระทบกระเทือนจากอาชญากรรมประเภทประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน หรือไม่อาจลดความหวาดกลัวอาชญากรรมในชุมชนที่อยู่อาศัย แม้ตำรวจสายตรวจเดินเท้าจะมีสมรรถภาพในการลดอาชญากรรมบนท้องถนน และพื้นที่สาธารณะก็ตาม”

ความหมายของทฤษฎี และงานตำรวจชุมชนสัมพันธ์ ในทัศนะของชาวต่างประเทศ อาทิเช่น¹²

คณะกรรมการว่าด้วยปัญหาอาชญากรรม ของประธานาธิบดีอเมริกัน ให้ความหมายว่า คือกระบวนการที่กำหนดทิศทางให้บุคลากรตำรวจทั้งหมดในแต่ละองค์กร หันเหพฤติกรรมไปสู่การมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม เพื่อที่จะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนและสภาพแวดล้อมอื่นๆ ภายนอกองค์กร ในลักษณะที่จะเอื้ออำนวยต่อการบรรลุถึงวัตถุประสงค์และเป้าประสงค์หลักขององค์การตำรวจ

¹¹ พันตำรวจโท พงศ์พัฒน์ ฉายาพันธ์, ความรู้เบื้องต้นการปฏิบัติงานตำรวจชุมชนสัมพันธ์ และตำรวจผู้รับใช้ชุมชน, พิมพ์ครั้งแรก พฤษภาคม ๒๕๔๐, สำนักพิมพ์วันใหม่, หน้า ๑๑๓

¹² พันตำรวจโท พงศ์พัฒน์ ฉายาพันธ์, อ้างแล้ว, หน้า ๑๑๔ - ๑๑๕

ศูนย์ความสัมพันธ์ของตำรวจและชุมชนแห่งชาติ ประเทศสหรัฐอเมริกา ตั้งอยู่ที่มหาวิทยาลัยรัฐมิชิแกน สเตท ได้ให้ความหมายไว้ว่า “ หมายถึง ความสัมพันธ์ ระหว่างองค์กรตำรวจและชุมชน รวมถึงความสัมพันธ์เฉพาะบุคคลกับทั้งความสัมพันธ์ของกลุ่มด้วย”

และนักวิชาการของไทย

เมื่อพิจารณาตามความหมายที่ให้ไว้ข้างต้นนั้นล้วน มีวัตถุประสงค์ในการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานและเจ้าหน้าที่อื่นๆ ตลอดจนคนในชุมชน ให้เกิดความไว้วางใจและให้ความร่วมมือสนับสนุนกิจการต่างๆของหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติต่อชุมชนนั้น

ความหมายของทฤษฎี และงานตำรวจชุมชนสัมพันธ์ ในทัศนะของนักวิชาการไทยได้ให้ความหมายเอาไว้กว้างๆ อาทิเช่น¹³

กรมตำรวจ ได้พูดถึงเรื่อง ยุทธศาสตร์ด้านชุมชนสัมพันธ์ เอาไว้ว่า คือ จะใช้งานชุมชนสัมพันธ์ เพื่อสร้างภาพพจน์ที่ดีของตำรวจให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนโดยตรง ตลอดจนจนเป็นการส่งเสริมสนับสนุนพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น

ดร.ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (๒๕๓๐ : ๘๑) ได้กล่าวถึงงานตำรวจชุมชนสัมพันธ์ไว้ว่า คือ กระบวนการที่กำหนดทิศทางให้บุคลากรตำรวจทั้งหมดในแต่ละองค์กร ได้เห็นเหตุการณ์กรรมไปสู่การมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม เพื่อที่จะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนและสภาพแวดล้อมอื่นๆ ภายนอกองค์กร ในลักษณะที่เอื้ออำนวยให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักขององค์กรตำรวจ

พ.ต.อ.ดร.ไพรัช พงษ์เจริญ ได้กล่าวไว้ในหนังสือตำรวจไทยในอนาคตว่า... งานตำรวจชุมชนสัมพันธ์ เป็นแนวทางการแสวงหาความร่วมมือจากประชาชน เป็นการแสวงหาวิธีที่จะทำให้ประชาชนเกิดความรัก เกิดความเชื่อมั่น เชื่อถือ ศรัทธา ไว้วางใจ และยอมรับการปฏิบัติงานของตำรวจ ทั้งในภาพรวม และในภาพตัวบุคคล

สรุปได้ว่าตำรวจชุมชนสัมพันธ์นั้น ต้องเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนที่ตำรวจให้การบริการ ซึ่งอาจมีแนวคิดในการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันออกไปตามพื้นที่ ขึ้นอยู่กับสังคมที่ตำรวจให้การบริการอยู่ มิใช่ทำตัวให้แยกออกจากชุมชน หรือทำตัวเป็นหน่วยรบพิเศษที่รับนโยบายจากการบริหารและวิธีการปฏิบัติที่กำหนดมีลักษณะตายตัวมาจากส่วนกลางอย่างไม่สามารถนำมาดัดแปลงให้กลมกลืนกับพื้นสังคมนั้นๆ ได้เลย จะมีวิธีการผสมกลมกลืนวิธีการอย่างไรขึ้นอยู่กับวิธีการและกระบวนการทำงานของแต่ละพื้นที่ในสังคมนั้นๆไป

¹³ พันตำรวจโท พงศ์พัฒน์ ฉายาพันธุ์ , อ่างแล้ว , หน้า ๑๑๖ - ๑๑๙

๔.๒) ความสัมพันธ์ของทฤษฎีชุมชนสัมพันธ์และทฤษฎีอื่นที่นำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน กับ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ดี ทฤษฎีพื้นฐานของงานตำราวิจัยชุมชนสัมพันธ์ นั้นประกอบด้วยพื้นฐาน ๓ ทฤษฎี¹⁴ คือ **ทฤษฎีความขัดแย้ง (Conflict)** หมายถึง การต่อสู้ (Fight) การทำสงคราม (Warfare) ความไม่ลงรอยกัน หรือการเข้ากันไม่ได้ (Incompatibility) ทั้งหมดล้วนเป็นพฤติกรรมความขัดแย้ง

ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม (Intergroup Relation Theory) เป็นส่วนหนึ่งของความสัมพันธ์ของมนุษย์ แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีนี้คือ ความรู้ที่เกิดขึ้นโดยการสังเกตซึ่งพบว่ามนุษย์เป็นสัตว์สังคม ชอบรวมตัวกันเป็นกลุ่ม ซึ่งกลุ่มในที่นี้หมายถึงบุคคลที่ได้มารวมตัวกันตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป และมีการแสดงออกที่สร้างสรรค์ กลุ่มมีกำเนิดมาจากการที่สมาชิกมีความรู้สึกผูกพันทางจิตใจหรือทางโครงสร้าง อาจเป็นความสัมพันธ์กับความขัดแย้งระหว่างมนุษย์แต่ละกลุ่ม เข้าใจความขัดแย้ง สลายความขัดแย้งและอาจใช้ความขัดแย้งเป็นไปในทางสร้างสรรค์ก็เป็นได้

ทฤษฎีการสื่อสาร (Communication Theory) จากการวิจัยพฤติกรรมกรรมการสื่อสารของชาวอเมริกัน พบว่า ๗๐% ของเวลาที่ตื่นอยู่ใช้ในการสื่อสารทางอ้อมคือ ฟัง พูด อ่าน เขียน คือใช้เวลาประมาณ ๑๐ - ๑๑ ชั่วโมง การสื่อสารที่ดี ทำให้เกิดความเข้าใจอันดี ทำให้ความต้องการของแต่ละฝ่ายบรรลุผล การดำเนินงานของตำราวิจัยชุมชนสัมพันธ์ถ้ามีการวางแผนการสื่อสารที่ดี ย่อมทำให้เกิดความเข้าใจอันดีเกิดขึ้นในชุมชนที่ตำราวิจัยปฏิบัติงาน และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเนื่องจากได้รับความร่วมมือจากคนในชุมชนนั้นอย่างเข้าใจเจ้าหน้าที่ตำราวิจัย

นอกจากการลงมือปฏิบัติตามแนวคิดทฤษฎีตำราวิจัยชุมชนสัมพันธ์ให้เกิดเป้าหมายอย่างจริงจังนั้น จำต้องใช้แนวคิดอื่นที่มีประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานเข้ามาร่วมด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ จังหวะ โอกาส เหตุการณ์ และสถานที่ อาทิ¹⁵

แนวคิดการประชาสัมพันธ์ เป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ แต่นับวันยิ่งใช้กันแพร่หลายและยิ่งมีความสำคัญ ทั้งในหน่วยงาน องค์กร สถาบันต่างๆ ความจำเป็นที่ต้องมีการประชาสัมพันธ์ เนื่องจากความชอบ ความไม่ชอบ ความต้อง ความไม่ต้องการ ของมนุษย์ เป็นสาเหตุของความขัดแย้ง หรือผูกพันกัน การประชาสัมพันธ์มีความจำเป็นมากเพื่อการสื่อสารเกี่ยวกับเรื่องราวต่างๆ ให้เป็นไปในทางที่ดี

ทฤษฎีบังคับใช้กฎหมาย แนวคิดนี้มุ่งกำหนดให้การป้องกันอาชญากรรมเป็นหลัก สามารถดำเนินการได้โดยกลไกของรัฐฝ่ายเดียว รวมทั้งกำหนดอัตราส่วนของตำรวจต่อประชากรในจำนวนที่เชื่อว่า พอเพียงพอต่อการรับผิดชอบปัญหาอาชญากรรม คือ ๑ : ๗๐๐ คน ด้วยเหตุผลดังกล่าว ไม่อาจทำให้สังคมเรียบร้อยได้ จึงมีนักวิชาการคิดค้นหลายทฤษฎีขึ้นมาอีกหลายทางเพื่อช่วยแก้ปัญหา

¹⁴ พันตำรวจโท พงศ์พัฒน์ ฉายาพันธุ์, อ้างแล้ว, หน้า ๑๒๐ - ๑๒๕

¹⁵ พันตำรวจโท พงศ์พัฒน์ ฉายาพันธุ์, ๑๒๖ - ๑๓๖

ทฤษฎีควบคุมอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อม เป็นแนวคิดที่ทำสภาพแวดล้อมให้ง่ายต่อการสอดส่องดูแลแล้ว จะทำให้ง่ายต่อการควบคุมอัตราการเกิดอาชญากรรมได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งหลักการนี้มีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานตำรวจ โดยผู้ปฏิบัติงานต้องคำนึงหลักการ ๒ ประการดังนี้คือ

๑) การวางแผนสภาพแวดล้อมภายในชุมชน เพื่อความสะดวกต่อการควบคุมและป้องกันอาชญากรรม

๒) การจัดโครงสร้างเพื่อป้องกันอาชญากรรม ได้แก่ การจัดทำโครงการต่างๆ เช่น การจัดสายตรวจบริการประชาชน โครงการเพื่อนบ้านเตือนภัยของประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

๕. บทสรุป

การปกครองโดยประชาธิปไตย เป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชน จากแนวคิดของอริสโตเติล ที่เกี่ยวกับประชาธิปไตยที่เชื่อว่า ต้องมีหนทางที่มีประสิทธิภาพที่จะให้คนจำนวนมากสามารถที่จะเลือกลักษณะการปกครองที่ตนชอบ และสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดให้การใช้อำนาจเป็นไปในทิศทางที่ตนต้องการได้ จากการนำทฤษฎีตำรวจชุมชนสัมพันธ์ตลอดทั้งทฤษฎีต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน มาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานของตำรวจทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการทำงานของตำรวจ เป็นการยืดหยุ่นหลักการปฏิบัติที่ได้รับนโยบายมาจากส่วนกลางที่มีลักษณะกฎเกณฑ์ตายตัว โดยต้องนำมาเป็นเปลี่ยนให้อยู่บนฐานแนวคิดทฤษฎีตำรวจชุมชนสัมพันธ์ที่มีกลยุทธ์ในเรื่องกระบวนการคิด วิธีการ การปฏิบัติงาน โดยคำนึงถึง ความสัมพันธ์ระหว่างคนในองค์กรด้วยตนเอง และ ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับคนในชุมชน ตลอดจนสภาพแวดล้อมของสังคมที่ปฏิบัติงาน โดยคำนึงถึงโอกาสและความเหมาะสมในการปฏิบัติงาน ตลอดจนการสร้าง ความเชื่อถือ ความศรัทธาความไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจของคนในชุมชน และท้ายที่สุดจะนำไปสู่การให้ความร่วมมือของคนในชุมชนอย่างยินยอมพร้อมใจ ด้วยความเข้าใจของคนในชุมชน และจะสะท้อนกลับมาสู่องค์กรตำรวจในเรื่องประสิทธิภาพการควบคุมการปราบปรามอาชญากรรมให้ลดจำนวนลงได้โดยง่าย เพราะชุมชนให้ความร่วมมือเป็นหูเป็นตาสอดส่องดูแลปราบปรามอาชญากรรมร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งเป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาของสังคม และสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้น ทั้งยังเป็น การมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนต่อการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ ในหน่วยงานหรือ องค์กรของรัฐด้วย เพราะอยู่บนหลักการความเท่าเทียมกันของมนุษย์ทุกคน ให้ความคุ้มครองทางกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ

ในการปฏิบัติงานของตำรวจซึ่งเป็นหน่วยงานต้นน้ำของกระบวนการยุติธรรม ได้มองเห็นคุณค่าของบุคลากรตำรวจซึ่งเป็นคนขององค์กรและประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ยุทธศาสตร์ รวมกันว่าเป็นองค์ประกอบที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมอาชญากรรมส่วนหนึ่งแล้ว การคำนึงถึงสภาพแวดล้อมที่อาจถูกจัด หรือถูกใช้ให้เป็นประโยชน์ในการควบคุมอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และท้ายที่สุดประเทศไทยของเรามีสภาพสังคมประชาธิปไตย ซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคม ทุกองค์ประกอบเป็นสิ่งที่สำคัญที่ก่อให้เกิดสมดุลในการทำงาน ดังนั้น การนำหลักการทฤษฎีตำรวจชุมชนสัมพันธ์มาปรับใช้ในการพัฒนาปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในด้านต่างๆ อาทิ ลดงบประมาณรายจ่ายที่ต้องออกตรวจตราพื้นที่ตั้งจุดตรวจ ลดจำนวนบุคลากรเจ้าหน้าที่ตำรวจในการ

ออกปฏิบัติงาน และท้ายที่สุดคือการเพิ่มประสิทธิภาพการลดอัตราการเกิดอาชญากรรม ก่อให้เกิดสมดุลในสังคมและหลักประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง เพราะอำนาจการปกครองนั้นเป็นอำนาจที่มาจากประชาชน ดังนั้นการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยตระหนักเสมอว่า นายที่แท้จริงของข้าราชการตำรวจคือประชาชนทั้งประเทศ

บรรณานุกรม

หนังสือ

- ๑) อนุรักษ์ วิฑิตานนท์,หลักธรรมนุญเบื้องต้น, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๕๔, พิมพ์ครั้งที่๒
- ๒) รองศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ , หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ , พิมพ์ครั้งที่ ๔ : พฤษภาคม ๒๕๕๕ , กรุงเทพฯ : วิญญูชน
- ๓) ดร.วิชัย สังข์ประไพ ,วิชาหลักกฎหมายมหาชน (Lw ๑๐๑) , พิมพ์ครั้งที่ ๑ พ.ศ.๒๕๔๒ ,สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ๔) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ , รายงานการศึกษาวิจัย เรื่องความเป็นไปได้ในการโอนภารกิจ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ , พิมพ์ครั้งที่ ๑ : เมษายน ๒๕๕๑ ,คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ กระทรวงยุติธรรม
- ๕) พันตำรวจโท พงศ์พัฒน์ ฉายาพันธุ์ , ความรู้เบื้องต้นการปฏิบัติงานตำรวจชุมชนสัมพันธ์ และตำรวจผู้รับใช้ชุมชน , พิมพ์ครั้งแรก พฤษภาคม ๒๕๔๐ ,สำนักพิมพ์วันใหม่

ประเภทสื่อออนไลน์

- ๑) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง , สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%a828/%a828-20-9999-update.pdf> สืบค้นข้อมูล ณ วันที่ ๑๙ เมษายน พ.ศ.๒๕๕๗