

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาของปัญหาและความสำคัญของปัญหา

อาชญากรรมเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมทุกสังคม ซึ่งส่งผลกระทบต่อและก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ด้านต่าง ๆ ในสังคม แต่มักถูกพิจารณาว่าเป็นเพียงผลพวงของปัญหาอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นเท่านั้น ช่วงเวลาที่ผ่านมารัฐได้พยายามดำเนินการป้องกันและควบคุมอาชญากรรม โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการกับปัญหาต่าง ๆ แต่ความพยายามด้วยวิธีการดังกล่าวได้ให้บทเรียนที่สะท้อนให้เห็นว่า การป้องกันอาชญากรรมและการทำให้ประชาชนรู้สึกปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินนั้น ไม่สามารถดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เพียงลำพัง เพราะไม่ว่ารัฐจะเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจและทุ่มเทงบประมาณมากเพียงใด ก็ไม่สามารถควบคุมหรือจัดการปัญหาอาชญากรรมให้หมดสิ้นไปได้ ซึ่งทางเลือกหนึ่งของการป้องกันปัญหาอาชญากรรมอย่างยั่งยืนและเป็นรูปธรรมที่ได้มีการนำมากล่าวถึงในปัจจุบัน คือการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของตนเองและเข้ามามีบทบาทช่วยเหลือเจ้าหน้าที่รัฐ ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งในการจัดการปัญหาร่วมกัน เรียนรู้โดยใช้ภูมิปัญญาและศักยภาพของภาคประชาชนที่มีอยู่ พัฒนาเป็นพลังในการปรับเปลี่ยนและแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเกิดอาชญากรรม

การอยู่ร่วมกันของประชาชนในสังคมย่อมเกิดการกระทบกระทั่งและส่งผลให้เกิดการกระทำ ความผิด ซึ่งในสังคมก็จะมีกฎหมายในการลงโทษบุคคลผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ผู้กระทำความผิดจะต้องถูกดำเนินคดีภายใต้กฎหมายของประเทศนั้น ๆ แต่เมื่อสังคมพัฒนาขึ้นและมีความหลากหลาย สลับ ซับซ้อนมากขึ้น การกระทำความผิดอาญาก็มีการพัฒนาตามสังคมที่แปรเปลี่ยนไปนั้นด้วยเช่นเดียวกัน จนยากที่รัฐหรือองค์กรที่บังคับใช้กฎหมายจะสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพดังที่ผ่านมา ภายใต้สภาวะทางสังคมที่ซับซ้อนมากขึ้นย่อมก่อให้เกิดสภาพปัญหาสภาวะการบังคับใช้กฎหมายอาญาเพื่อ (Over criminalization) ด้วยเช่นกัน อันจะส่งผลให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการป้องกันอาชญากรรมที่สืบเนื่องมาจากการขาดแคลนบุคลากร เครื่องมือ สถานที่ และงบประมาณ หากระบบงานยุติธรรมทางอาญายังมุ่งเน้นที่การนำผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้กระทำผิดทุกคนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ก็จะกลายเป็นภาระหนักที่กระบวนการยุติธรรมต้องแบกรับโดยไม่อาจ

จัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นการพยายามเพิ่มจำนวนบุคลากรและสถานที่อำนาจการ
หน่วยงานของรัฐ เช่น ตำรวจ อัยการ ศาล เพียงใดก็ย่อมไม่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่ม
บุคลากรพนักงานตำรวจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการป้องกันและ
ปราบปรามการกระทำผิดทางอาญา การรักษาความสงบเรียบร้อย และการรักษาความปลอดภัยของ
ประชาชน มากขึ้นเท่าไรก็ยังไม่สามารถที่จะหยุดยั้งหรือแก้ไขปัญหาอาชญากรรมให้หมดหรือ
ลดน้อยลงได้ หากการปฏิบัติการกิจของพนักงานตำรวจไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน
ในท้องถิ่น ที่คอยสอดส่องดูแล แจ้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำผิดอาญาและผู้ที่เกี่ยวข้อง
ดังนั้น การแก้ไขปัญหาอาชญากรรมให้ลดน้อยลงได้ จึงต้องอาศัยความร่วมมือจากทุก ๆ ฝ่าย ไม่ว่าจะ
เป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นหรือชุมชน ร่วมมือกันสอดส่องดูแล
ป้องกันมิให้มีการกระทำผิดอาญาเกิดขึ้น และทำหน้าที่ในการแจ้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผู้กระทำผิด
ทางอาญา

ในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามปัญหา
อาชญากรรมร่วมกับพนักงานตำรวจ นั้น เมื่อปี พ.ศ. 2547 รัฐได้ออกกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติ
ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 โดยในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547
กำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชน มีส่วนร่วมในกิจการตำรวจเพื่อ
ป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางอาญา รักษาความสงบเรียบร้อย และรักษาความปลอดภัย
ของประชาชนตามความเหมาะสม และความต้องการของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ การดำเนินการมีส่วนร่วม
ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติกำหนด
ซึ่งคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติได้อาศัยความตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจ
แห่งชาติ พ.ศ. 2547 กำหนดระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชน
มีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ พ.ศ. 2549 ให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจด้านต่าง ๆ
ได้แก่ ด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและรักษา
ความปลอดภัยของประชาชน ด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ด้านการจราจร ด้านการ
ดูแลสาธารณสมบัติ และด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้
เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นแนวทาง
เดียวกัน สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้กำหนดระเบียบว่าด้วยการส่งเสริมให้ประชาชน ชุมชน
ท้องถิ่น และองค์กรมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ พ.ศ. 2551 โดยให้คำจำกัดความของคำว่า “ชุมชน”
หมายถึง กลุ่มประชาชนที่มีภูมิลำเนา พักอาศัย หรือประกอบกิจการอยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ
ของสถานีตำรวจนครบาลหรือสถานีตำรวจภูธรนั้น และได้กำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชน
ออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ประชาชนทั่วไป องค์กรภาครัฐและเอกชน จากแนวทางตามพระราชบัญญัติ

ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ประกอบระเบียบคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติดังกล่าว เป็นการนำแนวทางในการแก้ปัญหาอาชญากรรม โดยกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรม ถือเป็น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้ามาช่วยกันร่วมกันแก้ปัญหา (Problem Solving) ข้อพิพาทหรือความขัดแย้ง รวมทั้งปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในชุมชนของตนเอง รวมทั้งส่งเสริมให้ทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน ซึ่งในทางตรงกันข้ามหากไม่ได้ความร่วมมือจากประชาชนการดำเนินงานในด้านนี้ก็ล้มเหลวอย่างไม่ต้องสงสัย การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการดำเนินงานร่วมพลังประชาชนกับองค์กรของรัฐ และประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการพัฒนา หรือแก้ไขปัญหาของประชาชน โดยยึดหลักการว่าสมาชิกในชุมชนนั้น ๆ จะต้องร่วมมือกันปฏิบัติงานเพื่อสนองความต้องการ หรือแก้ปัญหาของประชาชน เนื่องจากประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมทราบถึงปัญหา และบุคคลที่อาจก่ออาชญากรรมขึ้นในท้องถิ่นหรือชุมชนของตนเองดีกว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงจำเป็นต้องส่งเสริมหรือสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติการป้องกันอาชญากรรมร่วมกับพนักงานตำรวจ อันจะส่งผลให้ปัญหาอาชญากรรมมีปริมาณลดลง เพื่อเสริมสร้างให้ประชาชนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

ในการปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 7 ระเบียบคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ พ.ศ. 2549 และระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการส่งเสริมให้ประชาชน ชุมชน ท้องถิ่น และองค์กรมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการกิจการของตำรวจในรูปแบบของอาสาสมัครตำรวจบ้าน โดยมีหน้าที่รับผิดชอบเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานตำรวจในการป้องกันอาชญากรรม การรักษาความสงบเรียบร้อย โดยกำหนดให้อำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นการกระตุนแรงส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรมร่วมกับการปฏิบัติการกิจการของตำรวจ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอยู่แล้ว ทั้งในเรื่องงานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย งานด้านการรักษาความปลอดภัย ซึ่งเป็นภารกิจงานของตำรวจที่เป็นหน้าที่หลักของตำรวจในเชิงการป้องกันหรือลดปัญหาอาชญากรรมที่จะเกิดขึ้นได้

ต่อมาคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 111/2557 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ ได้แก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 โดยกำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติจัดระบบการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา การรักษาความสงบ

เรียบง่าย การรักษาความปลอดภัยของประชาชนให้เหมาะสมกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่น และชุมชน โดยต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาคเอกชนมีส่วนร่วม ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบาย งบประมาณ และอาสาสมัคร ตลอดจนการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานตำรวจ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ กำหนด เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว เห็นว่ากฎหมายกำหนดให้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาคเอกชนเท่านั้นที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติการกิจของตำรวจ โดยไม่ได้กำหนดให้ประชาชนหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติการกิจของตำรวจ เหมือนดังเช่นบทบัญญัติมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ก่อนที่จะมีการแก้ไขตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของอาสาสมัครตำรวจบ้านซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น ปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานตำรวจ โดยขาดบทบัญญัติของกฎหมายรองรับการปฏิบัติหน้าที่ ประกอบกับการปฏิบัติหน้าที่ของอาสาสมัครตำรวจบ้าน ในปัจจุบันอาสาสมัครตำรวจบ้านจะมีสถานะเพียงราษฎรคนหนึ่ง มีอำนาจเท่าที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้ ในกรณีที่อาสาสมัครตำรวจบ้านปฏิบัติหน้าที่ป้องกันอาชญากรรมแล้วพบบุคคลที่สงสัยว่าจะก่ออาชญากรรมหรือพบว่ามีอาการกระทำความผิดซึ่งมีความผิดที่ราษฎรไม่มีอำนาจในการจับกุม อาสาสมัครตำรวจบ้าน ก็ไม่สามารถดำเนินการอะไรต่อบุคคลนั้นได้ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของอาสาสมัครตำรวจบ้านไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงจำเป็นต้องต้องทำการศึกษาลักษณะ รูปแบบ วิธีการ และขั้นตอนที่ภาคประชาชนจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติการกิจของตำรวจ เพื่อค้นหาแนวทางการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 เกี่ยวกับเรื่องนี้ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและการปฏิบัติการกิจตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานตำรวจในด้านการป้องกันอาชญากรรม
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติการกิจของพนักงานตำรวจในด้านการป้องกันอาชญากรรม
3. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการกิจของพนักงานตำรวจในด้านการป้องกันอาชญากรรม
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้ทำการศึกษามุ่งเน้นการรวบรวมและวิเคราะห์ที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการปฏิบัติภารกิจของพนักงานตำรวจในด้านการป้องกันอาชญากรรม จึงมีข้อจำกัดทางการศึกษาอยู่ที่บทบาท ลักษณะ วิธีการ ขั้นตอน และผลลัพธ์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในเชิงคุณภาพทางเอกสาร เพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติภารกิจของพนักงานตำรวจเกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรม ภายใต้ขอบเขตบทบัญญัติแห่งกฎหมายในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 เท่านั้น เพื่อหาแนวทางและข้อเสนอแนะที่เหมาะสมในการปรับปรุงกฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้อง

1.4 สมมติฐานการศึกษา

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 7 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 111/2557 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ ได้กำหนดเพียงแต่ว่า กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาคเอกชนเท่านั้นที่มีส่วนร่วมในการปฏิบัติภารกิจของตำรวจด้านการป้องกันอาชญากรรม โดยไม่มีบทบัญญัติที่รองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นหรือชุมชนซึ่งเข้ามาเป็นอาสาสมัครตำรวจบ้านที่มีการดำเนินการมาอยู่แล้วตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 111/2557 ประกอบกับอาสาสมัครตำรวจบ้านซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในปัจจุบันมีสถานะเพียงราษฎรคนหนึ่ง ไม่มีอำนาจในการตรวจค้นผู้ต้องสงสัยว่าจะกระทำความผิดหรือจับกุมผู้กระทำความผิด จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการปฏิบัติภารกิจของตำรวจด้านการป้องกันอาชญากรรมไว้อย่างชัดเจน โดยจะต้องมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 7 และกำหนดให้ประชาชนที่ปฏิบัติภารกิจร่วมกับพนักงานตำรวจด้านการป้องกันอาชญากรรมมีอำนาจในการตรวจค้นและจับกุมผู้กระทำความผิด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย ก็จะทำให้การปฏิบัติงานนั้นมีประสิทธิภาพ และช่วยลดปัญหาการเกิดอาชญากรรมในประเทศไทยได้มากยิ่งขึ้น

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้ ศึกษาการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยเป็นการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ บทความ เอกสาร และวารสารกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 คำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ ตลอดจนข้อมูลทางกฎหมายจากเว็บไซต์อินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวกับบทบัญญัติทางกฎหมายต่าง ๆ รวมถึงคำอธิบาย บทความ เอกสารแจกจ่าย หรือข้อคิดเห็นต่าง ๆ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายของต่างประเทศ กับหลักกฎหมายของไทย รวมถึงคำพิพากษาของศาลแล้วนำมาวิเคราะห์ สรุปผลและเสนอแนะแนวทางและมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและการปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานตำรวจในด้านการป้องกันอาชญากรรม
2. ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติภารกิจของพนักงานตำรวจในด้านการป้องกันอาชญากรรม
3. ทราบถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติภารกิจของพนักงานตำรวจในด้านการป้องกันอาชญากรรม
4. ทราบถึงแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547