

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนวรรณกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อจะทบทวนวรรณกรรมและวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อเรื่องที่จะวิจัยเพื่อทำให้ประเด็นปัญหาที่มีความชัดเจนมากขึ้นได้ ทฤษฎี หลักการ และแนวคิด ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเป็นข้อมูลใช้ประกอบการวิเคราะห์หาแนวทางสำหรับการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นของประเทศไทย การทบทวนวรรณกรรมนั้นจะไม่มีวิเคราะห์ แต่เป็นการนำเสนอถึงวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเท่านั้น โดยมีวรรณกรรมที่ทบทวน ดังนี้

1. ทฤษฎี หลักการ และแนวคิด

1.1 ทฤษฎีการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

คำว่า “อาชญากรรม” และ “อาชญากรรม” ตามความหมายในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (หน้า 1361) หมายถึง ผู้ก่ออาชญากรรมที่กระทำความผิดทางอาญาที่ศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิด และลงโทษทางอาญา และการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ในความหมายตาม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (หน้า 3) หมายถึง การป้องกันไม่ให้อาชญากรรมเกิดขึ้น หากเกิดขึ้นต้องสามารถปราบปรามจับกุมมาดำเนินคดีให้ได้ สำหรับ ประชัชเปี่ยมสมบูรณ์ (2537, หน้า 99-105) กล่าวว่า Sutherland & Cressey ได้ให้ความหมายไว้ว่า อาชญากรรมเป็นการกระทำผิดที่ละเมิดกฎหมายอาญา การกระทำใด ๆ ไม่ว่าจะถูกประณามนำลงโทษ หรือผิดต่อศีลธรรม จะรุนแรงหรือมากน้อยหรือเลวทรามต่ำช้าเพียงใด หากไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ก็ไม่ถือว่าเป็นอาชญากรรม นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านได้ให้ความหมายของ “อาชญากรรม” เช่น ฌ็อง-ฌัก ทร์พีเย็น และชงชาติ รอดคลองตัน แยกความหมาย เป็น 3 นัย คือ นัยของนักกฎหมาย อาชญากรรม เป็นความประพฤติกฎหมายอาญาห้ามและมีบทกำหนดโทษ นัยของนักอาชญาวิทยา อาชญากรรมเป็นความร้ายแรงของการกระทำและความชั่วที่มีอยู่ในตัวของผู้กระทำ และนัยของนักสังคมวิทยา อาชญากรรม เป็นความประพฤติดัดจริตหรือละเมิดต่อระเบียบของสังคม และการขัดแย้งจะเป็นอาชญากรรมเมื่อมีกฎหมายห้ามไว้ สำหรับ อาชญากรรม ในความหมายของ นวลจันทร์ ทิศนชัยกุล (2548, หน้า 14) คือการกระทำผิดที่มีลักษณะร้ายแรงเป็นอันตรายต่อสังคมหรือขัดต่อกฎหมายที่บัญญัติไว้

จากความหมายดังกล่าว สรุปได้ว่า อาชญากรรม คือการกระทำที่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ผู้ละเมิดย่อมได้รับโทษตามกฎหมาย

การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมมีทฤษฎีรองรับ คือ ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย (Theory of Law Enforcement)

ใน Modern Policing Community Policing in Crime Suppression Division: CSD (กองปราบปราม) กล่าวถึง ปรัชญาการบังคับใช้กฎหมายและการควบคุมทางสังคม มี 3 ประการ

1) รัฐเป็นผู้ใช้มาตรการทางกฎหมาย เพื่อการควบคุมความประพฤติและคุ้มครองพิทักษ์ผลประโยชน์ของสมาชิกในสังคมตามหลักกฎหมายมหาชนในสถานะที่รัฐ มีอำนาจเหนือราษฎรทั้งนี้ ไม่รวมถึงหลักกฎหมายเอกชน เป็นกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรในสถานะเท่าเทียมกัน

2) รัฐเป็นผู้ได้รับการมอบหมาย (Mandate) ให้มีหน้าที่จัดเจ้าหน้าที่ควบคุม และรับผิดชอบ การปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความสงบ ความเป็นระเบียบ เรียบร้อยและความสงบสุขของชุมชนให้เป็นที่ไปตามเจตนารมณ์และหลักกฎหมายอย่างเคร่งครัด

3) การบังคับใช้กฎหมายจะต้องมีความเสมอภาค ยุติธรรมภายใต้กฎหมาย (Justice Under Law) โดยปราศจากความลำเอียงหรือรังเกียจเด็ดฉันทันทีโดยสิ้นเชิง

ตำรวจเป็นหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมเบื้องต้น ที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีบทบาทสำคัญรับผิดชอบต่อความสงบสุขของประชาชน และความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติ การบังคับใช้กฎหมายของตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ จำเป็นต้องยึดมั่นในความซื่อสัตย์ สุจริต และคุ้มครองให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน บนพื้นฐานของ ความสัมพันธ์แห่งการบังคับใช้กฎหมาย กับสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยมีขอบเขตการใช้อำนาจ และหน้าที่ที่มีความสัมพันธ์ สอดคล้อง ระหว่างการรักษาความสงบเรียบร้อย กับการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ในการสร้างความสงบ สันติสุข เทียบธรรม จากการปฏิบัติหน้าที่ที่ถูกต้องชอบธรรม บนฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ เคารพในสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ดังสุนทรพจน์ของ ประธานาธิบดี อับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) แห่งสหรัฐอเมริกาที่ว่า “การปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน” ฉะนั้น การบังคับใช้กฎหมายของตำรวจจึงต้องเป็นไปในลักษณะการประสานประโยชน์ ระหว่างความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความเป็นธรรมในสังคม (Law, Order, and Justice)

ความสัมพันธ์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ กับสถานการณ์ปัญหาอาชญากรรม ที่มีผลกระทบต่อสังคม นั้น เจมส์ คิว วิลสัน (James Q. Wilson) นักวิชาการตำรวจ กล่าวว่า อาชญากรรมได้ก่อให้เกิดความสูญเสียแก่ส่วนบุคคลและสังคมโดยตรง และวิธีการรณรงค์ป้องกันปราบปราม

อาชญากรรมอย่างมีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับกระบวนการบังคับใช้กฎหมายบนพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับประชาชน ซึ่งมี 4 กรณี คือ

กรณีที่ 1 อาชญากรรมทรงอิทธิพล เช่น การพนัน ยาเสพติดให้โทษ ค้าของเถื่อน และแหล่งค้าของโจรหรือสถานอบายมุข เป็นต้น การป้องกันปราบปรามอาชญากรรมเป็นหน้าที่ของตำรวจแต่ความสำเร็จในการปราบปรามต้องพึ่งพาความร่วมมือจากชุมชนท้องถิ่น เพราะชุมชนย่อมรู้ลักษณะนิสัยของคนในชุมชนท้องถิ่นเดียวกัน แต่ตัวตำรวจเองก็ต้องมีสมรรถภาพและความซื่อสัตย์สุจริตประกอบกันไปด้วยอย่างใกล้ชิด

กรณีที่ 2 การป้องกันปราบปรามอาชญากรรม เริ่มจากการแจ้งความโดยประชาชนหรือผู้เสียหายจากอาชญากรรม หรือผู้มีอำนาจจัดการแทนผู้ได้รับความเสียหาย หรือผู้ร้องทุกข์ต่อตำรวจ เพื่อให้ตำรวจดำเนินการปราบปรามอาชญากรรมที่ส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและสงบสุขของสังคม เช่น การปล้นทรัพย์ ลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ชูเชื้อ กรรโชก หรือการข่มขืนกระทำชำเรา เป็นต้น การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจภายใต้การบริหารจัดการกำลังตำรวจสายตรวจท้องที่ การเร่งรัดติดตามจับกุมผู้กระทำผิดโดยรวดเร็ว การสืบสวนสอบสวนดำเนินคดีด้วยความถูกต้องเที่ยงธรรม ฯลฯ

กรณีที่ 3 การป้องกันปราบปรามอาชญากรรมเพื่อตัดโอกาสช่องทางมิให้บุคคลที่มีแนวโน้มหรือพฤติกรรมเป็นปฏิปักษ์ต่อสังคมได้กระทำความผิดหรือก่อความสงบสุขและประพฤติดัดต่อขนบธรรมเนียมประเพณี ระเบียบแบบแผนและศีลธรรมอันดีงามของชุมชน พฤติกรรมของผู้กระทำผิดนั้นสถาบันสุขภาพจิตแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา (U.S. Nation Institute Of Mental Health) กล่าวว่า เป็นการยากต่อการแก้ไข ดังนั้นตำรวจจึงต้องได้รับการฝึกฝนศิลปะการปฏิบัติต่อบุคคลผู้มีพฤติกรรมทำนองก่อความสงบสุขและสร้างปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ตำรวจ (Trouble Maker to the Police) อย่างสม่ำเสมอ

กรณีที่ 4 การป้องกันปราบปรามอาชญากรรมริเริ่มโดยประชาชนร้องขอความคุ้มครองจากตำรวจให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ภัยหรือเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยกรณีข้อพิพาทส่วนบุคคลหรือข้อขัดแย้งในสังคม กรณีนี้ได้สะท้อนให้เห็นว่าตำรวจเป็นสัญลักษณ์แห่งการรักษาความสงบสุขของประชาชนที่จำเป็นยิ่ง

โดยเหตุที่ตำรวจมีหน้าที่โดยตรงในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ซึ่ง Sir Robert Peel ผู้ก่อตั้งกรมตำรวจนครบาลแห่งกรุงลอนดอนขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1859 ถือว่าเป็น “บิดาของกรมตำรวจยุคใหม่” กล่าวว่าการหลักของตำรวจก็คือการป้องกันอาชญากรรม การสืบสวนสอบสวน การจับกุมและลงโทษผู้กระทำผิด Sir Peel จึงเน้นให้บุคคลากรตำรวจได้ตระหนักถึงบทบาทหน้าที่นี้ และคำกล่าวนี้ได้กลายเป็นพื้นฐานของการก่อกำเนิด แนวคิด ทฤษฎีบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Approach) โดยมียุทธวิธีหลักของตำรวจในการป้องกันอาชญากรรมตามทฤษฎีบังคับใช้กฎหมาย คือ

การตรวจท้องที่ ซึ่งได้รับการขนานนามว่าเป็นกระดูกสันหลังของงานตำรวจ ภายใต้หลักการของ ทฤษฎีนี้ว่า การปรากฏตัวของตำรวจย่อมมีผลต่อการยับยั้งผู้ที่มีแนวโน้มจะประกอบอาชญากรรม ทั้งนี้เพราะความเกรงกลัวการถูกจับกุม ฉะนั้นตำรวจสายตรวจจึงต้องแต่งเครื่องแบบและรถวิทยุสาย ตรวจ จึงมีลักษณะเด่นชัด เห็นได้ง่ายเพื่อเป็นการข่มขวัญผู้ที่ยังอาชญากร นอกจากนั้นการตรวจท้องที่ โดยสม่ำเสมอต่อเนื่องจะทำให้สมาชิกในชุมชนเกิดความรู้สึกมั่นใจในความปลอดภัยที่มีตำรวจอยู่ ทั่วไปทุกแห่ง ด้วยเหตุนี้ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมายของ Sir Peel จึงเน้นถึงการปรากฏตัวของตำรวจ และการกระจายกำลังตำรวจให้ครอบคลุมทั่วทั้งชุมชนท้องถิ่นจะช่วยป้องกันอาชญากรรม โดยลดช่อง โอกาสสำหรับผู้ที่จะตั้งใจละเมิดกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม พล.ต.อ. โกวิท วัฒนะ อดีต ผบ.ตร.22 ได้เคย ส่งสารถึงข้าราชการตำรวจ เนื่องใน “วันตำรวจ” 13 ตุลาคม 2548 ความส่วนหนึ่งว่า “ประชาชนคือตำรวจคนแรก ที่รู้เห็น เหตุการณ์ รู้ข้อมูลในพื้นที่ ตำรวจก็คือประชาชนคนหนึ่ง ที่ถูกตั้งให้มาจัดการความขัดแย้งของ สังคม ประชาชนยังคงมีภาระหน้าที่ช่วยเป็นหูเป็นตาในการแจ้งข่าวสาร ด้วยหวังว่าตำรวจและ ประชาชนจะเดินคู่กันไปด้วยความเข้าใจ ตำรวจแต่ละนายต้องปรับปรุงวัฒนธรรมปรับเปลี่ยน พฤติกรรม พัฒนาวิสัยทัศน์และทัศนคติ ยกระดับจิตใจไปในทางเสียสละ มีคุณธรรม เพื่อกระทำตัว เป็นตัวอย่างที่ดี เรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ต้องหมั่นฝึกฝน อบรมจิตใจตนเองอยู่เสมอ โดยเฉพาะหัวหน้า หน่วยทุกระดับ ต้องทุ่มเทศศปัญญา ใส่ใจในหน้าที่ทั้ง ในและนอก เวลาราชการ ต้องคลุกคลี เกาะติดปัญหาอยู่กับผู้ได้บังคับบัญชาเสมอ” ซึ่งเป็นแนวคิดตำรวจคนแรกคือประชาชน และ สอดคล้องกับหลักการที่ Sir Robert Peel ที่เคยให้ไว้คือ “ตำรวจคือประชาชน ประชาชนก็ คือ ตำรวจ” นั่นเอง ดังนั้น “ตำรวจคนแรก” คือ “ประชาชน” และ “ตำรวจ คือประชาชน ประชาชนก็คือ ตำรวจ” และนี่เป็นเหตุให้การวิจัยนี้มีแนวคิดที่จะขยายมาเป็นตำรวจท้องถิ่น ที่มีประชาชนใน ท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นตำรวจ

1.2 ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน

การใช้อำนาจและหน้าที่ของตำรวจในฐานะที่เป็นผู้รักษากฎหมาย ตามอุดมการณ์ปกครอง ระบอบประชาธิปไตย มิใช่เป็นผู้ละเมิดกฎหมายหรือสร้างความเดือดร้อนทุกข์ยากแก่ประชาชน ตำรวจเป็นหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมเบื้องต้นที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ดังนั้นการ ปฏิบัติหน้าที่จึงต้องยึดมั่นอยู่บนความซื่อสัตย์สุจริต และคุ้มครองความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน อย่างสม่ำเสมอและทั่วถึงโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน

การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจที่สมเหตุสมผลจะต้องเป็นไปในลักษณะประสานประ โยชน์ ระหว่างความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความเป็นธรรมในสังคม (Law, Order, and Justice) โดยคาดหวังที่จะทำให้สังคมและชุมชนมีความสุขและเป็นระเบียบเรียบร้อย

ภายใต้ระบอบการปกครองประชาธิปไตย ซึ่งยึดมั่นในอุดมการณ์การปกครอง ที่เคารพในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยมีนโยบายของรัฐบาลที่ขอบรรณด้วยกฎหมาย และให้อิสระ และเสรีแก่ตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มกำลังความสามารถ

1.3 ทฤษฎีตำรวจชุมชนสัมพันธ์ (Police Community Relation)

ทฤษฎีตำรวจชุมชนสัมพันธ์ในนัยของ พล.ต.ท.พงศ์พัฒน์ ฉายาพันธุ์ (2554) กล่าวในทฤษฎีตำรวจผู้รับใช้ชุมชน ทฤษฎีสำหรับศตวรรษที่ 21 (Community Policing : Theory for the 21st century) ว่า “อย่าสับสนทฤษฎีตำรวจผู้รับใช้ชุมชนไม่ใช่ทฤษฎีตำรวจชุมชนสัมพันธ์ (สองทฤษฎีตำรวจนี้ตรงข้ามกัน)” จากคำกล่าวนี้จึงนำไปสู่การทบทวนวรรณกรรม ทฤษฎีตำรวจชุมชนสัมพันธ์กับ ทฤษฎีตำรวจผู้รับใช้ชุมชน กล่าวคือ

ทฤษฎีตำรวจชุมชนสัมพันธ์ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2557, หน้า 4) กล่าวว่า “ชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations) มีรากฐานมาจากแนวคิดและผลการวิจัยของนักอาชญาวิทยากลุ่มชิคาโก หลักของทฤษฎีชุมชนสัมพันธ์เพื่อป้องกันอาชญากรรมก็คือ การจัดสภาพทั่วไปไม่ว่าในระดับเมือง ชุมชนหรือละแวกบ้านในลักษณะเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ง่ายต่อการควบคุมสังเกตตรวจตราโดยไม่ล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล รวมทั้งมุ่งสนับสนุนส่งเสริมให้สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรม ชีวิตร่างกายและทรัพย์สิน ทั้งของตนเองและบุคคลอื่นให้ปลอดภัย จากภัยอาชญากรรม โดยตำรวจจะเป็นผู้มีบทบาทในการวางแผนสนับสนุน และให้คำปรึกษาแก่ชุมชนในการป้องกันอาชญากรรม

ทฤษฎีตำรวจชุมชนสัมพันธ์ มีแนวคิดจากต่างประเทศ กล่าวคือคณะกรรมการว่าด้วยปัญหาอาชญากรรมของประธานาธิบดีอเมริกัน กล่าวถึงความหมายของทฤษฎีและงานตำรวจชุมชนสัมพันธ์ได้ว่า “.....คือ กระบวนการที่กำหนดทิศทางให้บุคลากรตำรวจทั้งหมดในแต่ละองค์กร หันพฤติกรรมไปสู่การมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม เพื่อที่จะได้รับสนับสนุนจากประชาชนและสภาพแวดล้อมอื่น ๆ ภายนอกองค์กร ในลักษณะที่จะเอื้ออำนวยต่อการบรรลุถึงวัตถุประสงค์หลักขององค์กรตำรวจ...”

นอกจากนี้ ศูนย์ความสัมพันธ์ของตำรวจและชุมชนแห่งชาติ ประเทศสหรัฐอเมริกา (The National Center of Polices and Community Relations) ตั้งอยู่ที่มหาวิทยาลัยรัฐมิชิแกน ให้ความหมายตำรวจชุมชนสัมพันธ์ว่า “หมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรตำรวจชุมชน รวมถึงความสัมพันธ์เฉพาะบุคคลกับทั้งความสัมพันธ์ของกลุ่ม” ในส่วนทัศนคติของนักวิชาการไทย ศาสตราจารย์ ร.ต.อ.ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ กล่าวถึงทฤษฎีชุมชนสัมพันธ์ไว้ว่า เป็นการ จัดสภาพทั่วไปไม่ว่าในระดับเมือง ชุมชนหรือละแวกบ้านในลักษณะส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลให้ง่ายต่อการควบคุม สังเกต ตรวจตรา โดยไม่ล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล รวมทั้งมุ่งสนับสนุนส่งเสริมให้

สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในการป้องกันชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินทั้งของตนเองและบุคคลอื่นให้ปลอดภัยจากภัยอาชญากรรม

สำหรับ Sir Robert Peel ให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์ที่ดีต่อประชาชน โดยกล่าวว่า “ตำรวจและประชาชนต้องสร้างและรักษาความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ดังที่เคยเกิดขึ้นในอดีต หรือที่กล่าวไว้ว่า “ตำรวจคือประชาชน และ ประชาชน คือ ตำรวจ” ตำรวจก็คือประชาชนที่เป็นสมาชิกในสังคมที่ได้รับค่าจ้างให้ทำหน้าที่รักษาความสงบสุขของสังคม ” (*The police at all times should maintain a relationship with the public that gives reality to the historic tradition that the police are the public and that the public are the police; the police are the only members of the public who are paid to give full time attention to duties which are incumbent on every citizen in the interest welfare*)

Sir Robert Peel ได้วางหลักการตำรวจอาชีพ 9 ประการ (Melville (1901) A History of Police in England. London: Methuen) คือ

1. การปฏิบัติงานที่ต้องการมีตำรวจ ก็เพื่อป้องกันอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อย
2. ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ขึ้นอยู่กับการยอมรับของประชาชนต่อการทำหน้าที่ของตำรวจ
3. ตำรวจจะต้องแสวงหาความร่วมมือจากประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย และแสวงหาความยอมรับนับถือจากประชาชน
4. ระดับของความร่วมมือจากประชาชนที่ได้รับ จะลดน้อยลงไปเป็นสัดส่วนกับการใช้กำลังบังคับโดยไม่จำเป็นของตำรวจ
5. ตำรวจแสวงหาและรักษาไว้ซึ่งความนิยมชมชอบจากประชาชนได้ ด้วยการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและต่อเนื่อง ไม่ใช่ปฏิบัติการตามความเห็นหรือความต้องการของประชาชน ซึ่งอาจขัดต่อกฎหมายหรือความถูกต้อง
6. ตำรวจจะใช้กำลังบังคับเท่าที่จำเป็น เพื่อรักษากฎหมายหรือเพื่อนำกลับเข้าสู่ความสงบเรียบร้อย ต่อเมื่อการจูงใจ การแนะนำ หรือการตักเตือนใช้ไม่ได้ผล
7. ตำรวจควรรักษาความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนตลอดเวลา โดยตระหนักว่า ตำรวจคือประชาชน ประชาชนคือตำรวจ ตำรวจคือสมาชิกหนึ่งของชุมชนที่ถูกจ้างมาเพื่อดูแลเอาใจใส่ในหน้าที่ตลอดเวลา เพื่อสวัสดิภาพและความสงบสุขของชุมชน
8. ตำรวจจะต้องควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของตนให้เป็นไปตามกฎหมาย และต้องไม่กระทำการใด ๆ นอกเหนือหน้าที่ของตน โดยใช้อำนาจของผู้อื่นในกระบวนการยุติธรรม

9. การวัดประสิทธิภาพของงานตำรวจ คือ การลดลงของอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อย ไม่ใช่แสดงหลักฐานว่าตำรวจกำลังปราบปรามอาชญากรรม หรือรักษาความสงบ ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญที่สุด

1.4 ทฤษฎีตำรวจผู้รับใช้ชุมชน (Community Policing Theory)

ตำรวจผู้รับใช้ชุมชน ในแนวคิดของ เซอร์โรเบิร์ต ฟิล หมายถึง “หลักการการทำงานของตำรวจซึ่งส่งเสริม สนับสนุน แก่ต้นเหตุเพื่อลดปัญหาอาชญากรรม ปัญหาความไม่เป็นระเบียบของชุมชน โดยเทคนิคการแก้ต้นเหตุปัญหา ด้วยความร่วมมือระหว่างตำรวจและชุมชน” ตำรวจเป็นผู้รับใช้ประชาชนตามความหมายของสมาคมตำรวจผู้รับใช้ชุมชน (Community Polices Consortium) ให้คำนิยามทฤษฎีตำรวจผู้รับใช้ชุมชนได้ว่า “หมายถึง “สร้างความร่วมมือ (Collaboration) ระหว่างตำรวจและตำรวจในการบ่งชี้และแก้ไขปัญหาของชุมชน ซึ่งตำรวจจะไม่เป็นเพียงผู้รักษากฎหมายและความเรียบร้อยของสังคมเพียงฝ่ายเดียว แต่สมาชิกจากภาคส่วนต่าง ๆ ของชุมชนจะเป็นพันธมิตร ที่สำคัญจากฝ่ายตำรวจในการยกระดับความปลอดภัยและคุณภาพชีวิตของชุมชน” ส่วนคำกล่าวของ พล.ต.ท.พงศ์พัฒน์ ฉายาพันธุ์ (2554) ที่กองตำรวจสอบสวนกลาง เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2553) ว่า “ประชาชนคือหัวใจสำคัญในความสำเร็จของงานตำรวจ หากตำรวจห่างจากประชาชน การทำงานของตำรวจจะประสบปัญหามากมาย เทคโนโลยีและวิธีทำงานรูปแบบเดิม ๆ กำลังทำให้ตำรวจออกห่างจากประชาชนมากขึ้นทุกที หากต้องการความสำเร็จแล้ว ตำรวจต้องกลับหลังหันมาหาประชาชน”

ตำรวจผู้รับใช้ชุมชน เป็นการแก้ไขปัญหาเชิงกลยุทธ์ เพื่อป้องกันและควบคุมอาชญากรรม และลดความหวาดกลัวภัยอาชญากรรม ซึ่งมีสาระสำคัญ 4 ประการ ได้แก่

- 1) การขยายขอบเขตหน้าที่การรับผิดชอบของตำรวจให้กว้างขวางขึ้น
- 2) การให้ความสำคัญอย่างมากในการติดต่อสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด ลึกซึ้ง สม่่าเสมอ และต่อเนื่องตลอดไป ระหว่างตำรวจกับประชาชน
- 3) การเพิ่มความสนับสนุนด้านยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญห และ การป้องกันอาชญากรรม
- 4) การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของตำรวจเพื่อกระจายการให้บริการ และการวางแผนระดับชุมชน

ตำรวจผู้รับใช้ประชาชน มีหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ ตำรวจเป็นหุ้นส่วนกับประชาชน และนำชุมชนและหน่วยงานอื่นเพื่อแก้ต้นเหตุอาชญากรรม หรือความไม่เป็นระเบียบในชุมชน

หลักการนี้ แยกเป็น 10 หลักการ คือ

- 1) ดำรงไว้เป็นกลยุทธ์และแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่
- 2) การกระจายอำนาจให้ตำรวจผู้ปฏิบัติงาน (Decentralized) เพื่อให้เกิดการตัดสินใจในการใช้อำนาจหน้าที่
- 3) การเกาะติดพื้นที่และกระจายความรับผิดชอบให้ตำรวจแต่ละพื้นที่ (Fixed geographic & Accountability) เพื่อสร้างความคุ้นเคยและความเชื่อใจให้แก่ชุมชน
- 4) ใช้ความร่วมมือของประชาชนและอาสาสมัคร (Volunteers) ในรูปแบบต่าง ๆ ตามที่ชุมชนหรือในพื้นที่ที่มีต้นทุนทางสังคม หรือมีการจัดตั้ง หรือมีความเหมาะสม
- 5) ใช้ผู้สนับสนุน (Enhancer) ที่เป็นอาสาสมัครในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม
- 6) การบังคับใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือแก้ปัญหาชุมชน (Law Enforcement)
- 7) เน้นป้องกันปัญหาอาชญากรรมมากกว่ารอให้เกิดเหตุ (Proactive Crime Prevention) เพื่อมุ่งเป้าในการลดอาชญากรรมและความหวาดกลัวภัยอาชญากรรม
- 8) ใช้เทคนิคแก้ไข (Problem Solving) โดย Model: “SARA” คือ การทำงานร่วมกันระหว่างตำรวจ สมาชิกชุมชน และหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อกำหนด ต้นเหตุของปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในชุมชน หรือสำรวจตรวจสอบหาปัญหาความไม่เป็นระเบียบในชุมชน (Scanning) แล้ววิเคราะห์สาเหตุของปัญหา (Analysis) แสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา (Response) เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหา แล้วประเมินผล (Assessment)
- 9) การเป็นหุ้นส่วนและสร้างความร่วมมือระหว่างตำรวจและชุมชน (Partnerships)
- 10) การบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Integration) ในการบังคับใช้กฎหมายหรือแก้ไขปัญหา

หลักการตำรวจผู้รับใช้ชุมชน มีเกณฑ์วัดการทำงานของตำรวจ 5 ระดับ จากน้อยไปหามาก คือ

- ระดับที่ 1 ตำรวจสนใจชุมชน เฉพาะเวลาประชาชนแจ้งความเท่านั้น
- ระดับที่ 2 ตำรวจแนะนำการป้องกันอาชญากรรมในชุมชน
- ระดับที่ 3 ประชาชนแจ้งข่าวสารแก่ตำรวจเสมอ
- ระดับที่ 4 ตำรวจนำชาวบ้านร่วมคิดร่วมทำแก้ปัญหาชุมชน
- ระดับที่ 5 ชุมชนป้องกันอาชญากรรมด้วยชุมชนเอง โดยตำรวจเป็นสแกน/สนับสนุน

ทฤษฎีตำรวจผู้รับใช้ชุมชน (Community Policing Theory) (Community Policing: Theory for the 21st Century, 2555)

คำว่า “ตำรวจผู้รับใช้ชุมชน” นั้นสมาคมตำรวจผู้รับใช้ชุมชน (Community Policing Consortium) ให้คำนิยามว่าหมายถึง “การสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ระหว่างตำรวจและชุมชนในการบ่งชี้และแก้ไขปัญหาของชุมชน ซึ่งตำรวจจะไม่เป็นเพียงผู้รักษากฎหมายและความเรียบร้อยของสังคมเพียงฝ่ายเดียว แต่สมาชิกจากภาคส่วนต่าง ๆ ของชุมชนจะเป็นพันธมิตรที่สำคัญกับฝ่ายตำรวจในการยกระดับความปลอดภัยและคุณภาพชีวิตของชุมชน” หลักการนี้ เซอร์โรเบิร์ต ฟิล กล่าวว่าเป็นหลักการที่มีมาตั้งแต่ 200 ปีมาแล้ว ซึ่งศาสตราจารย์ Robert Trojano Wicz แห่งศูนย์การตำรวจชุมชนแห่งชาติ มหาวิทยาลัยมิชิแกนสเตท (Michigan State University) ประเทศสหรัฐอเมริกา อธิบายว่าทฤษฎีตำรวจผู้รับใช้ชุมชน ตั้งอยู่บนทฤษฎีสังคมวิทยาสองทฤษฎี คือ

ทฤษฎี Normative Sponsorship ทฤษฎีนี้มีสมมติฐานว่าพื้นฐานของคนทุกคนมีจิตใจดีและยินดีที่จะร่วมมือกับผู้อื่นเพื่อช่วยทำประโยชน์ต่อสังคม (Sover, 1953) และยิ่งกลุ่มต่าง ๆ มีคุณค่า ความเชื่อและเป้าหมายที่ตรงกันมากเพียงใด โอกาสที่จะตกลงร่วมกันทำประโยชน์เพื่อยกระดับชุมชนของตนให้ดีขึ้นก็ยิ่งจะมีมากขึ้น

ทฤษฎี Critical Social ทฤษฎีนี้ให้ความสนใจต่อการรวมกันเพื่อแก้ไขและเอาชนะอุปสรรคในเชิงสังคม เศรษฐกิจ หรือ การเมือง ที่ขัดขวางไม่ให้ได้รับสิ่งที่ต้องการ

พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ตรีศว่า “การจับผู้ร้ายนั้น ไม่ถือเป็นการขบ เป็นแต่นับว่าผู้ร้ายได้กระทำการครบถ้วนแก่หน้าที่นั้น แต่จะถือเป็นการขบต่อเมื่อได้ปกครองป้องกันเหตุร้ายให้ชีวิต และทรัพย์สินสมบัติของข้าแผ่นดินในท้องถิ่นนั้น อยู่เย็นเป็นสุขพอสมควร” พระบรมราโชวาทดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการวางรากฐานหรือหลักการทำงานในด้านการป้องกันอาชญากรรมที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติและตำรวจทุกคนน้อมนำมาปฏิบัติคือ การมุ่งเน้นการป้องกันอาชญากรรม (Crime Prevention) และ ศาสตราจารย์ ดร.สุธรรม เชื้อประกอบกิจ ผู้เชี่ยวชาญเรื่องตำรวจศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยเคนนิซอร์ มลรัฐจอร์เจีย สหรัฐอเมริกา เดินทางข้ามทวีปมาบรรยายพิเศษให้ตำรวจสอบสวนกลาง ในหัวข้อ “Police Leader and Police Innovation” หรือ “ผู้นำตำรวจกับความคิดตำรวจ สมัยใหม่” ที่ศูนย์การประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี ระหว่างวันที่ 26-29 กรกฎาคม 2555 ให้ความเห็นว่า สิ่งที่จะวงการตำรวจไทยดำเนินการมาถือว่า ดีแล้ว เช่น โครงการตำรวจชุมชนสัมพันธ์ ซึ่งเป็นการสร้างมิตรภาพที่ดีกับประชาชน ก่อให้เกิดการร่วมกันคิด ร่วมกันแก้ปัญหา แต่ยังขาดการต่อยอดและปรับปรุงโดย นำแนวคิดการทำงานตำรวจสมัยใหม่มาใช้

ปรัชญาของการตำรวจผู้รับใช้ชุมชน (The Community Policing Philosophy) เป็นแนวคิดใหม่ที่เปลี่ยนจากเดิมที่ใช้มาตรการตั้งรับ (Reactive) มาเป็นมาตรการเชิงรุก (Proactive) ที่เน้นการแก้ปัญหาชุมชนโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจชุมชนที่เรียกว่า Community Policing Officer (CPO) การให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีพื้นที่รับผิดชอบในการทำงาน ซึ่งจะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของพื้นที่ เจ้าหน้าที่ตำรวจชุมชนสามารถเข้าถึง รู้จัก และสัมผัสโดยตรงอย่างใกล้ชิด สม่่าเสมอกับประชาชนในชุมชน อันจะนำไปสู่ความรู้สึกเชื่อมั่นไว้วางใจต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจชุมชนมีหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ ของชุมชน เจ้าหน้าที่ตำรวจชุมชนจะต้องรับฟังความคิดเห็นและรวบรวมข้อเสนอแนะมาวิเคราะห์จัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนในการทำงานให้ตรงกับความต้องการของชุมชน อันจะนำไปสู่การเข้ามามีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการทำงานของตำรวจ ดังนั้นตำรวจชุมชน จึงเป็น รูปแบบหนึ่งของการกระจายบริการสู่ระดับชุมชน (Decentralized) และถึงประชาชนเป็นรายบุคคล (Personalized) โดยให้โอกาสประชาชนทุกคนได้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการทำงานของ ตำรวจ ปรัชญาของตำรวจผู้รับใช้ชุมชนนี้ในการวิจัยจะได้นำไปใช้เพื่อการวิเคราะห์การจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น

สำหรับการปฏิบัติงานของตำรวจกับชุมชนนั้น ศาสตราจารย์ โรเบิร์ต โทรจาโนวิช (Crime Control Through Environmental Design): Modern Policing Community Policing in Crime Suppression Division :CSD (กองปราบปราม) ได้ให้หลักการไว้ 10 ประการ คือ

1. ปรัชญาและยุทธศาสตร์ขององค์กร (Philosophy and Organizational Strategy) คือ การให้ตำรวจทำงานอย่างใกล้ชิดกับประชาชน
2. การให้อำนาจกับชุมชน (Commitment Empowerment) เป็นการมอบอำนาจตัดสินใจให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับปฏิบัติการ ซึ่งเท่ากับเป็นการให้ความไว้วางใจในการทำงานของผู้ปฏิบัติงาน เนื่องจากประชาชนผู้อยู่อาศัยในชุมชนทุกคนมีสถานะเป็น “หุ้นส่วน” กับตำรวจย่อมจะต้องมีสิทธิและหน้าที่ควบคู่กับการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาวิเคราะห์สภาพปัญหา การจัดลำดับความเร่งด่วนของปัญหา และการวางแผนทางแก้ไขปัญหาชุมชนและการวางแผนทางในการแก้ไขปัญหา
3. ภายใต้หลักการกระจายอำนาจ ตำรวจในชุมชนจะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในฐานะตัวแทนของตำรวจในชุมชน
4. การแก้ไขปัญหาเชิงรุกทั้งในระยะสั้นและระยะยาว
5. จรรยาบรรณ นิติธรรม ความรับผิดชอบ และความไว้วางใจ (Ethics, Legality, Responsibility and Trust) ที่ตำรวจจะต้องสร้างขึ้นเพื่อให้ประชาชนเกิดความไว้วางใจและเชื่อถือ

ที่จะมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในชุมชน โดยมีตำรวจเป็น “ตัวเร่ง” (Catalyst) คอยกระตุ้น เร่งเร้า เชิญชวนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

6. ขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของตำรวจให้กว้างขวางขึ้น (Expanding the Police Mandate)

7. ให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายพิเศษ (Helping Those with Special Needs) ที่มีความอ่อนแอ อาทิ เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุ ชนกลุ่มน้อย คนยากจน คนพิการ และคนจรจัด เป็นต้น

8. ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และแรงสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน (Grass-Roots Creativity and Support)

9. การเปลี่ยนแปลงภายในหน่วยงานตำรวจ (Internal Change)

10. การวางรากฐานเพื่ออนาคต (Building for the Future)

ตำรวจชุมชนสัมพันธ์ กำหนดแนวทางให้บริการประชาชนโดยกระจายลงสู่ระดับชุมชน (Decentralized) และสัมพันธ์กับประชาชนเป็นรายบุคคล (Personalized) โดยยอมรับว่าตราบไคที่ตำรวจยังคงเห็นห่างกับชุมชน ย่อมไม่อาจที่จะเข้าไปจัดระเบียบในชุมชนนั้น ๆ ให้เรียบร้อยได้สำเร็จ ซึ่งจะต้องปรับทัศนคติให้ประชาชนเข้าใจเสียใหม่ว่า “ตำรวจคือแหล่งที่พึ่งพิง ซึ่งประชาชนสามารถใช้บริการและขอรับความช่วยเหลือต่าง ๆ ได้ในยามทุกร้อน”

1.5 ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อม (Crime Control Through Environmental Design: Theory and Practice)

ทฤษฎีนี้มีลักษณะเป็นการสังเคราะห์ (Synthesis) ระหว่างทฤษฎีบังคับใช้กฎหมาย และทฤษฎีชุมชนสัมพันธ์ (คู่มือการฝึกอบรมข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่งานป้องกันปราบปรามในสถานีตำรวจ, 2557, หน้า 5, 6, 8) แยกพิจารณาได้เป็น 2 มิติ คือ

มิติที่ 1 สภาพแวดล้อมรูปธรรม คือ สภาพแวดล้อมรอบตัวบุคคลที่มีรูปร่างตัวตนสัมผัสได้และสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการลดช่องโอกาสของการประกอบอาชญากรรม เป็นมิติที่มุ่งขัดขวางพฤติกรรมอาชญากร ด้วยการควบคุมสภาพแวดล้อมรูปธรรม โดยมีมาตรการดำเนินการ 2 ระดับ คือ

1) มาตรการระดับชุมชน เช่น การวางผังเมืองและชุมชน การติดตั้งไฟฟ้าส่องสว่าง การออกแบบอาคารและการสลักหมายเลขบนทรัพย์สิน

2) มาตรการระดับบ้านเรือน เช่น ความมั่นคงของประตูหน้าต่าง การใช้สัญญาณเตือนภัย การใช้อุปกรณ์ปิดเปิดเครื่องไฟฟ้าและอื่น ๆ สภาพแวดล้อมรูปธรรม มีเป้าประสงค์ในการจัดสภาพแวดล้อมระดับชุมชนและบ้านเรือน ให้มีลักษณะอบอุ่นปลอดภัยและเพิ่มอำนาจการสังเกต

ตรวจตรา โดยเริ่มต้นตั้งแต่การวางผังเมืองและชุมชนให้เป็นระเบียบมีระบบ โดยจัดการใช้พื้นที่ให้เป็นสัดส่วนเพื่อให้ง่ายต่อการควบคุมอาชญากรรม

มิติที่ 2 สภาพแวดล้อมนามธรรม เป็นสิ่งที่ไม่สามารถจับต้องได้แต่เป็นการแสดงความสัมพันธ์ระหว่าง สมาชิกในชุมชน เพื่อเสริมสร้างชุมชนให้ปลอดภัยจากอาชญากรรม ภายใต้คำขวัญที่ว่า “ประชาชนควรผูกสัมพันธ์เพื่อป้องกันอาชญากรรม” โดยมีมาตรการในการดำเนินการคือ

1) มาตรการเพื่อนบ้านเตือนภัย มาตรการนี้ประชาชนต้องเป็นเจ้าของผู้ดำเนินการ โดยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าร่วมด้วยและที่สำคัญก็คือควรสร้างกิจกรรมเพื่อให้สมาชิกในชุมชนได้รู้จักกันและเสริมสร้างความกลมเกลียว พบปะสังสรรค์กันอันจะนำไปสู่ความร่วมมือกันในการป้องกันอาชญากรรม เช่น ช่วยเป็นหูเป็นตาเฝ้าดูแลบ้านเรือนซึ่งกันและกัน

2) มาตรการสายตรวจประชาชน จากปรัชญาที่ว่า “ประชาชนคือตำรวจและตำรวจคือประชาชน” ดังนั้นจึงถือได้ว่าการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชุมชนเป็นหน้าที่ของสมาชิกแต่ละคน ซึ่งผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันออกตรวจตราหมู่บ้านของตน

3) มาตรการตรวจตราบ้านเรือน การป้องกันอาชญากรรมในเคหสถานบ้านเรือนย่อมอยู่ในความรับผิดชอบของสมาชิกในครอบครัวเสมอและต่อไป แต่บ้านเรือนส่วนมากไม่ได้ตั้งที่อยู่อาศัยอย่างโดดเดี่ยวแต่อยู่รวมกันเป็นกลุ่มหรือละแวก ดังนั้นมาตรการนี้จะได้ผลก็ต่อเมื่อทุกคนต้องร่วมมือกันและเพื่อนบ้านเป็นหลักสำคัญ ต้องช่วยกันดูแลเป็นหูเป็นตาแทนกันในการสอดส่องตรวจตราให้เกิดความปลอดภัยในชุมชน

1.6 ทฤษฎีป้องกันอาชญากรรมตามสถานการณ์ (Situation Crime Prevention)

เป็นทฤษฎีที่มีเป้าหมายในการลดโอกาสในการกระทำผิดด้วยการสร้างสถานการณ์ให้ผู้กระทำผิดประเมินโอกาสในการถูกจับได้โดยไม่อยากเสี่ยงต่อการถูกจับเช่นการจัดให้มีเครื่องวัดความเร็วรถยนต์อัตโนมัติ ทฤษฎีที่มุ่งเน้นที่การสร้างกลไกที่จะทำให้อาชญากรรู้สึกว่าการก่ออาชญากรรมเป็นเรื่องยากมากขึ้นและมีความเสี่ยงหรืออาจได้ไม่คุ้มเสีย

ทฤษฎีที่มุ่งเน้นที่การสร้างกลไกลดความปลอดภัย ที่เป็นการกระทำให้คนร้ายหรืออาชญากรรู้สึกว่าการจะก่ออาชญากรรมในครั้งนี้ไม่ปลอดภัย หรือจะอยู่ในสถานการณ์ที่เมื่อก่อเหตุแล้วอาจจะถูกจับกุมได้ ทำให้คนร้ายเปลี่ยนใจแก้ไขไม่ก่อเหตุ สิ่งที่ได้รับคือความล้มเหลว ตัวอย่างหนึ่งของการป้องกันอาชญากรรมตามสถานการณ์ คือการบังคับใช้ระบบการจราจรอัตโนมัติโดยใช้กล้องอัตโนมัติบนถนนที่จะจับผู้ขับขี่รถด้วยความเร็วและฝ่าฝืนกฎหมาย ระบบนี้ได้รับการติดตั้งและมีการประชาสัมพันธ์ว่าเป็นความพยายามที่จะทำให้พฤติกรรมของการขับขี่รถด้วยความเร็วลด

น้อยลง ส่งผลให้โอกาสในการกระทำความผิดซ้ำซึ่งลดด้วยความเร็วที่น้อยลง เลี่ยงต่อการถูกจับกุม และรับโทษตามกฎหมาย

1.7 ทฤษฎีหน้าต่างแตก (Broken Window Theory)

ทฤษฎีหน้าต่างแตก (Broken Window Theory) (สำนักที่ปรึกษา กรมอนามัย, 2557, ออนไลน์) เกิดขึ้นใน ค.ศ. 1982 (2525) โดย วิลสัน และ เคลลิ่ง (James G. Wilson และ George L. Kelling) นักอาชญาวิทยาชาวอเมริกัน เคลลิ่ง กล่าวถึงทฤษฎีหน้าต่างแตกว่า “เป็นความคิดที่เจาะลึกไปถึงสิ่งที่ตำรวจสามารถปฏิบัติได้ เพื่อลดความหวาดระแวงของประชาชน ลดอาชญากรรมธรรมดาและลดอาชญากรรมที่รุนแรงด้วย” หลักการของทฤษฎี อธิบายได้จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น อาคารที่กระจกหน้าต่าง ประตู ฝาบ้าน รั้ว ฯลฯ แตกหรือเสียหายจากการขว้างปา ทูบตี ฟันสี สเปรย์ ฯลฯ อย่างใดอย่างหนึ่ง ถ้าตำรวจพบเห็นและหากอาคารนั้นมีผู้อาศัยตำรวจควรสอบถามถึงสาเหตุความเป็นมา ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิด ก็ต้องจัดการตามขั้นตอนของกฎหมาย หากไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิดก็ควรแนะนำให้ทำการซ่อมแซมให้อยู่ในสภาพปกติ แต่ถ้ากรณีอาคารที่เสียหายเป็นอาคารไร้ผู้อยู่อาศัยก็ควรติดต่อเจ้าของหรือผู้เกี่ยวข้องให้มาจัดการแก้ไข ทั้งนี้ด้วยเจตนาที่ไม่ต้องการการปล่อยยให้สิ่งเสียหายเบื้องต้นนั้น เป็นการเชิญชวน ให้มีการกระทำผิดซ้ำ (เช่น บุกรุกเข้าไปก่ออาชญากรรมในอาคาร) การปฏิบัติลักษณะนี้ อยู่บนพื้นฐานความเป็นจริงที่ว่า ถ้าปล่อยให้มีการละเมิดกฎหมายโดยไม่จำกัด ก็จะมีการละเมิดเพิ่มครั้งขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งย่อมมีส่วนทำให้ความศักดิ์สิทธิ์ของกฎระเบียบ และกฎหมายในสังคมเสื่อมถอยลงอีกด้วย พฤติกรรมเช่นนี้มักเกิดในที่ที่มีสภาพเสื่อมโทรมและสุจริตชนมักหลีกเลี่ยงที่จะเข้าไปใกล้ หรือเกี่ยวข้องกับพื้นที่นั้น ๆ ในที่สุด พื้นที่ดังกล่าวก็จะถูกยึดครองโดยกลุ่มมิจฉาชีพ ทฤษฎีนี้จึงให้ตำรวจดำเนินการด้วยการพยายามเปิดโอกาสให้ประชาชนคนดีเข้าครอบครองพื้นที่ให้ได้มากที่สุด (แนวทางของทฤษฎีนี้คล้ายกับคำพังเพยของไทยที่ว่า “ตัดไฟเสียแต่ต้นลม” ทฤษฎีนี้เป็นการจัดระเบียบพื้นที่ที่มีแนวโน้มจะเกิดอาชญากรรม (พื้นที่เสี่ยง)

จากวรรณกรรมที่ทบทวนในส่วนของทฤษฎีนั้นสรุปประเด็นสำคัญที่สามารถนำไปสู่การวิเคราะห์ได้ก็คือ ตำรวจเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายที่บัญญัติความผิดทางอาญาไว้เพื่อมิให้ประชาชนละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเพื่อตำรวจจะใช้อำนาจและหน้าที่ในการป้องกัน และปราบปรามมิให้เกิดขึ้น และความสำเร็จของการลดปัญหาอาชญากรรมลงไปได้นั้นมีองค์ประกอบสำคัญคือ การสอดคล้องประสานความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจกับความร่วมมือของประชาชน ภายใต้หลักการสำคัญของ Sir Robert Peel คือ “ตำรวจ คือประชาชน ประชาชนคือ ตำรวจ”

2. การปกครองท้องถิ่นและหลักการกระจายอำนาจ

หลักการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น แบ่งเป็น 3 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (De-concentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

2.1 หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization)

หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หมายถึง การรวมอำนาจในการบริหารปกครองประเทศไว้ที่ส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่าง ๆ ของรัฐ แม้มีเจ้าหน้าที่ไปปกครองนอกเขตแต่อำนาจในการบริหารปกครองยังคงถูกควบคุมโดยส่วนกลาง โดยมีลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง ประกอบด้วย มีการรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลางเพื่อให้การบังคับบัญชาเป็นไปอย่างเด็ดขาด และทันที่ที่มี การรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ในส่วนกลาง มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันไป (Hierarchy) การปกครองในลักษณะของการรวมอำนาจนี้ มีจุดแข็งคือ เป็นศูนย์กลางอำนาจการปกครองทำให้นโยบายและแผนสามารถนำสู่การปฏิบัติที่เหมือนกันทั้งประเทศ ผู้ปฏิบัติหน้าที่มีความรู้และสามารถหมุนเวียนไปปฏิบัติหน้าที่ได้ทั่วประเทศ ทำให้เกิดความเอกภาพ และเป็นไปตามระเบียบแบบแผนอันเดียวกัน สำหรับจุดอ่อนของหลักการรวมอำนาจปกครอง ก็คือ ไม่สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย เจ้าหน้าที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้รวดเร็วเพราะต้องรอนโยบายและคำสั่งจากส่วนกลาง และไม่อาจตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง เพราะความหลากหลายของความแตกต่างในแต่ละท้องถิ่น

2.2 หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (De-concentration)

หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (De-concentration) หมายถึง ราชการส่วนกลางได้แบ่งอำนาจการบริหารวินิจฉัยและสั่งการบางส่วนไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค ภายใต้กรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้ โดยมีลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง เป็นการบริหารโดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลางไปประจำตามเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง ได้แก่ ภาค จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เป็นต้น เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณซึ่งส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติและควบคุมให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน และเป็นการบริหารภายใต้ นโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง

หลักการแบ่งอำนาจปกครอง มีจุดแข็ง คือ เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจการปกครอง ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วขึ้นในการมาติดต่อในเรื่องที่ราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ เป็นจุดเชื่อมระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ทำให้การติดต่อ

ประสานงานระหว่างทั้ง 2 ส่วนดีขึ้น มีประโยชน์ต่อประเทศที่ประชาชนยังไม่รู้จักการปกครองตนเอง สำหรับจุดอ่อนของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง คือ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะการที่ส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปบริหารงานในท้องถิ่นย่อมสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลยังไม่เชื่อในความสามารถของท้องถิ่น เกิดความล่าช้าในการบริหารงานเพราะต้องผ่านระเบียบแบบแผนถึง 2 ระดับ คือ ระดับส่วนกลาง และระดับส่วนภูมิภาค ทำให้ระบบราชการมีขนาดใหญ่ สิ้นเปลืองงบประมาณ ทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์ทรัพยากรบุคคลในท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่บางครั้งไม่เข้าใจวัฒนธรรมท้องถิ่นจึงไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มที่

2.3 หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) หมายถึง รัฐบาลกระจายอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้ โดยมี ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง คือ จัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมาย มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน จัดทำกิจกรรมและวินิจฉัยสั่งการได้เองพอสมควร ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง จัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามที่รัฐอนุญาต เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการปกครองส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ด้วยการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจปกครอง คือ แบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น ส่วน จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครอง คือ อาจก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ส่งผลกระทบต่อเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอาจมุ่งแต่ประโยชน์ของท้องถิ่นตน ไม่ให้ความสำคัญกับส่วนรวม ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจบังคับกดขี่คู่แข่งหรือประชาชนที่ไม่ได้อยู่ฝ่ายตนเองและทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากรประจำอยู่ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเหมือนการบริหารราชการส่วนกลาง

แนวคิดการกระจายอำนาจ มี 2 รูปแบบ คือ

1) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร

2) การกระจายอำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง ไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสาร วิทยุกระจายเสียง และโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้น ธเนศวร์ เจริญเมือง (2535, หน้า 60-61) มีแนวคิดหรือทัศนะว่า การกระจายอำนาจ หมายถึงระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักได้แก่ ระบบสาธารณสุขไปจนการศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การคูชีพิตภัตย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม สำหรับส่วนกลางนั้น ควบคุมกิจการใหญ่ 2 ด้าน คือการทหาร และการต่างประเทศ ทั้งนี้โดยมีเหตุผลว่าในแต่ละประเทศ มีชุมชนมากมายรวมกัน มีอาณาบริเวณกว้างใหญ่ มีประชากรจำนวนมาก และแต่ละชุมชนก็มีปัญหาต่าง ๆ แตกต่างกันอย่างที่คนในท้องถิ่นอื่นจะเข้าใจอย่างลึกซึ้งและสามารถจัดเวลาไปดูแลและแก้ไขกิจการทุกอย่างได้อย่างมีประสิทธิภาพ การเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาในระดับท้องถิ่นจึงมีคุณประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ด้าน คือ

1. แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง
2. ทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ
3. ส่งเสริมให้คนแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน
4. เป็นพื้นฐานสำคัญของคนในท้องถิ่นในการก้าวขึ้นไปดูแลแก้ไขปัญหาระดับชาติ
5. เสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและทั้งประเทศเนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ได้รับการแก้ไข สังคมมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลสังคมของตัวเอง

หลักการปกครองท้องถิ่นเป็นแบบอย่างสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยพื้นฐาน เพราะผู้นำท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นให้ทำหน้าที่ในการ

บริหารปกครองและบริการสาธารณะในท้องถิ่นแทน จากหลักการนี้บทบาทการปกครองท้องถิ่นจึงก่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย 6 ประการ คือ

ประการแรก ก่อให้เกิดและกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (Greater political participation by the people) การที่ผู้นำเหล่านั้นมาจากการเลือกตั้งเสนอ นโยบายให้ประชาชนได้ทราบ ได้คิด ถกเถียงและตัดสินใจเลือก ย่อมส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

ประการที่สอง ก่อให้เกิดความรับผิดชอบของผู้นำในการใช้อำนาจและหน้าที่ของตนต่อประชาชน (Accountability) คำว่า Accountability เป็นคำที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในสังคมประชาธิปไตยตะวันตก แต่เป็นคำใหม่สำหรับไทย เพราะคำนี้หมายถึงพันธะสัญญาหรือความรับผิดชอบต่อสาธารณะที่ผู้มาจากการเลือกตั้งมีต่อผู้เลือกตั้ง เนื่องจากประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งตัวแทนของตนตัวแทนเหล่านั้นจึงต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน และอธิบายได้ว่าผลของงานเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือส่วนตัว และทำไมต้องทำเช่นนั้น

ประการที่สาม การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะจัดระบบเผด็จการของรัฐบาลเพราะเมื่อมีการกระจายอำนาจมากขึ้น ท้องถิ่นเข้มแข็ง การยึดอำนาจและการใช้อำนาจเผด็จการจากส่วนกลางก็จะเป็นไปได้ยาก

ประการที่สี่ การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ เพราะนักการเมืองท้องถิ่นที่มีความสามารถและมีการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่นมากขึ้นก็อาจผันตัวเองสู่การเมืองระดับชาติ

ประการที่ห้า การพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตยที่มั่นคงจะต้องเริ่มจาก ระดับท้องถิ่นก่อน จากนั้นจึงขยายไประดับประเทศ

ประการที่หก การปกครองท้องถิ่นจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่ทางการเมืองของประชาชน (Politicization) ที่เกิดความผูกพัน และมีความใส่ใจการเมืองมากขึ้น และเข้าใจว่าการบริหารกิจการท้องถิ่นมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชน

การปกครองระบอบประชาธิปไตย ส่งผลให้การปกครองมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น ซึ่งท้องถิ่นตามความหมายของ วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway, 1959, p.101, 103) คือ องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน และตาม ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นนั้น เดเนียล วิท (Danial Wit, 1967, p.101, 103) ให้ความหมายว่า หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจการปกครอง

ร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในเขตอำนาจของตน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งตามความหมายของ วิลเลียม เอ.โรบสัน (William A. Robson, 1953, p.574) คือ หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมียุทธศาสตร์ที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

การกระจายอำนาจเป็นการถ่ายโอนอำนาจหรือกระจายอำนาจในการดำเนินการด้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นอำนาจและหน้าที่โดยตรงของรัฐส่วนกลางให้แก่รัฐส่วนอื่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ องค์กรอิสระ ฯลฯ เพื่อให้ดำเนินการแทน โดยมีแนวคิดพื้นฐาน จากการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งลดบทบาทรัฐส่วนกลาง (Decentralize) ด้วยการกระจายให้เหลือแต่ภารกิจหลักที่ยังคงเป็นของรัฐส่วนกลางอยู่ ซึ่งความสำคัญประการหนึ่งของหลักการกระจายอำนาจคือการให้ประชาชนมีส่วนในการบริหารงานชุมชนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่จะตอบสนองปัญหา ความต้องการ ที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้ทันต่อเหตุการณ์ และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น

หลักการกระจายอำนาจ แยกได้ ดังนี้

1. อำนาจและหน้าที่ของรัฐส่วนกลางที่กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ คือ
 - 1) หน้าที่ที่เป็นประโยชน์โดยตรงกับท้องถิ่น
 - 2) อำนาจการตัดสินใจ ดำเนินการตามหน้าที่ ที่รัฐส่วนกลางกระจายไปให้ท้องถิ่น
 - 3) ทรัพยากรการบริหาร เช่น บุคลากร งบประมาณ เทคโนโลยี ที่เหมาะสม
 - 4) ความรับผิดชอบต่อภารกิจ หน้าที่ ที่รัฐกับผู้บริหารท้องถิ่น และประชาชนร่วมกันรับผิดชอบ
 - 5) ความพร้อมที่มีอยู่ในส่วนกลางให้กับท้องถิ่น เพื่อสร้างขีดความสามารถให้แก่ท้องถิ่น เป็นการทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. เป้าหมายของการกระจายอำนาจ (สำนักงานปลัดกระทรวง, 2543, ออนไลน์) ดังนี้
 - 1) เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐ มีประสิทธิภาพมากขึ้น ลดขั้นตอนการดำเนินการ อันเนื่องจากการล่าช้าในการตัดสินใจจากส่วนกลาง
 - 2) เพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างแท้จริง

- 3) เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- 4) เพื่อให้บริการสาธารณะต่าง ๆ สามารถตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งทางด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ
- 5) เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบบประชาธิปไตยแก่ประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ร่วมรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน
- 6) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

2.4 หลักนิติรัฐ (Legal State)

การพัฒนารูปแบบการปกครองในสังคมมนุษย์มีมาโดยตลอด เดิมมนุษย์เป็นผู้ปกครองมนุษย์ แต่ด้วยการตัดสินใจของมนุษย์ต่างล้วนอยู่ในอารมณ์ของความลำเอียงจากอคติ 4 ได้แก่ ฉันทาคติ คือ ความลำเอียงเพราะรัก โทษาคติ คือ ความลำเอียงเพราะชัง โมหาคติ คือ ความลำเอียงเพราะเขลา และ ภยาคติ คือ ความลำเอียงเพราะกลัว (พจนานุกรม ฉบับประมวลธรรม, 2559, หน้า 196) ทำให้ดุลยพินิจของมนุษย์ไม่เป็นกลาง เกิดความเดือดร้อน สังคมไม่สงบ เกิดความไม่เท่าเทียมกันทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง การพัฒนารูปแบบการปกครองในสังคมมนุษย์ตามหลักนิติรัฐ (Legal State) และหลักนิติธรรม (Rule of Law) จึงเกิดขึ้น กล่าวคือ รัฐจะถูกปกครองโดยกฎหมาย หรือที่เรียกว่าการปกครองโดยกฎหมายภายใต้การตรวจสอบถ่วงดุลตามหลักนิติรัฐ (Legal State) และหลักนิติธรรม (Rule of Law) ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดขึ้นแทนการปกครองโดยมนุษย์ พร้อมกับกระแสปกครองแบบประชาธิปไตยกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) เป็นที่ยอมรับจากประชาคมระหว่างประเทศอย่างกว้างขวางทั่วทุกภูมิภาคของโลกรวมทั้งประเทศไทย อันมีผลมาจากความล้มเหลวของระบบเศรษฐกิจและการปกครองในกลุ่มประเทศทางยุโรปตะวันออกที่นิยมลัทธิคอมมิวนิสต์เมื่อ ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) จนในที่สุดประเทศสหภาพสาธารณรัฐสังคมนิยมโซเวียตได้ล่มสลายลงเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 1991 (พ.ศ. 2534) การต่อสู้ระหว่างฝ่ายนิยมประชาธิปไตยกับฝ่ายนิยมลัทธิคอมมิวนิสต์ ที่เรียกว่าสงครามเย็นจึงสิ้นสุดลง ส่งผลให้หลักนิติรัฐ (Legal State) และหลักนิติธรรม (Rule of Law) ซึ่งเป็นหลักสำคัญในระบบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางด้วย (ไกร โปธิ์งาม, 2549, หน้า 1, 16)

การพัฒนารูปแบบการปกครองด้วยหลักนิติรัฐ (Legal State) และหลักนิติธรรม (Rule of Law) นั้น ทำให้สังคมเกิดความสงบสุข ซึ่ง อักขราทร จุฬารัตน (2553, หน้า 20-22) บุศรา เข้มทอง (2558, หน้า 1, 6) และวรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2555, หน้า 50-56) ได้อธิบายว่า หลักนิติรัฐเป็นหลักที่กฎหมายถืออำนาจปกครองรัฐสูงสุด (government of law and not of men) หรือเป็นรัฐที่กฎหมายมี

อำนาจสูงสุด ผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ บทบังคับของกฎหมายจะต้องให้บุคคลได้ทราบล่วงหน้าเพื่อบุคคลจะสามารถปฏิบัติตามได้ถูกต้อง ซึ่งผู้ปกครองและพลเมืองทุกคนมีความเสมอภาคกันทางกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายและการใช้อำนาจของผู้ถืออำนาจรัฐจะต้องอยู่บนหลักของความชอบด้วยกฎหมายพร้อมกับการตรวจสอบถ่วงดุลตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ธิปไตยเป็นอำนาจอธิปไตย และอำนาจอธิปไตย โดยเฉพาะการใช้อำนาจปฏิบัติต่อประชาชนในราชอาณาจักร

ดังนั้น ตามหลักนิติรัฐ (Legal State) ดังกล่าวข้างต้น จึงมีความสำคัญ คือ หลักการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจท้องถิ่น ให้อยู่ในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ไม่ให้การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจท้องถิ่น ไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และตำรวจท้องถิ่นต้องปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพื่อให้เกิดความยุติธรรมต่อคนในชุมชนท้องถิ่นทุกภาคส่วนของสังคมเพื่อนำสู่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมบนพื้นฐานตามหลักของความชอบด้วยกฎหมายและการแบ่งแยกอำนาจปกครอง โดยมีสาระสำคัญของหลักนิติรัฐ คือ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความชอบด้วยกฎหมายของอำนาจรัฐ ความเสมอภาคทางกฎหมาย นำไปปฏิบัติเพื่อเกิดประโยชน์สูงสุดของประชาชนและประเทศชาติ

1. หลัก “นิติรัฐ” ในทางทฤษฎี

หลักนิติรัฐเป็นหลักสำคัญในการปกครองที่ในสังคมนั้นต่างเรียกร้องให้มี ให้ปรากฏ และบังเกิดขึ้นในทางปฏิบัติ หลักดังกล่าวนี้สัมพันธ์กับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยในทั้งทางลบและในทางบวก กล่าวคือ ในทางลบนั้น เป็นหลักที่โต้แย้งทฤษฎีอำนาจอธิปไตยดั้งเดิมของ ฌอง โบแดง ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองว่า อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) โดยให้ลักษณะของอำนาจอธิปไตยว่า ปราศจากขอบเขต ถาวร สูงสุดล้นพ้นและแสดงออกโดยการออกและยกเลิกกฎหมาย อำนาจอธิปไตยจึงแบ่งแยกมิได้และเป็นนิรันดร์ ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยจึงอยู่เหนือกฎหมาย

โบแดงอธิบายว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐ (Sovereignty belongs to the state) โดยโบแดงให้คำอธิบายข้อนี้มาจากองค์ประกอบข้อหนึ่งของรัฐที่ว่ารัฐต้องมีอำนาจอธิปไตย ฉะนั้นโบแดงจึงสรุปว่า อำนาจอธิปไตยย่อมเป็นของรัฐมิใช่ของราษฎร และผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ได้แก่ พระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐ จึงทรงเป็นรัฐอธิปไตยโบแดงได้ความคิดนี้มาจากหลัก Res publica ที่จักรพรรดิโรมันเคยประกาศว่าคนตนมีอำนาจสูงสุด เป็นเจ้าของรัฐและเป็นตัวแทนรัฐตามที่เชื่อในสมัยโรมัน ซึ่งแม้ จะบอกว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐแต่ก็เข้าใจว่ารัฐกษัตริย์อย่างไรก็ตาม แม้ว่าองค์อธิปไตยของโบแดงนี้จะไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย (lex) ซึ่งตนเองเป็นผู้ตราขึ้นก็ตาม แต่องค์อธิปไตยก็ยังคงตกอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายธรรมชาติกฎหมายศักดิ์สิทธิ์

และหลักทั่วไปของกฎหมาย (Jus) นั่นคือ ยังคงตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎเกณฑ์ทางศีลธรรม ซึ่งมีแต่ความเที่ยงแท้แน่นอนตลอดจนของสัญญาซึ่งได้ทบทวนไว้กับพระมหากษัตริย์ต่างชาติหรือเอกชน

โบแดงเห็นว่าการปกครองระบอบกษัตริย์ดีที่สุด เพราะการสืบราชสมบัติก่อให้เกิดความต่อเนื่องของระบอบการปกครอง การใช้ระบอบกษัตริย์ทำให้อำนาจอธิปไตยโอนมิได้ เป็นทฤษฎีที่ปฏิเสธทั้งอำนาจภายนอกของจักรของจักรพรรดิและพระสันตะปาปา และปฏิเสธอำนาจระหว่างกษัตริย์กับพระสันตะปาปา โบแดงต้องการให้สภาพสงครามและความปราศจากกฎหมายในยุคกลางหมดไป โดยให้อำนาจการปกครองอยู่ที่กษัตริย์

ดังนั้น ในความคิดเห็นของโบแดงจึงสนับสนุนการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่อำนาจของรัฐทั้งปวงอยู่ในพระหัตถ์ของพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดของแผ่นดิน เป็นทั้งเจ้าแผ่นดินและจ้าวชีวิตของสรรพสิ่งทั้งปวงในราชอาณาจักรของพระองค์ ถ้าพระมหากษัตริย์ในระบอบดังกล่าวทรงไว้ซึ่งทศพิธราชธรรมในการปกครองประชาราษฎ์ทั้งหลายก็จะมีความสุขกายสบายใจ แต่ในตรงกันข้าม ถ้าพระมหากษัตริย์ไร้ซึ่งทศพิธราชธรรมในการปกครองแล้ว ประชากรทั้งหลายก็คงได้รับความเดือดร้อน ทุกขเวทนา ในสมัยการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กษัตริย์และข้าราชการพาราจะมีฐานะอยู่เหนือกฎหมาย คือ เป็นผู้ออกกฎหมายแต่ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายที่ตนออกเอง กฎหมายในสมัยนี้จึงมีขึ้นเพื่อใช้บังคับเฉพาะแต่ประชาชน (ผู้อยู่ใต้การปกครอง) มิใช่กับพระมหากษัตริย์และข้าราชการ (ฝ่ายปกครอง) ด้วยเหตุนี้ถ้ากฎหมายดังกล่าวได้รับการนำมาบังคับใช้กับประชาชนและก่อให้เกิดความเดือดร้อนและผู้ปกครองใช้อำนาจตามกฎหมายอย่างไม่เป็นธรรม การกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้ต่อมาเกิดแนวคิดต่อต้านการปกครองแบบกษัตริย์ (สมบูรณาญาสิทธิราชย์) ก่อให้เกิดการปฏิวัติในประเทศฝรั่งเศส และการประกาศอิสรภาพของอเมริกา และก่อให้เกิดแนวคิดของการปกครองโดยกฎหมาย (ของประชาชน) อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ไม่ใช่ของผู้ใดผู้หนึ่ง ตรงนี้ หลักนิติรัฐจึงถือกำเนิดขึ้นมาในรัฐสมัยใหม่

หลักนิติรัฐจึงได้รับการนำมาใช้เพื่อโต้แย้งและจำกัดการใช้อำนาจสูงสุดและล้นพ้นของพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นผู้ปกครองแผ่นดินในกรณีดังกล่าว ณ จุดนี้ จึงเรียกว่าหลักนิติรัฐมีความสัมพันธ์กับอำนาจอธิปไตย (ของรัฐที่พระมหากษัตริย์เป็นตัวแทนในการใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าว) ในทางลบ

ในขณะเดียวกัน หลักนิติรัฐมีความสัมพันธ์กับอำนาจอธิปไตยในทางบวก กล่าวคือ หลักนิติรัฐเป็นหลักที่จำกัดการใช้อำนาจอธิปไตยที่เกิดขึ้นจากการจำกัดอำนาจตนเองของพระมหากษัตริย์ไม่ว่าจะด้วยความยินยอมหรือไม่ก็ตาม และการจำกัดอำนาจรัฐดังกล่าวกระทำโดย

กฎหมายของรัฐตราขึ้นโดยประชาชน การจำกัดอำนาจดังกล่าวมีขึ้นเพื่อการอยู่รอดของรัฐ ดังนั้นกฎหมายของประชาชนจึงเป็นสิ่งกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐซึ่งก็มีการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ หลักนิติรัฐจึงมีขึ้นเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในอีกมุมหนึ่งก็ปกป้องฝ่ายรัฐด้วยเช่นกัน หลักนิติรัฐจึงเป็นไปด้วยการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2563, หน้า 117, 123)

การทบทวนวรรณกรรม หลักนิติรัฐมีความสัมพันธ์กับอำนาจธิปไตย และเป็นหลักสำคัญ ในการปกครองที่ในสังคมต่างเรียกร้องให้มี ให้ปรากฏและเกิดขึ้นในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ หลักนิติรัฐดังกล่าวจึงเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของตำรวจท้องถิ่น ในการทำหน้าที่ป้องกันอาชญากรรม การกระทำความผิดทางอาญา รักษาความสงบเรียบร้อย และการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนในชุมชนท้องถิ่น

2. สาระสำคัญของหลักนิติรัฐ

การพิจารณาถึงสาระสำคัญของหลักนิติรัฐในที่นี้พิจารณาจากรูปแบบและเนื้อหาของหลักนิติรัฐ

1. รูปแบบของหลักนิติรัฐมีหลักสำคัญดังต่อไปนี้

1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นหลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐที่แยกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ให้สามารถควบคุม ตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกัน เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง หลักการแบ่งอำนาจหากพิจารณาในด้านภาระหน้าที่ของรัฐ ก่อนให้เกิดการแบ่งแยกองค์กรตามขอบเขตภาระหน้าที่ที่แตกต่างกันหรือเรียกว่า “การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ” และ “การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล” เป็นการเรียกร้องให้ภาระหน้าที่ของรัฐต้องมีหน้าที่ของตนเองที่ไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรอื่น และกำหนดให้องค์กรอื่นเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจหรือให้มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านอำนาจอื่นหรือสิทธิในการควบคุมตรวจสอบทั้งในแง่ของการแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ และในแง่ของตัวบุคคลแล้ว จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่าง ๆ ในการยังยั้งซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิง

2) หลักกฎหมายตามรูปแบบข้อมุขมัดอำนาจรัฐ เป็นกรณีที่มีการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรของรัฐต้องถูกผูกพัน โดยกฎหมาย ในฝ่ายนิติบัญญัติต้องผูกมัดโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายถึงบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญทุกบทบัญญัติ ไม่จำกัดเฉพาะหลักการสำคัญ ๆ ของรัฐธรรมนูญ เท่านั้นส่วนฝ่ายบริหารรวมทั้งฝ่ายปกครอง ต้องดำเนินการตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายต่าง ๆ โดยควบคุมถึงระดับพระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรอง และจารีตประเพณีต่าง ๆ

3) หลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนทางศาล เป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำอันมิชอบของฝ่ายอำนาจรัฐ เป็นสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานรัฐ เพื่อเรียกร้องในรับผิดชอบและชดใช้ค่าเสียหายทางละเมิด และครอบคลุมถึงสิทธิเรียกร้องของปัจเจกบุคคล ตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ หากมีกฎหมายใดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกชนและกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่จะต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง หากหน่วยงานของรัฐไม่ได้ดำเนินการ หรือดำเนินการบกพร่องจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ปัจเจกชนย่อมเป็นสิทธิของปัจเจกชนที่จะฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ดำเนินการตามสิทธิเรียกร้องนั้น ๆ ของตนได้ ดังนั้น สิทธิเรียกร้องของปัจเจกบุคคล ตามกฎหมายมหาชน อาจเป็นสิทธิที่กฎหมายใด ๆ คุ้มครองไว้ก็ได้ แต่กฎหมายนั้นต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนเท่านั้น

4) หลักความมั่นคงของกฎหมาย เป็นหลักการที่ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) กฎเกณฑ์ทางกฎหมายจะต้องมีเนื้อหาที่แน่นอนและชัดเจน เพื่อประชาชนได้ทราบว่า รัฐเรียกร้องอะไรจากตนบ้าง และพฤติกรรมของฝ่ายรัฐต้องเป็นพฤติกรรมที่พลเมืองสามารถคาดหมายล่วงหน้าได้ และมีความสม่ำเสมอ เพื่อให้ประชาชนวางตัวได้อย่างถูกต้องสอดคล้องกับพฤติกรรมของรัฐ ในกรณีที่มาตรการของรัฐจะกระทบสิทธิของประชาชนต้องมีการบัญญัติกฎหมายให้มีความชัดเจน จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เท่าที่จำเป็น และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ ต้องเป็นกฎหมายที่มีลักษณะบังคับใช้เป็น การทั่วไปเป็นนามธรรมไม่เจาะจงกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น

(2) ความถาวรต่อเนื่องของกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย เป็นการเรียกร้องในแง่ของเวลา กล่าวคือ กฎเกณฑ์ทางกฎหมายจะต้องใช้ได้ยืดหยุ่น มีความถาวรต่อเนื่อง และจะยังคงใช้ต่อไปในอนาคต เป็นที่มาของหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อการดำเนินมาตรการทั้งหลายของรัฐ ทำให้ประชาชนมั่นใจว่า การวางกฎเกณฑ์ของรัฐจะเป็นเรื่องที่มีความถาวรต่อเนื่อง จนวางใจได้ว่าสามารถใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวเป็นหลักในการดำเนินชีวิต และธุรกิจต่าง ๆ ของตนได้ และรัฐจะไม่ตรากฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นผลร้ายต่อประชาชน แต่หากเป็นการเอื้อประโยชน์สามารถตรากฎเกณฑ์นั้นได้

(3) ประเด็นเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง การออกคำสั่งทางปกครองต้องสอดคล้องกับหลักความมั่นคงของกฎหมาย เพราะคำสั่งทางปกครองเป็นทั้งการทำให้กฎหมายที่มีความเป็นนามธรรมเกิดความเป็นรูปธรรมและทำให้กฎหมายมีความแน่นอน ฝ่ายปกครองและประชาชนย่อมอาศัยคำสั่งทางปกครองที่มีผลผูกพันเป็นพื้นฐานทางกฎหมาย

(4) ประเด็นเกี่ยวกับคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาล การกิจของศาลคือการตัดสินข้อพิพาททางกฎหมาย เพื่อให้เกิดสันติภาพทางกฎหมายทำให้คำพิพากษาของศาลที่เป็นที่สุดแล้วเป็นที่ยุติและไม่อาจโต้แย้งได้อีก เว้นแต่จะมีเหตุให้ขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ หรือมีช่องทางอื่นที่สามารถมีการตรวจสอบคำพิพากษาดังกล่าวได้อีก

(5) กรณีความขัดแย้งกันระหว่างหลักความมั่นคงของกฎหมายกับหลักที่ว่ากรปกครองต้องเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น สิ่งที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายไม่อาจทำให้กลับคืนสู่ฐานะเดิมเหมือนสิ่งนั้นไม่เคยเกิดขึ้นมาได้ อาจเป็นความชอบธรรมที่จะต้องยอมรับสภาพ แต่การตัดสินใจของรัฐหรือมาตรการของรัฐที่ดำเนินการไปแล้วต้องเป็นไปตามกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย และความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเอกชนต้องได้รับการชดเชย

2. เนื้อหาของหลักนิติรัฐ

ในแง่เนื้อหาของหลักนิติรัฐมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1) รัฐต้องเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงโดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อีกเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านการเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วจึงจะสามารถกระทำได้ การกระทำของรัฐต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ในระบบการปกครองโดยกฎหมาย หรือนิติรัฐ นั้น รัฐและองค์กรของรัฐทั้งหลายที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายมีหน้าที่ต้องเคารพกฎหมายที่ตราขึ้นในรัฐ ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายในระดับใด แต่ในกรณีที่รัฐ องค์กร หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่ด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ก็ต้องมีองค์กรและกระบวนการที่เป็นอิสระสามารถตัดสินปัญหาดังกล่าวและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนได้

2) การใช้อำนาจของรัฐต้องเคารพหลักความพอสมควรแก่เหตุ หรือ หลักการห้ามกระทำเกินแก่เหตุ (Principle of Proportionality) การใช้อำนาจของรัฐนอกจากต้องเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลแล้ว การใช้อำนาจของรัฐยังต้องเคารพต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุซึ่งประกอบไปด้วย หลักความสัมฤทธิ์ผล หลักความจำเป็น และหลักความพอสมควรแก่เหตุตามความหมายอย่างแคบ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2563, หน้า 123, 125)

การทบทวนวรรณกรรมเมื่อพิจารณาถึงสาระสำคัญของหลักนิติรัฐ จากรูปแบบและเนื้อหา ที่มีความสำคัญต่อการแบ่งแยกอำนาจ การควบคุมตรวจสอบ และยับยั้งซึ่งกันและกัน เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ตามหลักและรูปแบบของกฎหมาย การผูกมัดอำนาจของภาครัฐในการใช้อำนาจ การคุ้มครองประชาชนทางศาล และตามหลักการความมั่นคงของกฎหมาย จากหลักการดังกล่าวจึงเป็นแนวทางและกระบวนการ ขั้นตอนการดำเนินการ

จัดตั้งองค์กรตำรวจท้องถิ่นขึ้นมาทำหน้าที่ตามกฎหมายแล้วนั้น ในการทำหน้าที่ของตำรวจท้องถิ่น จะกระทบสิทธิของประชาชนต้องมีการบัญญัติกฎหมายให้มีความชัดเจน จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เท่าที่จำเป็น และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

3. หลัก “นิติรัฐ” ในระบบกฎหมายไทย

ในทางคำรณนิติศาสตร์ของไทยมีการใช้ทั้งคำว่า “หลักนิติธรรม” และคำว่า “หลักนิติรัฐ” ควบคู่กันไป โดยมีการใช้ในลักษณะเกี่ยวพัน เชื่อมโยง และแยกออกจากกันได้ยาก ซึ่งบางครั้งมีการใช้สลับสับเปลี่ยนจนถือเสมือนเป็นสิ่งเดียวกัน เพราะเป็นหลักการที่ว่าด้วยการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่ายจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และเฉพาะในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติหลักนิติธรรมไว้อย่างชัดเจน ในมาตรา 3 วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกประชาชนโดยรวม” และในขณะเดียวกัน บางมาตราก็แสดงให้เห็นถึงหลักนิติรัฐโดยชัดเจน เช่น มาตรา 3 วรรคแรกบัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ ผู้ทรงเป็นผู้ประมุขทรงใช้อำนาจนั้น ทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” มาตรานี้สะท้อนหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งเป็นหลักนิติรัฐ ในมาตรา 4 วรรคแรกบัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” ในมาตรา 25 วรรคแรก บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำกรนั้นได้ และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

ในวรรคสามของมาตรา 25 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” ทั้งมาตรา 4 และ 25 สะท้อนการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการใช้สิทธิเสรีภาพซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของหลักนิติรัฐ

ศาสตราจารย์ ดร. อภิชาต จุฑารัตน ได้กล่าวถึงความแตกต่างระหว่างหลักนิติธรรมกับหลักนิติรัฐว่า หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นหลักกฎหมายที่ได้รับการก่อตั้งและพัฒนา

ความคิดโดยนักกฎหมายที่ชื่อ Dicey ซึ่งมีอิทธิพลต่อประเทศที่อยู่ในกลุ่ม Common Law องค์ประกอบที่สำคัญมีสามประการ คือ

ประการแรก หลักนิติธรรม (Rule of Law) ยึดถือความสูงสุดของกฎหมาย (Supremacy of Law) หมายความว่า กฎหมายของแผ่นดินย่อมเหนือกว่าการใช้อำนาจหรือดุลยพินิจอย่างกว้างขวางของรัฐบาลหรือฝ่ายปกครอง ความหมายของ (Supremacy or Predominance of Regular Law) เปรียบเทียบของประเทศอังกฤษกับประเทศอื่นที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎหมายสูงสุดกว่ากฎหมายอื่นของประเทศที่ผ่านการพัฒนาจากรัฐสภาตามปกติ แต่ประเทศอังกฤษที่ถือว่า รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดตามหลักอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา (The Supremacy of Parliament) กล่าวคือ อำนาจในการตรากฎหมายลายลักษณ์อักษรสูงสุดเป็นของรัฐสภา จึงทำให้กฎหมายที่อยู่ในรูปแบบ “พระราชบัญญัติ” ที่รัฐสภาอังกฤษตราขึ้นมีฐานะที่สูงสุดกว่าสิ่งอื่น ไม่ว่าจะ มีฐานะเป็นคำพิพากษาของศาลหรือทำเนียบปฏิบัติ ที่มีค่าเช่นกฎหมาย

ประการที่สอง หลักความเสมอภาคกันทางกฎหมาย (Equality before the Law) หมายความว่า ทุกคนจะอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกันทางกฎหมาย ไม่ว่าจะ เป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายปกครอง ข้าราชการ หรือราษฎรธรรมดา ก็ต้องใช้กฎหมายเดียวกันและอยู่ภายใต้บังคับของศาลเดียวกัน ทำให้ในอังกฤษไม่มีระบบศาลซึ่งแยกศาลออกเป็นหลาย ๆ ศาล

ประการที่สาม คือ ส่วนหนึ่งที่ได้กล่าวแล้วในประการแรกว่า รัฐธรรมนูญของอังกฤษ เป็นผลที่เกิดจากกฎหมาย (Ordinary law) ที่พัฒนาโดยศาลยุติธรรมผ่านวิธีการที่รู้จักกันในประเทศอังกฤษเรียกว่า Common law ซึ่งจะให้คุ้มครองทางกฎหมายกับประชาชนทั่วไปไม่เหมือนกับในประเทศอื่น ๆ ที่จะมีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยกฎหมายสูงสุดที่เรียกว่ารัฐธรรมนูญ Rule of Law เป็นส่วนหนึ่ง Common law กล่าวคือ หลักกฎหมายของอังกฤษจะเกิดขึ้นและพัฒนาการมาจากคำพิพากษาคัดสินของศาลที่ดำเนินการต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลา ยาวนานตลอดมา จนสามารถสร้างหลักกฎหมายที่เรียกว่า Common law ให้เกิดขึ้น ซึ่งเป็นลักษณะที่แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ

ในประเทศไทยได้ยอมรับทั้งหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม ในระบบกฎหมายมาดังได้ ยกตัวอย่างประกอบมาแล้วข้างต้น ปัญหาก็คือว่า มีการนำหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรมมาใช้ให้เกิดผล ในทางปฏิบัติได้มากน้อยแค่ไหน อย่างไร ในตำราประวัติศาสตร์และแบบเรียนต่าง ๆ กล่าวกันว่า ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่การปกครองใน ระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2475 จนถึงปัจจุบัน แต่ถ้าพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ เกิดขึ้นปรากฏว่าในช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2475 มาถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีการปกครองที่ไม่ใช่ ประชาธิปไตยทั้งหมด เช่น มีการก่อกองปฏิวัติ ก่อการรัฐประหาร และอยู่ภายใต้การปกครองที่ไม่ใช่

ประชาธิปไตย การเข้ายึดอำนาจรัฐจากรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย การยกเลิกรัฐธรรมนูญของประเทศไทยและสถาปนารัฐธรรมนูญ (ชั่วคราว) ขึ้นมาเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและขัดต่อหลักนิติรัฐ แต่ก็ได้รับการยอมรับ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2563, หน้า 117-126)

หลักการดังกล่าวในการทำหน้าที่ป้องกันและปราบปราม การกระทำความผิดทางอาญา รักษาความสงบเรียบร้อย และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนในชุมชนท้องถิ่นของตำรวจท้องถิ่นนั้นเพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรมต่อประชาชนในการบังคับใช้กฎหมายตามหน้าที่ ตำรวจท้องถิ่นจำเป็นต้องยึดหลักกฎหมายอย่างเสมอภาคมากกว่าการใช้อำนาจหรือดุลพินิจ ตามหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมต่อประชาชน

2.5 หลักนิติธรรม (Rule of Law)

หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นอำนาจผูกพันเชิงจริยธรรม เกิดจากการพัฒนารูปแบบการปกครองเช่นเดียวกับหลักนิติรัฐ (Legal State) จึงเป็นอีกหลักการหนึ่งที่มีความสำคัญในปัจจุบัน ซึ่ง สำนักงาน ก.พ.ร. (2552, หน้า 9) ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมว่า หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

นอกจากนี้ หลักนิติธรรมยังเป็นหลักการปกครองที่สำคัญที่ได้รับการยอมรับ โดยมีนักนิติศาสตร์สำคัญชาวอังกฤษ คือ A.V. Dicey (1835 – 1922) ซึ่งมีบทบาทต่อรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษและเป็นผู้เขียนเรื่อง The Rule of Law หรือหลักนิติธรรม ไว้ในตำราชื่อ “Introduction to the Study of the Law of the Constitution” และได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางจนถึงปัจจุบัน โดยมีสาระสำคัญ คือ การยึดถือความสูงสุดของกฎหมาย (Supremacy of Law) ยึดถือหลักความเสมอภาคกันทางกฎหมาย (Equality before the Law) โดยกฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง (No punishment without law) และทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและภายใต้ศาลเดียวกัน (No man is above the law) (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2555, หน้า 120, 121; วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, 2555, หน้า 56-62 และ อักษราท จุฬารัตน์, 2553, หน้า 19, 20)

สำหรับกฎหมายระหว่างประเทศนั้น Jeremy Waldron (2007) นักวิชาการด้านกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แสดงความเห็นเพิ่มเติมว่า หลักนิติธรรมในมิติของกฎหมายระหว่างประเทศก็จำเป็นจะต้องยึดถือเช่นเดียวกันกับกฎหมายภายในประเทศ ซึ่งปัจจุบันสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศต่างก็ให้ความสำคัญต่อหลักนิติธรรม ดังนี้

1) สหประชาชาติ ได้ให้ความสำคัญ โดยกำหนดหลักนิติธรรมเป็นเนื้อหาสำคัญไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ และมีเป้าหมายให้ทุกประเทศรวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศนำไปใช้และช่วยกันส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมทางกฎหมาย โดยเฉพาะเรื่องการศึกษาพิพากษาคดีที่เป็นอิสระ (Independently adjudicated) อย่างจริงจัง ซึ่งเลขาธิการสหประชาชาติ (2004) ได้อธิบายหลักนิติธรรมในบทความชื่อ “What is the Rule of Law?” ว่าหมายถึง หลักการกำกับภาครัฐบาลและภาคเอกชน รวมทั้งปัจเจกชนในการรับผิดชอบต่อกฎหมายอย่างเสมอภาคเท่าเทียมและเป็นธรรม การศึกษาพิพากษาคดีมีความเป็นอิสระและสอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากลและมีความโปร่งใสในการดำเนินการตามกฎหมาย (The rule of law as “a principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards. It requires, as well, measures to ensure adherence to the principles of supremacy of law, equality before the law, accountability to the law, fairness in the application of the law, separation of powers, participation in decision-making, legal certainty, avoidance of arbitrariness and procedural and legal transparency.”)

2) คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติสำหรับเอเชียแปซิฟิก หรือ United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) โดย Mr.Yap Kioe Sheng หัวหน้า Reduction Section ได้เขียนบทความเรื่อง “What is Good Governance?” ในหัวข้อ “Rule of Law” อธิบายหลักนิติธรรมว่า เป็นส่วนสำคัญประการหนึ่งของหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายจะเกิดความยุติธรรมในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้นั้น การบังคับใช้กฎหมายต้องเป็นธรรม และตุลาการต้องมีความเป็นอิสระ “Good governance requires fair legal frameworks that are enforced impartially. It also requires full protection of human rights, particularly those of minorities. Impartial enforcement of laws requires an independent judiciary and an impartial and incorruptible police force.”

3) องค์กร “The World Justice Project” ซึ่งเป็นองค์กรภาคเอกชนระหว่างประเทศที่ทำการวิจัยเรื่องมาตรฐานความยุติธรรมโดยใช้หลักนิติธรรมเป็นตัวชี้วัดที่เรียกว่า The WJP Rule of Law Index (2016) ซึ่งการวิจัยครอบคลุมประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก มีประชากรตัวอย่าง คือ ชาวบ้านทั่วไปกับผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายจำนวนมากกว่า 180,000 คน ใน 113 ประเทศ และผลการวิจัยได้รับการยอมรับจากผู้นำประเทศ ผู้นำผู้พิพากษา ผู้นำภาคธุรกิจ และสื่อมวลชน จำนวนมากกว่า 120 ประเทศ ซึ่งองค์กรดังกล่าวได้ประเมินหลักนิติธรรมของประเทศต่าง ๆ โดยมีเกณฑ์ ดังนี้

(1) เกณฑ์ประเมินหลักนิติธรรมพื้นฐาน (Fundamental Rights) ได้ให้ความสำคัญต่อประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายในการคุ้มครองชีวิตและความปลอดภัยของพลเมืองอย่างเสมอภาคทั่วถึง กับสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ความเชื่อ ศาสนา สิทธิ และความ เป็นส่วนตัว รวมทั้งเสรีภาพในการชุมนุม การสมาคม และสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน

(2) เกณฑ์ประเมินหลักนิติธรรมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice) ขององค์กร “The World Justice Project” ได้ให้ความสำคัญนับตั้งแต่ชั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจ อัยการ ผู้พิพากษา และเจ้าหน้าที่เรือนจำ โดยการประเมินนั้นให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง และความมีประสิทธิภาพ ดังนี้

- ก. ประสิทธิภาพของระบบการตรวจสอบความผิดทางอาญา
- ข. ประสิทธิภาพของระบบการลดพฤติกรรมความผิดทางอาญา
- ค. การวินิจฉัยคดีอาญามีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและปราศจาก คอร์รัปชัน
- ง. สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาและกระบวนการทางกฎหมาย
- จ. ความเป็นอิสระของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจากรัฐบาล

ดังนั้น สาระสำคัญของหลักนิติธรรม (Rule of Laws) ตามที่กล่าวมา จึงได้แก่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพด้วยความเป็นอิสระและเป็นกลางของตุลาการ โดยการยึดถือความสูงสุดของกฎหมายที่มีความชอบธรรม มีความเสมอภาค มีความชัดเจนแต่ไม่มีผลย้อนหลัง

จากการทบทวนวรรณกรรมในเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักนิติรัฐ และหลักนิติธรรม ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น สามารถนำประเด็นอันเป็นสาระสำคัญสู่การวิเคราะห์ ได้ดังนี้

ประเด็นแรก คือ ความเสมอภาคในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของพลเมือง และความเสมอภาคตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ประเด็นที่สอง การแบ่งแยกอำนาจอริปไตยออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระระหว่างอำนาจทั้งสามในการทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นธรรม

2.6 หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

การบริหารงานภาครัฐได้มีการพัฒนาโดยลำดับ จนกระทั่งเกิดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งตามความเห็นของ ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2552, หน้า 9-23) ทศพร ชูเพ็ญ (2560) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2557, หน้า 24, 29) และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2559, หน้า 3, 24) ได้อธิบายโดยมีสาระสำคัญว่า สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่เกิดจากการพัฒนาแนวคิดการบริหารงานรัฐกิจในแต่ละยุค ซึ่งอาจจะแบ่งออกตามกระบวนทัศน์หรือ paradigm ก็ได้ โดยในที่นี้จะแบ่งออกเป็น 4 ช่วง ดังนี้

ช่วงแรก เป็นช่วงการบริหารงานภาครัฐตามแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิมที่วิธีการบรรลุมัตถุประสงค์ตามนโยบายโดยรวมศูนย์การบริหารแผนงานด้วยองค์กรของรัฐบาลผ่านการตัดสินใจทางการบริหารตามลำดับชั้น ซึ่งเป็นช่วงที่กระบวนทัศน์ของการบริหารงานรัฐกิจยังขัดแย้งกันและมีการปรับเปลี่ยนเพื่อแสวงหาความเป็นเอกลักษณ์ โดยบางกระบวนทัศน์เห็นว่า ฝ่ายการเมืองควรแยกเด็ดขาดจากฝ่ายบริหาร ขณะที่อีกกระบวนทัศน์หนึ่งเห็นว่า การเมืองไม่สามารถแยกเด็ดขาดจากฝ่ายบริหารได้ หรือบางกระบวนทัศน์เห็นว่า การบริหารงานภาครัฐควรมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ในขณะที่อีกกระบวนทัศน์หนึ่งเห็นว่า การบริหารงานภาครัฐไม่สามารถมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนได้

ช่วงที่สอง เป็นช่วงที่มีเป้าหมายให้การบริหารงานภาครัฐสอดคล้องกับความต้องการของสังคมหรือ New Public Administration (NPA) เป็นแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ที่ถูกเสนอโดยนักวิชาการภาครัฐประศาสนศาสตร์รุ่นใหม่ที่ประชุมร่วมกันเมื่อ ค.ศ. 1968 นำโดย Dwight Waldo โดยมีแนวคิดสำคัญ คือ ยึดถือความเป็นธรรมและความเสมอภาคเท่าเทียมกันของประชาชนในการได้รับบริการจากรัฐ รวมถึงการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยคำนึงถึงความจริงที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

ช่วงที่สาม ด้วยเหตุที่ภาครัฐมีการผูกขาดกิจการต่าง ๆ มาเป็นเวลายาวนานแต่การบริหารงานภาครัฐไร้ประสิทธิภาพ ประกอบกับเกิดวิกฤติเศรษฐกิจรุนแรงทั่วโลกพร้อมกับเกิดกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้มีการแข่งขันที่รุนแรงระหว่างประเทศ ภาคเอกชนจึงต้องลดต้นทุนการผลิตเพื่อการแข่งขันและการอยู่รอด ในขณะที่เทคโนโลยีมีความเจริญก้าวหน้า ดังนั้น จึงมีการนำเครื่องจักรมาใช้แทนแรงงานคนมากขึ้น เป็นเหตุให้ขาดแคลนปัญหาการว่างงานและปัญหาเศรษฐกิจมากขึ้น แต่ด้วยความก้าวหน้าและการเติบโตของภาคเอกชนและภาคประชาชนที่สามารถจัดการแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจได้ดีและทันต่อสถานการณ์อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเกิดแนวคิดที่จะนำการจัดการภาคเอกชนไปประยุกต์ใช้กับการบริหารงานภาครัฐด้วย จึงเป็นที่มาของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือ New Public Management (NPM)

ช่วงที่สี่ ด้วยเหตุที่การบริหารงานภาครัฐตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือ New Public Management (NPM) มีข้อด้อยคือเป็นการบริหารที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของภาครัฐหลายประการดังกล่าว ต่อมาจึงเกิดพัฒนาในการบริหารงานภาครัฐตามแนวคิดการบริหารงานสาธารณะใหม่หรือ New Public Service (NPS) ที่ให้ความสำคัญกับทฤษฎีประชาธิปไตย โดยโครงสร้างองค์กรภาครัฐต้องได้รับการยอมรับทั้งภายในและภายนอกองค์กรภาครัฐ ด้วยมุ่งหมายให้การบริหารงานภาครัฐเป็นการบริการสาธารณะที่ไม่หวังผลกำไรและมีข้าราชการเป็นตัวแทนทำหน้าที่เป็นกลไกที่จะต้องรับผิดชอบต่อการบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ คือ ประโยชน์ของ

ประชาชนร่วมกัน นอกจากนี้ยังส่งผลให้เกิดแนวความคิดการบริหารงานภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางอีกด้วย

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มีเจตนารมณ์หรือเจตจำนงต่อความยุติธรรมที่มีความเสมอภาค โดยปราศจากความแตกต่างทาง เชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา ซึ่งหากจะกล่าวเฉพาะเรื่อง “Governance” แล้ว United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific หรือ UNESCAP (2009) ได้อธิบายสาระสำคัญของ Governance เป็นอารยธรรมของมนุษย์มาแต่เดิมแล้ว กล่าวคือ เป็นกระบวนการตรวจสอบและกำกับดูแลการตัดสินใจที่สามารถนำมาใช้ได้ ทั้งองค์กรระหว่างประเทศและองค์กรภายในประเทศ รวมถึงศาลซึ่งเป็นองค์กรภาครัฐองค์กรหนึ่งที่ทำหน้าที่อำนวยความยุติธรรม

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มีสาระสำคัญตามที่ สำนักงาน ก.พ.ร. (2552, หน้า 1-9), สุนีย์ มัลลิกะมาสย์ (2556) และ ปธาน สุวรรณมงคล (2558, หน้า 1-108) อธิบายว่าหลักธรรมาภิบาลเป็นแนวทางที่ธนาคารโลก (World Bank) ได้วางหลักไว้เป็นครั้งแรกในรายงานของธนาคารโลก (World Bank) เมื่อ ค.ศ. 1989 ต่อมานานาชาติ ต่างยอมรับและนำไปใช้เป็นแนวทางการพัฒนาองค์กรภาครัฐกันอย่างนิยมนับหลายรวมทั้งประเทศไทยซึ่งเรียก หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ว่าหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยมีองค์ประกอบ 10 ประการได้แก่ หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หลักการรับผิดชอบ (Accountability) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักความเสมอภาค (Equity) กับหลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) และการมีระบบธรรมาภิบาลที่ดีนั้นจะทำให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ อีกทั้งได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชน โดยเฉพาะหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นการบริหารที่ยึดถือประโยชน์สูงสุดของประชาชน ปราศจากการแทรกแซงของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จึงนำไปสู่ผลลัพธ์ของการทำงานที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคกัน

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) จึงเป็นหลักสำคัญในการพัฒนาองค์กรและการบริหารจัดการของภาครัฐ ดังที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติในมาตรา 64 และมาตรา 65 สาระสำคัญกำหนดให้นำหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาเป็นแนวทางของรัฐในการดำเนินการตามกฎหมาย การกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน และยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

จากการทบทวนวรรณกรรมหากมีการจัดตั้งองค์กรรูปแบบใหม่ คือ องค์กรตำรวจท้องถิ่น ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง จึงเป็นแนวทางในการพัฒนา องค์กรรูปแบบใหม่และการบริหารจัดการ การทำหน้าที่ของตำรวจท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุด อย่างมีประสิทธิภาพต่อประชาชนในการทำหน้าที่ป้องกันอาชญากรรม การกระทำความผิดทาง อาญา รักษาความสงบเรียบร้อย รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน องค์กร ตำรวจท้องถิ่นจำเป็นต้องนำหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาเป็นแนวทางของหน่วยงาน ในการดำเนินการตรากฎหมายท้องถิ่น

3. แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation Concept)

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามความหมายของ World Health Organization (กระทรวง พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2562, ออนไลน์) หมายความว่า “การมีส่วนร่วมของชุมชน ในการพัฒนาสังคม เป็นกระบวนการที่ครอบครัวเข้าไปร่วมรับผิดชอบเพื่อพัฒนาศักยภาพในการ ดูแลตนเอง ครอบครัวและชุมชน โดยมีกระบวนการ ประกอบด้วย การค้นหาปัญหา การจัดลำดับ ความสำคัญของปัญหา การวางแผนกิจกรรม ตลอดจนการสนับสนุนสิ่งต่าง ๆ แก่โครงการ” นอกจากนี้ นเรศ สงเคราะห์สุข (2541), หน้า 10 ขยายความไปถึงกระบวนการของการพัฒนาตั้งแต่ ต้นจนถึงสิ้นสุดกระบวนการ ได้แก่ การวิจัย (ศึกษาชุมชน) การวางแผน การตัดสินใจ การดำเนินงาน การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล ตลอดจนการจัดสรรผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น การมีส่วนร่วม เป็นการให้โอกาสประชาชนเป็นฝ่ายตัดสินใจกำหนดความต้องการของตนเอง เป็นการเสริมพลัง อำนาจให้ประชาชนระดมขีดความสามารถในการจัดการทรัพยากร การตัดสินใจและควบคุม กิจกรรมต่าง ๆ มากกว่าที่จัดเป็นฝ่ายตั้งรับจากการพัฒนาเพียงฝ่ายเดียว ตามนัยของ เคอร์เนอร์ (Cerner: In Patricia Lundy, 1999, p.125)

ความสำคัญและความสำเร็จของตำรวจท้องถิ่นในนัยของการมีส่วนร่วมของประชาชน นั้น ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2546, หน้า 198-199) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของ ประชาชนไว้ 2 ลักษณะ คือ

1) ลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ ใน ลักษณะของการร่วมกันค้นหาปัญหา วางแผนการตัดสินใจ ระดมทรัพยากรและเทคโนโลยีท้องถิ่น บริหารจัดการ ติดตามประเมินผล รวมถึงการรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยมีความ สอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน

2) การมีส่วนร่วมทางการเมือง จำแนกได้ 2 ประเภท คือ

(1) การส่งเสริมสิทธิและพลังอำนาจของประชาชนหรือชุมชนเพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรของชุมชนในกระบวนการและโครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถแสดงออกซึ่งความสามารถของตน และได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา

(2) การเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาโดยรัฐ มาเป็นการพัฒนาที่ประชาชนมีบทบาทหลัก โดยการกระจายอำนาจทางการเมือง การบริหาร มีอำนาจต่อรองในการจัดการทรัพยากรและประชาชนสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นการคืนอำนาจในการพัฒนาให้แก่ประชาชน เพื่อให้มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของตนเอง

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยนัยนี้เป็นการให้โอกาสประชาชนได้พัฒนาศักยภาพของตนเองเพื่อนำมาเปลี่ยนแปลงสิ่งที่เป็นความต้องการของส่วนรวมโดยกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์กร ซึ่งจะนำมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในชุมชนร่วมกับองค์กรที่ทำหน้าที่นี้ได้ทั้งนี้เพราะประชาชนย่อมรู้ดีถึงความต้องการของชุมชน ปัญหาและการแก้ปัญหา การให้โอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจึงเป็นการสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

การจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมมีหลายระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่ง International Association for Public Participation แบ่ง เป็น 5 ระดับ นื่องนุช ประสมคำ (2546, หน้า 5-12) คือ การให้ข้อมูลข่าวสาร การรับฟังความคิดเห็น การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะแนวทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แต่ สุวินัย มัลลิกะมาลย์ (2545, หน้า 56-57) แยกไว้เป็น 2 กรณี คือการมีส่วนร่วมอย่างหยาบ มี 2 ระดับ คือ

การมีส่วนร่วมระดับต่ำ หมายถึงหน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายริเริ่ม คิด ตัดสินใจให้มีโครงการหรือกิจกรรมขึ้น และเห็นสมควรที่จะให้ประชาชนเข้าดำเนินการด้วย จึงได้แจ้งและมอบหมายให้ประชาชนเข้าดำเนินการ การมีส่วนร่วมในระดับนี้ จึงมีลักษณะเป็นการสั่งการจากรัฐลงสู่ประชาชน (Top-down approach) ส่งผลให้โครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะมิได้เกิดจากความต้องการของประชาชนเอง การมีส่วนร่วมอีกระดับหนึ่ง คือ

การมีส่วนร่วมระดับสูง หมายถึงประชาชนเป็นฝ่ายคิดริเริ่ม ตัดสินใจ และดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมนั้น ๆ กันเอง (Bottom-up approach) การมีส่วนร่วมระดับนี้น่าจะมีประสิทธิภาพสูง แต่ก็มีปัญหาเช่นกัน กล่าวคือในบางครั้งการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมยังคงต้องพึ่งพาหน่วยงานภาครัฐสนับสนุน

นอกจากนี้ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ ยังได้ให้ระดับการมีส่วนร่วมประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ 6 ระดับ ซึ่งหากโครงการใดสามารถที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ครบทั้ง 6 ระดับนี้ก็จะถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมที่สมบูรณ์ ดังนี้

ระดับ 1 ร่วมรับรู้ หมายถึงเมื่อภาครัฐมีนโยบายหรือมีโครงการหรือกิจกรรมใดก็จะให้ข้อมูลข่าวสารในโครงการหรือกิจกรรมของหน่วยงานรัฐแก่ประชาชนหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้น ๆ เพื่อประชาชนจะได้รับรู้

ระดับ 2 ร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น หมายถึงเมื่อประชาชนได้ร่วมรับรู้แล้วก็จะมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาสาเหตุของปัญหา ความจำเป็น และความต้องการ ที่ต้องให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น พร้อมร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือ กิจกรรมหรือหน่วยงาน หรือผู้มีอำนาจตัดสินใจจะได้นำความคิดเห็นไปใช้ประกอบการพิจารณาต่อไป

ระดับ 3 ร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ หมายถึงประชาชนมีส่วนร่วมพิจารณาหรือร่วมตัดสินใจที่จะให้โครงการหรือกิจกรรมดำเนินการหรือปฏิเสธไม่ให้ดำเนินการ

ระดับ 4 ร่วมดำเนินการ หมายถึงการเข้าร่วมดำเนินการหรือกิจกรรมในโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ การมีส่วนร่วมในระดับนี้ ขึ้นอยู่กับประเภทโครงการหรือกิจกรรมที่สามารถ จะเข้าร่วมด้วยได้เท่านั้น

ระดับ 5 ร่วมติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล หมายถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล โครงการหรือกิจกรรมเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในการมีส่วนร่วมระดับนี้ นับว่าเป็นประโยชน์อย่างมากเพราะประชาชนจะทำหน้าที่ในการเฝ้าระวัง เตือนภัย หากมีระบบการตรวจสอบที่ดี

ระดับ 6 ร่วมรับผล หมายถึงโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินการโดยผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่าง ๆ ทั้ง 5 ระดับ แล้วประชาชนย่อมต้องร่วมรับผลที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นผลในทางดีบวก หรือด้านลบก็ตาม

สำหรับเหตุผลและความจำเป็นของ การมีส่วนร่วมของประชาชน นั้น พงษ์วิไล ธีโรต (2546, หน้า 1-3) สรุป จาก การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของรัฐในฐานะเป็นมาตรการทางกฎหมายว่าเป็นเรื่องใหม่ในสังคมไทย เมื่อมีการใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์และการรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกๆระดับตั้งแต่การร่วมรับรู้ ร่วมให้ข้อมูล ร่วมกระทำการ ร่วมตรวจสอบ และร่วมตัดสินใจ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักที่มีความหมายกว้างขวาง รูปแบบระดับการมีส่วนร่วมแตกต่างกัน การขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นและการ

ปรึกษาหารือที่หลากหลาย หลายฝ่ายเข้าใจผิดว่าการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหมายถึง การปรึกษาหารือหรือการมีส่วนร่วม แต่ความหมายที่แท้จริงหมายถึง กระบวนการในทุกระดับของการปฏิบัติตามภารกิจที่จะลดความขัดแย้งและการรวมพลังที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนา และกระบวนการมีส่วนร่วมยังก่อให้เกิดการสนับสนุนการปฏิบัติงานของทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งยุคปัจจุบันที่ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในชุมชน ผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาทั้งของภาครัฐและเอกชน ดังนั้น การร่วมรับฟังความคิดเห็น การร่วมในกิจกรรมและขั้นตอนการพัฒนา จึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนา เพราะจะลดความขัดแย้งและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

รูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น วันชัย วัฒนศัพท์ (2544, หน้า 21) กล่าวว่า แนวคิดที่สนับสนุนความเข้มแข็งของชุมชนและสังคม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไขปัญหาซึ่งการแก้ปัญหานั้นจำเป็นต้องมีความร่วมมือทำพร้อม ๆ กันในทุกระดับ ต้องระดมทุกองค์ประกอบในสังคม โดยเฉพาะชุมชน เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้มีความเข้มแข็ง สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง การที่ประชาชนภายในพื้นที่มีการรวมกลุ่มในรูปแบบของประชาคมหรือชุมชนนั้นมี รูปแบบของการมีส่วนร่วม 4 รูปแบบ คือ

1. การรับรู้ข่าวสาร (Public Information) หมายถึง การได้รับแจ้งข่าวสารในรายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการ รวมทั้งผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ก่อนที่จะมีการตัดสินใจดำเนินโครงการ

2. การปรึกษาหารือ (Public Consultation) เป็นการหารือระหว่างผู้ดำเนินการ โครงการกับประชาชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบจาก โครงการ โดยการรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อให้เกิดความเข้าใจในโครงการและกิจกรรมมากขึ้น

3. การประชุมรับฟังความคิดเห็น (Public Meeting) เป็นการให้ประชาชนและฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรม และผู้มีอำนาจตัดสินใจในการทำโครงการหรือกิจกรรมนั้นได้ทำความเข้าใจและค้นหาเหตุผลในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมในพื้นที่นั้น ซึ่งมีหลายรูปแบบได้แก่

(1) การประชุมในระดับชุมชน (Community Meeting) เป็นการจัดการประชุมร่วมกันในชุมชนที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการโดยเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมส่งตัวแทนเข้าร่วมเพื่ออธิบายให้ที่ประชาชนในชุมชนที่เข้าร่วมประชุม ได้ทราบถึงลักษณะโครงการและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นและตอบข้อซักถามประชาชน

(2) การปรึกษาหารือ (Public Hearing) เป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรม ซึ่งเป็นการเสนอข้อมูลอย่างเปิดเผยไม่มีการปิดบังทั้งฝ่าย

เจ้าของโครงการและฝ่ายผู้มีส่วนได้เสียจากโครงการ โดยมีองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมที่เป็นที่ยอมรับ มีหลักเกณฑ์และประเด็นในการพิจารณาที่ชัดเจน และแจ้งทุกฝ่ายทราบทั่วกัน

4. การร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่โครงการ โดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

สำหรับขั้นตอนของการมีส่วนร่วมนั้น วันชัย วัฒนศัพท์ กล่าวว่า มีลักษณะสำคัญเป็นเรื่องของกระบวนการมีส่วนร่วม 4 ขั้นตอน คือ

1. ร่วมในการคิด ศึกษา ค้นคว้า หาปัญหาและสาเหตุของปัญหาตลอดจนความต้องการของชุมชน
2. ร่วมในการวางแผน นโยบาย หรือวางแผน โครงการหรือกิจกรรมเพื่อลดและแก้ไขปัญหา
3. ร่วมในการตัดสินใจในการจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมาย
4. ร่วมในการควบคุม ติดตามและประเมินผลการทำงาน

4. องค์ประกอบการปกครองท้องถิ่น

องค์ประกอบการปกครองท้องถิ่น ตามที่ อูทัย หิรัญโต (2523, หน้า 2) และอนันต์ อนันตกุล อ้างถึงใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539, หน้า 31) กล่าวไว้ 8 ประการ คือ

1) สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า การปกครองท้องถิ่นที่มีกำหนดไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ คือรัฐธรรมนูญจะทำให้การปกครองท้องถิ่นมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น

2) พื้นที่และระดับ (Area and Level) เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองของตนเองของประชาชน กฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นมี 2 ระดับ คือ การปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม(Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถ ให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่ต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้และบุคลากร เป็นต้น

3) การกระจายอำนาจหน้าที่ ท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4) องค์กรนิติบุคคล โดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตพื้นที่ปกครองแน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีกรปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5) การเลือกตั้ง สมาชิกองค์กรหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น (ทั้งหมดหรือบางส่วน) เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6) มีอิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ

7) มีงบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายมอบอำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทะนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

8) มีการกำกับดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม มีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและรัฐต้องสงวนอำนาจในการควบคุม ดูแลอยู่ มิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

4.1 หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นความรับผิดชอบและเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นโดยตรง ทั้งนี้การดำเนินการอยู่ภายใต้ งบประมาณที่มี บุคลากร อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ซึ่งเป็นงานด้านต่าง ๆ ดังนี้

1) งานบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น การอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะ เป็นต้น

2) งานเกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย

3) งานเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุข จัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา เป็นต้น

4) งานเกี่ยวกับการพาณิชย์ท้องถิ่น เช่น โรงรับจำนำ ตลาดและงานอื่น ๆ ที่สร้างรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชน

แนวคิดจากหลักการกระจายอำนาจที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์จากการทบทวนวรรณกรรมนี้สรุปประเด็นได้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่นนั้น หากจะจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นให้เป็นองค์กรด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในชุมชนนั้น จะต้องกระจายอำนาจจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติมาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นให้มีอำนาจและหน้าที่ภายในพื้นที่อันเป็นขอบเขตแห่งอำนาจปกครองของท้องถิ่น โดยมีอิสระในการใช้อำนาจและหน้าที่ในด้านการบริหารปกครอง การจัดการ และการเงิน

5. ความร่วมมือจากประชาชนแบบ Informal Social Control

การควบคุมอาชญากรรมและรักษาความสงบสุขของสังคมเป็นภารกิจสำคัญของกระบวนการยุติธรรมเพราะสังคมที่มีความสงบสุขและปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินย่อมเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการพัฒนาชุมชนที่จะนำไปสู่โอกาสของสมาชิกในชุมชนที่จะได้พัฒนาคุณภาพชีวิตซึ่งเป็นเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน การป้องกันอาชญากรรม (Crime prevention) ในความหมายที่ สุดสงวน สุธีสร (2547, หน้า 95) ให้อำนาจคือการคาดการณ์หรือประเมินล่วงหน้าเกี่ยวกับการพยายามที่จะกระทำการใด ๆ เพื่อสกัดกั้นมิให้การกระทำผิดใด ๆ เกิดขึ้น ซึ่ง เจฟเฟอร์รี ซี.เรย์ Jeffery C Ray, (1971) กล่าวว่า การควบคุมอาชญากรรมจะมีความแตกต่างกับวิธีการลดอาชญากรรม กล่าวคือ การป้องกันเป็นการควบคุมอาชญากรรมโดยตรงประกอบด้วยการใช้มาตรการของอาชญากรรมโดยอ้อม เช่น การอบรมวิชาชีพ การให้การศึกษา การจำคุก การคุมประพฤติ การพักการลงโทษ เป็นต้น

การป้องกันอาชญากรรม เป็นแนวคิดการควบคุมทางสังคม ซึ่ง Clarke (1957, p.1) กล่าวว่า รัฐสมัยใหม่เน้นการปฏิบัติงานโดยผ่านระบบงานยุติธรรมและการบังคับใช้กฎหมาย จำเป็นที่จะต้องพึ่งพาสถาบันทางสังคมอื่น ๆ เช่น ครอบครัว ศาสนาและสถาบันการศึกษา ในการป้องกันอาชญากรรมมักมองข้ามสถาบันทางสังคมเหล่านี้ การควบคุมมี 2 รูปแบบ คือ การควบคุมพฤติกรรมของคนชุมชนอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Social Control) มุ่งให้คนในสังคมมีพฤติกรรมในทิศทางของบรรทัดฐานของสังคมซึ่งหมายถึงจารีตประเพณีขนบธรรมเนียม วัฒนธรรม ค่านิยม กฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ ของสังคมหากไม่ปฏิบัติตาม จะถูกตำหนิ ส่วนการควบคุมทางสังคมแบบเป็นทางการ (Formal Social Control) เป็นการควบคุมที่หากไม่ปฏิบัติตามก็ จะถูกลงโทษ Clarke (2001)

ทฤษฎีการควบคุมทางสังคมแบบไม่เป็นทางการ ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าอาชญากรรมมีสาเหตุจากความอ่อนแอของชุมชน และความล้มเหลวในการควบคุมทางสังคมของสถาบันครอบครัว ศาสนาโรงเรียน ชุมชน คนในชุมชนและอื่น ๆ ส่วนมาตรการในการให้รางวัลหรือ

ลงโทษทางสังคมจากสมาชิกของชุมชนเพื่อส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามวัฒนธรรมและประเพณีท้องถิ่น การป้องกันอาชญากรรมตามทฤษฎีการควบคุมทางสังคมแบบไม่เป็นทางการนั้นมีจุดเน้นที่แตกต่างกัน 2 ประการ คือการป้องกันอาชญากรรมที่เน้นบุคคลเป้าหมาย (เหยื่ออาชญากรรมหรืออาชญากร) และการป้องกันอาชญากรรมที่เน้นพื้นที่เป้าหมาย (ชุมชน โรงเรียน ธุรกิจ หรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม) โดยแนวทางในการพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์การป้องกันอาชญากรรมตามทฤษฎีการควบคุมสังคมแบบไม่เป็นทางการนั้นจะต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบที่สำคัญของกิจกรรมหรือโครงการซึ่งผู้บริหารระดับสถานีตำรวจและผู้แทนชุมชนนี้เองที่ได้พิจารณาดกลงใจร่วมกันหรือเป็นที่ยอมรับด้วยกันทั้งสองฝ่าย Rosenbaum et al., (1987) ได้แก่

1) ผู้รับผิดชอบหลักในการนำกิจกรรมไปสู่การปฏิบัติ เช่น ประชาชนทั่วไปหรือกลุ่มผู้อยู่อาศัยในชุมชนตำรวจทุกฝ่ายทุกคน หรือเฉพาะชุดปฏิบัติการที่รับผิดชอบโครงการหน่วยงานอื่นที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ล้อมวลชนท้องถิ่น

2) วิธีดำเนินงานของกิจกรรมหรือโครงการ เช่น สื่อสิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ การเยี่ยมชมด้วยวิธีเคาะประตูบ้าน การประชุมกลุ่มผู้แทนชุมชน การนำเสนออย่างเป็นทางการในการประชุมหรือสัมมนา การจัดเจ้าหน้าที่ตำรวจชุมชนออกตรวจท้องที่รับผิดชอบชุมชนเป้าหมายด้วยวิธีการเดินเท้าหรือใช้รถจักรยานเป็นพาหนะ

3) ประเภทของการเปลี่ยนแปลงที่คาดหวัง เช่นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทางสังคม การเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของสิ่งแวดล้อม

การควบคุมทางสังคมแบบไม่เป็นทางการนั้นจากการวิจัยของ อูนิซา เลิศโตมรสกุล และคณะ เรื่อง แนวทางในการป้องกันอาชญากรรมแบบไม่เป็นทางการ: การศึกษาในเขตกรุงเทพมหานครของสำนักงานกิจการยุติธรรม ได้ข้อสรุปว่า การป้องกันปราบปรามอาชญากรรมแบบไม่เป็นทางการ (Informal crime prevention) เป็นรูปแบบหนึ่งที่เปิดโอกาสให้สถาบันหรือหน่วยงานสังคมอื่น ๆ ที่มีใช้หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการป้องกันและอาชญากรรม เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาซึ่งมีการนำเอาวิธีการนี้ไปใช้ในต่างประเทศปรากฏผลสามารถป้องกันและควบคุมปัญหาอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ (อูนิซา เลิศโตมรสกุล และคณะ, 2552, หน้า 4)

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนจากที่ได้ทบทวนวรรณกรรมมานั้นจะเป็นแนวทางสำหรับการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นด้วยการวิเคราะห์ว่าประชาชนจะมีแนวทางในการมีส่วนร่วมอย่างไร มีระดับการมีส่วนร่วม และรูปแบบการมีส่วนร่วมอย่างไร เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ รูปแบบตำรวจท้องถิ่นในความต้องการของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น

6. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ไทย)

6.1 ประวัติการก่อตั้งกรมตำรวจ / สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (กองวินัย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2562, ออนไลน์) กล่าวว่า "ตำรวจ" เป็น "ผู้พิทักษ์สันติราษฎร์" ปราบฏตามหลักฐานทางประวัติศาสตร์ระบุว่ามิในยุคนสมัยกรุงศรีอยุธยา รัชสมัยพระเจ้าอยู่ทงทรงจัดระบบการปกครองแบบจตุสดมภ์ โดยมีเสนาบดี คูแล คือ

1. เวียง มีขุนเวียง ทำหน้าที่ปกครองท้องที่ คูแลรายฎรให้อยู่เย็นเป็นสุข และปราบปรามโจรผู้ร้าย

2. วัง มีขุนวัง ทำหน้าที่ดูแลรักษาความเรียบร้อย ภายในวัง และพิพากษารายฎร

3. คลัง มีขุนคลังทำหน้าที่เก็บเงิน และรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน

4. นา มีขุนนา ทำหน้าที่ดูแลไร่นา และเก็บรักษาเสบียงอาหารของพระนคร

ในสมัยพระบรมไตรโลกนาถทรงจัดระเบียบการปกครองใหม่ โดยแยกทหารและพลเรือนออกจากกัน ฝ่ายทหารมีสมุหกลาโหมเป็นหัวหน้า ฝ่ายพลเรือน มีสมุหนายกเป็นหัวหน้า และทรงเปลี่ยนการปกครองแบบจตุสดมภ์เสียใหม่ เป็น

เวียง เรียกว่า พระนครบาล

วัง เรียกว่า พระธรรมมาชิกรณ

คลัง เรียกว่า พระโกษาธิบดี

นา เรียกว่า พระเกษตรราชการ

ในปี พ.ศ. 1998 พระบรมไตรโลกนาถ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีกิจการตำรวจขึ้น โดยอยู่ภายใต้การดูแลของกรมเวียง ถือได้ว่าพระบรมไตรโลกนาถ ทรงวางรากฐาน "ตำรวจไทย" พระองค์ทรงให้ตราศักดินาของขุนนางฝ่ายตำรวจไว้เช่นเดียวกับขุนนางฝ่ายอื่น ๆ ตำรวจในยุคนสมัยนั้นมีความสำคัญอย่างมากซึ่งดูได้จากกรยึดเอาคุณความดีของบรรพบุรุษของผู้ที่จะเข้ารับราชการ ตำรวจที่จะต้องเป็นผู้มีชาติตระกูลสืบเชื้อสายจากบรรพบุรุษที่ประกอบคุณงามความดีต่อชาติ ศาสน์ กษัตริย์ และเป็นบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงไว้วางพระราชหฤทัย การบังคับบัญชาตำรวจในสมัยกรุงศรีอยุธยาจึงอยู่ภายใต้พระมหากษัตริย์โดยตรง

ในยุคนสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ทรงพระราชปรารภว่า บ้านเมืองมักมีเหตุการณ์ โจรผู้ร้ายก่อความสงบสุขของราษฎรอยู่เนือง ๆ ลำพังข้าหลวงกองจับ ซึ่งเป็นข้าราชการขึ้นกรมเมือง หรือนครบาลมีอาจสามารถระงับเหตุการณ์และปราบปรามโจรผู้ร้ายให้สงบราบคาบได้ จึงมีพระราชดำริให้จัดตั้งกองตำรวจเช่นเดียวกับต่างประเทศ เช่น สิงคโปร์ และอินเดีย และได้ทรงแต่งตั้งให้ กัปตันแซมมวล โจเซฟ เบิร์ด เอ็มส์

(Capt. S. J. Ames) ชาวอังกฤษ มาเป็นผู้วางโครงการจัดตั้งกองตำรวจ ขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย เรียกว่า “กองโปลิสคอนสเทเบิล” (Police Constable) โดยจ้างชาวมลายูและชาวอินเดียเข้ามาเป็นพลตำรวจเรียกว่า “คอนสเทเบิล” (Constable) มีหน้าที่รักษาการณ์ในเขตกรุงเทพมหานครชั้นใน ขึ้นอยู่กับกรมพระนครบาล ประมาณปีพุทธศักราช 2400 – 2405 ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นในการสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับกิจการตำรวจ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 จึงทรงเป็นผู้พระราชทานกำเนิด “ตำรวจสมัยใหม่”

ในปี พ.ศ. 2414 สมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงพระราชทานบรรดาศักดิ์ให้ กัปตันแซมมวล โจเซฟ เบิร์ด เอ็มส์ เป็น หลวงรัฐยาธิบาลบัญชา และมอบหมายให้ปรับปรุงกิจการตำรวจให้เจริญก้าวหน้าขึ้น และปี พ.ศ. 2418 โปรดเกล้าฯ ให้ตรา “กฎหมายโปลิสรักษาพระนคร 53 ข้อ ใช้บังคับในและนอกพระนคร ให้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับขนบธรรมเนียมหน้าที่ของโปลิส พึงปฏิบัติและข้อบังคับการรับสมัครบุคคลเข้าเป็นโปลิสหรือตำรวจ ต่อมาปี พ.ศ. 2419 ทรงจัดตั้ง “ตำรวจภูธร” ขึ้นในรูป “ทหารโปลิส” เพื่อเป็นกำลังรักษาความสงบเรียบร้อยในส่วนภูมิภาค และให้สามารถปฏิบัติการทางทหารได้ด้วย ต่อมาเปลี่ยนเป็น “กรมกองตระเวนหัวเมือง” ในปี พ.ศ. 2445 (ร.ศ. 121) มีการจัดตั้งโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ขึ้นสำหรับสัญลักษณ์ตำรวจนั้น พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ทรงพระราชทานเครื่องหมายโล่กับดาบเป็นเครื่องหมาย ประจำกรมพลตระเวน ต่อมา พ.ศ. 2454 ได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ใช้ ตราพระแสงโล่เงิน ประกอบที่มุมธงประจำกรมตำรวจภูธร อันเป็นที่มาของเครื่องหมาย ตราโล่เงิน ซึ่งถือเป็นสัญลักษณ์แห่งการเป็นตำรวจ มาจนทุกวันนี้

กิจการตำรวจมีการปรับเปลี่ยนครั้งสำคัญในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 9 คือการปรับโอนกรมตำรวจที่เคยสังกัดกระทรวงมหาดไทย ให้เป็นองค์การอิสระขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีและเปลี่ยนชื่อใหม่เป็น “สำนักงานตำรวจแห่งชาติ” โดยมีการปรับปรุงระบบการบริหารและการจัดการเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติการกิจหน้าที่และความรับผิดชอบดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและสังคมทั่วประเทศเพื่อให้สามารถให้บริการประชาชนได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้บทบาทนิติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงได้ปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารงานตำรวจ โดยนำแนวทางของตำรวจญี่ปุ่นมาประยุกต์ใช้ โดยมีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ คือ

1. ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการบริหารกิจการตำรวจในรูปคณะกรรมการระดับชาติ ระดับกรุงเทพมหานคร และระดับจังหวัด

2. กระจายอำนาจ การบริหารงานไปยังหน่วยงานระดับพื้นที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด มีเอกภาพในการปกครองบังคับบัญชา และอำนวยความสะดวกธรรมอย่างแท้จริง

3. ตัดทอนภารกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ไปให้ส่วนราชการอื่นที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรง

ในปี พ.ศ. 2547 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547 โดยแบ่งส่วนราชการ เป็น 2 ส่วน คือ

1. สำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
2. กองบัญชาการ

6.2 ตำรวจในปัจจุบัน

“ตำรวจ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หน้า 463 และหน้า 787 ตามลำดับ คือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่ตรวจตรารักษาความสงบ จับกุม และปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย” ตำรวจมีความหมายอีกนัยหนึ่งคือ ผู้มีหน้าที่พิทักษ์สันติราษฎร์ คำว่า “พิทักษ์” แปลว่า ดูแลคุ้มครอง จากความหมายดังกล่าว ตำรวจจึงเป็นผู้ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการดูแลคุ้มครองราษฎรของประเทศให้เกิดความสงบสุข ซึ่ง ประเสริฐ เมฆมณี ได้กล่าวไว้ในเอกสาร คู่มือการสร้าง ความก้าวหน้าของตำรวจพนักงานสอบสวน นักกฎหมาย นักการศึกษา และสิ่งที่ประชาชนควรรู้ (ประเสริฐ เมฆมณี, 2519) ว่าคำว่า “ตำรวจ” ตรงกับคำว่า “Police” มีพื้นฐานมาจากคำว่า “Watch Man” หมายถึง ผู้ตรวจตรา ซึ่งถือกำเนิดมาจาก “การจัดระบบตรวจตรา และคุ้มครอง” (Watch and Ward System) ของตำรวจอังกฤษ และคล้ายคลึงกับคำว่า “Rattle Watch” หรือหน่วยตรวจตราคุ้มภัยแก่ประชาชนของตำรวจสหรัฐอเมริกาแต่เดิมด้วย

หน้าที่ และความรับผิดชอบของตำรวจ

ประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี เล่มที่ 1 ภาคที่ 1 ลักษณะ 1 บทที่ 1 กำหนดหน้าที่ทั่วไปของกรมสำนักงานไว้ดังนี้

1. รักษาความสงบเรียบร้อยทั้งภายใน และภายนอกเพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชน
2. รักษากฎหมาย ที่เกี่ยวข้องแก่การกระทำผิดในทางอาญา
3. บำบัดทุกข์ บำรุงสุข ให้แก่ประชาชน
4. ดูแลรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะ

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2478 กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของตำรวจไว้ สรุปได้ ดังนี้

1. ตำรวจ เป็นเจ้าพนักงาน ผู้มีหน้าที่รักษาความสงบของประชาชน

2. ดำรวจ เป็นพนักงานสอบสวน มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา ภายในเขตอำนาจของตนตามที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทย

3. ดำรวจมีอำนาจจับกุม ผู้กระทำความผิดในคดีอาญา อาจเป็นทั้งในกรณีที่มีหมายค้น และไม่มีหมายจับรวมถึงการค้นตัวในที่สาธารณะสถาน

4. ดำรวจมีอำนาจควบคุมตัวผู้กระทำความผิด ที่ถูกจับไว้ได้ตามกำหนด เวลา ที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

5. ดำรวจมีอำนาจตรวจค้นเคหสถาน ที่อยู่อาศัย และสำนักงานของบุคคล อันเป็นที่รโหฐาน ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 6 (3) (4) บัญญัติให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญาและรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักรเป็นหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบสำคัญในการดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ตามโครงสร้างองค์กรสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรอบอัตรากำลังที่จัดทำขึ้นเป็นยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคล พ.ศ. 2550 - 2566 จัดกลุ่มหน่วยงาน ตามอำนาจและหน้าที่ ออกเป็น 6 กลุ่ม ประกอบด้วย

ส่วนบังคับบัญชา ได้แก่ สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ (ยศ.ตร.) สำนักงานส่งกำลังบำรุง (สกบ.) สำนักงานกำลังพล (สกพ.) สำนักงานงบประมาณและการเงิน (สงป.) สำนักงานกฎหมายและคดี (กมค.) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (สง.ก.ตร.) สำนักงานจเรตำรวจ (จต.) สำนักงานตรวจสอบภายใน (สตส.) สำนักงานเลขานุการตำรวจแห่งชาติ (สลก.ตร.) กองการต่างประเทศ (ตท.) กองสารนิเทศ (สท.) สำนักคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (สง.ก.ต.ช.) กองการบิน (บ.ตร.) กองวินัย (วน.)

ส่วนป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ได้แก่ กองบัญชาการตำรวจนครบาล (บช.น.) ตำรวจภูธรภาค 1-9 (ภ.1-9) ศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศชต.) มีสถานีตำรวจทั่วประเทศจำนวน 1,465 สถานี

ส่วนสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ได้แก่ กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง (บช.ก.) กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด (บช.ปส.) กองบัญชาการตำรวจสันติบาล (บช.ส.) สำนักงานตำรวจคนเข้าเมือง (สตม.) กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน (บช.ตชด.) สำนักพิสูจน์หลักฐานตำรวจ (สพฐ.ตร.) สำนักงานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (สทส.)

ส่วนปฏิบัติการเฉพาะทาง ได้แก่ สำนักงานนายตำรวจราชสำนักประจำ (สง.นรป.)

ส่วนการศึกษา ได้แก่ กองบัญชาการศึกษา (บช.ศ.) โรงเรียนนายร้อยตำรวจ (รร.นรต.)

ส่วนบริการ ได้แก่ โรงพยาบาลตำรวจ (รพ.ตร.)

กองบังคับการปราบปราม (บก.ป.) หรือที่เรียกกันสั้นๆว่า”กองปราบปราม หรือ กอ.ปราบ” อยู่ภายใต้สังกัด กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง (บช.ก.) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีการแบ่งส่วนราชการ 14 หน่วยงาน คือ

1. กองบังคับการอำนาจการ (บก.อก.)
2. กองบังคับการปราบปราม (บก.ป.)
3. กองบังคับการตำรวจทางหลวง (บก.ทล.)
4. กองบังคับการตำรวจรถไฟ (บก.รฟ.)
5. กองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว (บก.ทท.)
6. กองบังคับการตำรวจน้ำ (บก.รน.)
7. กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (บก.ปทส.)
8. กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ (บก.ปคม.)
9. กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (บก.ปอศ.)
10. กองบังคับการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ (บก.ปปป.)
11. กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค (บก.ปคบ.)
12. กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยี (บก.ปอท.)
13. ศูนย์ฝึกอบรมกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง (ศฝร.)
14. ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ (ศทส.)

กองบังคับการปราบปราม เป็นหน่วยงานเดียวที่มีหน้าที่หลัก คือ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม สืบสวนสอบสวนการกระทำผิดที่มีโทษทางอาญาเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ผู้มีอิทธิพล มือปืนรับจ้าง และความผิดอันเกี่ยวกับการก่อความไม่สงบสุขแก่ประชาชน ที่ต้องใช้กำลังปฏิบัติการเสริมจำนวนมาก หรือสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการก่อการจลาจลและควบคุมฝูงชน ระงับเหตุ

ฉุกเฉิน หรือปราบปรามการก่อการร้าย การก่อวินาศกรรม การจับกุมคนร้ายที่มีอาวุธร้ายแรงทั่วราชอาณาจักร

กองบังคับการปราบปราม เป็นหน่วยงานที่มีพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่ กองบัญชาการตำรวจนครบาลและภุชรรทั่วประเทศ มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันปราบปราม สืบสวน และสอบสวน กองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ (Patrol and Special Operation Division) หรือเรียกว่า “191” เป็นหน่วยงานภายใต้สังกัด กองบัญชาการตำรวจนครบาล (บช.น.) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ แบ่งส่วนราชการออกเป็น 7 กองกำกับการ คือ

1. กองกำกับการฝ่ายอำนวยการ (กก.อก.)
2. กองกำกับการศูนย์รวมข่าว (กก.สร.)
3. กองกำกับการสายตรวจ (กก.สตร.)
4. กองกำกับการป้องกันและปราบปรามจลาจล (กก.ปจ.)
5. กองกำกับการการรักษาและรักษาความปลอดภัย (กก.อป.)
6. กองกำกับการสุนัขตำรวจ (กก.สข.)
7. กองกำกับการตำรวจม้า (กก.ม.)

มีอำนาจหน้าที่อำนวยการควบคุมดูแล และปฏิบัติการป้องกันปราบปรามการกระทำผิดอาญา รวมทั้งการสนับสนุนการปฏิบัติงานของตำรวจท้องที่ และหน่วยงานอื่น ๆ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดอาญาทั้งปวง เป็นศูนย์รวมข่าว รักษาสถานที่สำคัญของทางราชการ รักษาความปลอดภัยขององค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ บุคคลสำคัญในคณะรัฐบาลและต่างประเทศ ป้องกันและปราบปรามการก่อการจลาจล และต่อต้านการก่อการร้ายในเมือง รวมทั้งการฝึกทางยุทธวิธีตำรวจให้กับตำรวจท้องที่ตามกองบัญชาการต่าง ๆ ของตำรวจ หรือหน่วยงานอื่น โดยมีเขตอำนาจรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร (บช.น.) และเขตพื้นที่อื่น ๆ ตามที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจจะสั่งการ

กองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ มีอำนาจและหน้าที่เฉพาะในกรุงเทพมหานคร ในการป้องกัน ปราบปราม จับกุม และสืบสวนแต่ไม่มีอำนาจในการสอบสวน แตกต่างจากตำรวจทั่วไป จึงทำหน้าที่ในลักษณะทับซ้อนกับสถานีตำรวจในกรุงเทพมหานคร ยกเว้นการสอบสวนที่คงต้องมอบให้ตำรวจในสถานีตำรวจนครบาลที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่จึงมีลักษณะของการร่วมมือปฏิบัติการร่วมกับตำรวจในสถานีตำรวจนครบาล

สำหรับการใช้อำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายได้เน้นถึงแนวคิด ที่เป็นแนวทางและวิธีการปฏิบัติในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมต่าง ๆ มาใช้ เช่น แนวคิดการ

บังคับใช้กฎหมาย แนวคิดในเชิงป้องกันและปราบปราม เช่น การปรับสภาพแวดล้อมมิให้เอื้ออำนวยต่อการกระทำความผิด การจัดระบบสายตรวจเพิ่มกำลังตำรวจเพื่อป้องกัน ตรวจตรา ยับยั้งมิให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น การสืบสวนติดตามจับกุมผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีตามกฎหมาย โดยเร็วเมื่อมีการกระทำความผิดขึ้นเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเช็ดหลาบ และเป็นการป้องกันผู้อื่นมิให้กระทำความผิด แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรจะเป็น และไม่สามารถป้องกันอาชญากรรมให้ลดน้อยลงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ที่เป็นเช่นนี้เพราะลำพังหน่วยงานตำรวจฝ่ายเดียวย่อมไม่สามารถป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งข้อมูลของ Bayley, 1994 กล่าวว่าปัจจัยแห่งความสำเร็จอยู่ที่ประชาชน ดังนั้นนับตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 80 เป็นต้นมา จึงได้มีการพัฒนาแนวคิดในการป้องกันอาชญากรรมในหน่วยงานตำรวจใหม่ โดยการนำเอา แนวคิดเรื่องตำรวจชุมชน (Community Policing) มาใช้โดยมีหลักการสำคัญ คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ในลักษณะเป็นหุ้นส่วนกับตำรวจด้วยการนำหลักการแนวคิดและทฤษฎีในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน มาใช้มากขึ้น

สำหรับพัฒนาการการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมนั้นมีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยและกรุงศรีอยุธยา ซึ่งในยุคสมัยนั้นยังไม่มีหน่วยงานตำรวจดังเช่นในปัจจุบัน แต่ก็มีกฎหมายให้ประชาชนมีบทบาทหน้าที่ รับผิดชอบเมื่อเกิดอาชญากรรมขึ้นได้แก่ ในสมัยกรุงสุโขทัยมีกฎหมายลักษณะโจรวางหลักปฏิบัติ กรณีการลักทรัพย์ไว้ว่า ถ้ามีคนร้ายลักทรัพย์นำทรัพย์สินที่ขโมยไปถึงบ้านเรือนผู้ใด ถ้าผู้นำไม่นำพากลบปล่อยให้ขโมยหนีไปทั้งที่รู้ว่าเป็นคนร้ายไม่ว่าจะเรื่องมาจากเหตุที่ขโมยเป็นบิดาหรือพี่น้องของตนหรือเป็นข้าในสังกัดของคนใหญ่โตหรือเหตุแก่สินจ้างที่ขโมยให้ผู้นั้นต้องมีความ ให้ใช้หนี้สินและปรับไหม (สุวรรณ สุวรรณเวช) แนวคิดการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการต่าง ๆ ถูกนำมาใช้จนกระทั่งในปัจจุบันมีการกำหนดหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551-2554 ตลอดจน พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2557 มาตรา 7 ได้วางหลักการในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่าต้องส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชน มีส่วนร่วมในกิจการตำรวจเพื่อป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา รักษาความสงบเรียบร้อย และรักษาความปลอดภัยของประชาชนตามความเหมาะสม และความต้องการของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้การดำเนินการมีส่วนร่วมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนด ปัจจุบันคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ได้ออกระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ พ.ศ. 2549 โดยได้กำหนดลักษณะของการมีส่วนร่วมในกิจการ

ตำรวจ 5 ลักษณะได้แก่ 1) ร่วมคิด ศึกษา และค้นคว้า สาเหตุและปัญหาตลอดจนความต้องการของ ท้องถิ่นและชุมชน 2) ร่วมริเริ่มและตัดสินใจ กำหนดกิจกรรมเพื่อลดและแก้ไขปัญหา 3) ร่วมและ ให้ความร่วมมือ ในการปฏิบัติ/สนับสนุน ทรัพยากรในการปฏิบัติ 4) ร่วมตรวจสอบและติดตาม การ ดำเนินกิจกรรม 5) ร่วมเสนอแนะ ปรับปรุง

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ให้ท้องถิ่นและชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ ด้านต่าง ๆ ได้แก่ ด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ด้านรักษาความสงบเรียบร้อยและ ความปลอดภัยของประชาชน ด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ด้านการจราจร ด้านการ ดูแลสาธารณะสมบัติ ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งถือได้ว่ามีหลักการ ในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการดำเนินการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ใ่ว่างกว้างขวาง โดยมีกิจกรรมการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมหลาย รูปแบบ ตั้งแต่ การร่วมริเริ่ม ให้ความร่วมมือ ลงมือดำเนินการ เช่น การแจ้งเบาะแส ข้อมูลเกี่ยวกับ อาชญากรรม การเสี่ยงภัยอันตรายโดยการแสดงตัวหรือสายลับเพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุม คนร้าย นอกจากนี้ยังมีการรวมกลุ่มของภาคประชาชนเพื่อดำเนินกิจกรรม เช่น อาสาสมัครตำรวจ ชุมชน ตำรวจบ้าน ในภาคธุรกิจมีการจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยเอกชนเพื่อดูแลด้านความ ปลอดภัยแก่ชีวิต ทรัพย์สินของบุคคลและสถานที่ ฯลฯ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่งาน และเจ้าหน้าที่ตำรวจในการป้องกันอาชญากรรมทั้งทางตรงและทางอ้อม

6.3 การสืบสวนสอบสวนกับการพิทักษ์ความเป็นธรรมในสังคม

นักอาชญวิทยามีความเห็นเป็นข้อยุติว่า “การสืบสวนสอบสวน” เป็นด่านแรกที่จะพิทักษ์ ความเป็นธรรมแก่ผู้ต้องหา จำเลย หรือคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากว่า การรวบรวมประจักษ์ พยานหลักฐานที่เป็นไปอย่างถูกต้องทั้งในข้อเท็จจริงแห่งคดี และข้อกฎหมายของพนักงานผู้ทำการ สืบสวนสอบสวน ย่อมเป็นประโยชน์แก่คู่ทูลให้พนักงานอัยการและศาล ดำเนินคดีไปด้วยความ รวดเร็วเที่ยงธรรมต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่สอดคล้องกับหลักการปกครองโดย กฎหมาย ดังบทบัญญัติในมาตรา 34 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ที่ว่า “ในคดีอาญาผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิที่จะได้รับการสอบสวนหรือพิจารณาคดีด้วยความ รวดเร็ว และเป็นธรรม ” และมาตรา 35 ซึ่งได้บัญญัติว่า “บุคคลมีสิทธิที่จะไม่ให้ถ้อยคำเป็น ปฏิบัติต่อตนเอง อันอาจทำให้ตนถูกฟ้องคดีอาญา ถ้อยคำของบุคคลซึ่งเกิดจากการถูกทรมาน ชู่ เชิญ หรือใช้กำลังบังคับ หรือเกิดจากการกระทำใด ๆ ที่ทำให้ถ้อยคำนั้นเป็นไปโดยไม่สมัครใจ ไม่ อาจรับฟังเป็นพยานหลักฐานได้” หรือกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ก็ได้บัญญัติเป็นหลัก ปฏิบัติว่า “ประจักษ์พยานหลักฐานซึ่งได้มาโดยมิชอบ อันเป็นการละเมิดต่อสิทธิส่วนบุคคล ตามที่ บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไม่อาจที่จะใช้เป็นประจักษ์พยานหลักฐานแก่ศาลได้” เหล่านี้ เป็นนิทัศน์

อุทธรณ์ ให้เห็นว่า การสืบสวนสอบสวน เป็นมูลฐานขั้นต้นที่จะพิทักษ์ความบริสุทธิ์ยุติธรรมในการดำเนินคดีอาญา ทั้งปวง

“การสืบสวน” ตามความหมายในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน หมายความว่า “การเสาะหาบททวนไปมา” และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (10) ได้บัญญัติว่า “การสืบสวน” หมายถึง “การแสวงหาข้อเท็จจริง และหลักฐาน ซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด”

สำหรับคำว่า “ การสอบสวน ” ตามความหมายในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน หมายความว่า “การไล่เลียง” หรือไต่ตรองเพื่อเอาความจริง ความหมายของ “การสอบสวน” ตามนัยที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11) หมายความว่า “การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่น ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวน ได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ”

จากการพิจารณาถึงความหมายของคำว่า “สืบสวนและสอบสวน” ตามนัยที่กล่าวมาแล้วข้างต้นพอจะอนุมานได้ว่า “การสืบสวน” นับเป็นการดำเนินงานขั้นต้นของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ซึ่งได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่เพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อทราบรายละเอียดข้อเท็จจริงแห่งความผิด โดยมุ่งจะทราบถึงว่าได้มีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้นจริงหรือไม่ ถ้ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริงแล้วเป็นคดีอะไร และใครเป็นผู้กระทำความผิดในคดีนั้น ๆ ส่วน “การสอบสวน” ตามความหมายที่ใช้อยู่ในหน่วยงานกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ การรวบรวมประจักษ์พยานหลักฐาน ข้อเท็จจริงแห่งคดีเป็นสำนวนสอบสวนโดยพนักงานสอบสวน เพื่อประกอบการพิจารณาฟ้องร้องคดี ตามลำดับขั้นตอนกระบวนการปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

ในทางปฏิบัติที่เป็นจริง การสืบสวนและการสอบสวน เป็นภารกิจที่มีความสัมพันธ์กันเกี่ยวเนื่องอย่างใกล้ชิด ในฐานะที่ต่างก็เป็นอุปกรณ์ที่เกื้อกูลต่อการสืบเสาะหาตัวผู้กระทำความผิดที่แท้จริง มาพิจารณาคำวินิจฉัยอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้เน้นสาระสำคัญของการปฏิบัติระหว่างการสืบสวนและสอบสวนออกเป็นสัดส่วนไม่ปะปนกัน ฉะนั้น เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาศึกษาจึงใคร่วิเคราะห์ถึงเทคนิคการสืบสวนสอบสวนที่ได้ถือเป็นหลักปฏิบัติในนานาอารยประเทศ ประกอบความเข้าใจโดยต่อเนื่องในหลักการสำคัญเป็นเบื้องต้นเสียก่อนเสร็จแล้วจะได้เน้นกล่าวถึงหลักปฏิบัติว่าการสืบสวนและสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลระเบียบการตำรวจภาค 1 ระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี

เล่ม 1 และระเบียบต่าง ๆ ที่แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวข้องรวมทั้งได้เสนอแนะแนวทางปฏิบัติสำคัญ เพื่อประกันความเป็นธรรมในการสืบสวนและสอบสวนเป็นลำดับสัมพันธ์ต่อเนื่องเท่าที่จำเป็น (ประเสริฐ เมฆมณี, 2519, หน้า 201, 203) ที่มาข้อมูลจากหนังสือตำรวจและกระบวนการยุติธรรม คู่มือสร้างเสริมความก้าวหน้าของตำรวจ พนักงานสอบสวน นักกฎหมาย นักการศึกษาและสิ่งทีประชาชนควรรู้

จากการทบทวนวรรณกรรม การสืบสวนและการสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามมาตรา 2 (10) บัญญัติถึง ความหมายการสืบสวน และมาตรา 2 (11) บัญญัติถึง ความหมายการสอบสวน ซึ่งทั้งการสืบสวนและการสอบสวนจะมีความหมายที่แตกต่างกันก็จริง แต่การปฏิบัติก็มีความเกี่ยวเนื่องกัน ดังนั้นหากมีการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นขึ้นสามารถนำการสืบสวนและสอบสวนไปวิเคราะห์การมีอำนาจและหน้าที่ของตำรวจท้องถิ่นตามกฎหมายได้

7. ระบบหรือรูปแบบตำรวจและตำรวจท้องถิ่นของต่างประเทศ

การทบทวนวรรณกรรมระบบหรือรูปแบบตำรวจของต่างประเทศเพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำตำรวจท้องถิ่นของไทยในวิจัยนี้ได้นำเอาข้อมูลที่มีการรวบรวมไว้แล้วของ พ.ต.อ. ประเสริฐ บุญรินทร์ และ ร.ต.อ.จรรยา ศรีสมบัติ (2536) โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

7.1 ระบบตำรวจอังกฤษ

ระบบตำรวจของอังกฤษมาจากแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในชุมชน มีความชัดเจนในสมัยพระเจ้าเฮนรี ที่ 1 (ค.ศ. 1087-1135) ได้นำเอาระบบการรับผิดชอบร่วมกันของชุมชนมาใช้โดยกำหนดให้แต่ละเมืองมีเจ้าหน้าที่ เรียกว่า Constable มีหน้าที่ควบคุมดูแลและจัดการให้มีพลตระเวน การสืบสวนสอบสวนคดีอาชญากรรม กิจการตำรวจของอังกฤษ เป็นภาระของชุมชนในการจัดการกันเอง ซึ่งเป็นการเลือกตั้งหรือการหมุนเวียนกันตามวาระระบบการป้องกันร่วมกัน ของ แองโกล-แซกซอน (Anglo-Saxon) ได้สร้างกฎเกณฑ์ ให้ทุกคนในสังคมรับผิดชอบร่วมกัน ด้วยการใช้นโยบาย “ตะโกนร้อง” (Hue and Cry) ทุกคนที่พบเห็นว่ามีกรกระทำผิดจะมีหน้าที่ตะโกนร้อง เสียงดังจะทำให้ผู้ร้ายกลัว นับว่าเป็นมาตรการที่ดีสามารถป้องกันและปราบปรามผู้ร้ายได้ และในสมัยของ พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 ปี ค.ศ. 1285 ออกพระราชบัญญัติแห่งวินเชสเตอร์ ปรับปรุงระบบการรักษาความสงบในประเทศ ให้ทุก Hundred มีหน้าที่รับผิดชอบ การดูแลรักษาความสงบเอง โดยกำหนดให้ประชาชนอายุ 15-60 ปี สามารถมีอาวุธไว้ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และให้นำเอาระบบ “ตะโกนร้อง” (Hue and Cry) ของชาวแซกซอนมาใช้ แต่ละ Hundred จะมี Constable สองคนคอยตรวจตราควบคุมดูแลการ

ปฏิบัติตามระบบนี้ ต่อมา พระเจ้าชาร์ลที่ 2 (1660) ตั้งกองตำรวจพิเศษ (Special Constable) ไว้ช่วยเหลือตำรวจของชุมชน (Constable) (พ.ศ. ประเสริฐ บุญรินทร์ และ ร.ต.อ.จรูญ ศรีสมบัติ, 2536, หน้า 16, 17)

อังกฤษในยุคสมัยของ เฮนรี เฟลด์ดิง (ค.ศ. 1748) ใช้คำว่า “Police” หมายถึง เจ้าหน้าที่ผู้รักษาความสงบให้แก่ชุมชน โดย Police ขึ้นตรงต่อผู้พิพากษา สังกัดท้องถิ่น และในปี ค.ศ. 1829 อังกฤษ มีพระราชบัญญัติการตำรวจ ปี ค.ศ. 1839 (Police Act A.D.1839 of England) มีพระราชบัญญัติเทศบาลกำหนดให้ทุกเมืองมีหน่วยงานตำรวจเองไม่ขึ้นกับรัฐบาลกลางแต่มีคณะกรรมการตรวจสอบกิจการตำรวจ (Watch Committee) คอยควบคุมดูแลและตรวจสอบกิจการตำรวจของเมืองหรือชุมชนของตน ในปีเดียวกันนี้อังกฤษมีพระราชบัญญัติตำรวจชนบท ให้จัดตั้งหน่วยตำรวจประจำแขวง (County) สังกัดกระทรวงมหาดไทย อยู่ภายใต้การควบคุมของผู้พิพากษาและเงินงบประมาณ จากเขต ปี ค.ศ. 1856 มีพระราชบัญญัติตำรวจแขวงกำหนดให้มีผู้ตรวจราชการตำรวจ (Crown Inspectors of Constabulary) คอยตรวจงานตำรวจแขวงจนถึงปัจจุบัน

กล่าวโดยสรุปในปัจจุบัน อังกฤษและเวลส์ มี ตำรวจ 4 ประเภท คือ

1. ตำรวจประจำแขวง (County Police) County เป็นหน่วยปกครองภูมิภาคเทียบได้กับจังหวัดของไทย County Police มีลักษณะบางประการ คล้ายกับตำรวจภูธร จัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติตำรวจในชนบท ค.ศ.1839 อยู่ภายใต้การบริหาร และรับผิดชอบของคณะกรรมการร่วมที่สภาของแขวงคัดเลือกมาครั้งหนึ่ง ฝ่ายตุลาการของท้องถิ่นคัดเลือกมาครั้งหนึ่ง ให้มีหน้าที่แต่งตั้งหัวหน้าตำรวจแขวง (Chief constable) แล้วจัดสรรงบประมาณให้ด้วย ส่วนการแต่งตั้งตำรวจและการรักษาระเบียบวินัยของตำรวจนั้น เป็นหน้าที่ของหัวหน้าตำรวจแขวง กองตำรวจประจำแขวงแบ่งงานออกเป็น กองกำกับการ ซึ่งบางแขวงก็มีหลายกองกำกับ บางแขวงก็มีน้อยทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาด พื้นที่ และจำนวนประชากรในเขตรับผิดชอบ

หน่วยตำรวจแขวงที่ใหญ่ที่สุดของอังกฤษ คือ ตำรวจแห่งแลงคาสไชร์ (The Lancashire Constabulary) มีกำลังพลประมาณ 3,500 คน รับผิดชอบประชากร 2 ล้านคนเศษ แขวงแลงคาสไชร์ เป็นแขวงที่มีทั้งโรงงานอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และป่าไม้ สภาพท้องที่มีทั้งเมืองชนบทและทุ่งนาป่าเขา จึงมีตำรวจเมืองและตำรวจโบโร (City Police and Borough Police) รวม 16 แห่ง เช่น ตำรวจเมืองลิเวอร์พูล และแมนเชสเตอร์ เป็นต้น

2. ตำรวจโบโร (Borough Police Forces) คำว่า Borough คือเขตปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ อยู่ใน County เป็นชุมชนที่มีคนอยู่รวมกันแบบเมือง Borough เป็นเขตปกครองท้องถิ่น มีสภาท้องถิ่น ของตนเอง (เดิมเป็นชุมชนของอังกฤษ มีลักษณะเป็นป้อมค่าย (Fortified place) มีอิสระในการปกครองตนเอง ต่อมาอังกฤษใช้เป็นเขตการเลือกตั้ง และเป็นชุมชนที่รวมเอาหมู่บ้าน

ต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โดยมีโบโรเป็นศูนย์กลางปกครองของหมู่บ้านเหล่านั้น) Borough ใดที่มีขนาดใหญ่มากก็จะเป็นเมือง (City) Borough Police Forces จัดตั้งตาม พระราชบัญญัติ กิจการเทศบาล ปี ค.ศ.1835 (Municipality Act of England A.D.1835) โดยมีสภาโบโร หรือเมือง (Borough or City Council) แต่งตั้ง คณะกรรมการตำรวจ (Watch Committee) ทำหน้าที่จัดทำกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจให้เพียงพอต่อสภาพพื้นที่และความจำเป็น Watch Committee มีอำนาจกว้างขวางกว่า คณะกรรมการร่วมผู้รับผิดชอบตำรวจประจำแขวง Watch Committee มีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติงานและการบริหารงานตำรวจของหัวหน้าตำรวจโบโร และมีอำนาจในการแต่งตั้ง เลื่อนขั้น และสภาของโบโรเป็นผู้อนุมัติงบประมาณ

เทศบาลมีอิสระในการปกครองตนเองรับผิดชอบต่อกิจการของท้องถิ่นทุกด้านโดยตรง รวมทั้งกิจการตำรวจโบโร หัวหน้าตำรวจของเมืองหรือโบโร ปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมของท้องถิ่นอย่างใกล้ชิดโดยผ่านทางคณะกรรมการ และนายกเทศมนตรี (Mayor) เป็นสมาชิกคณะกรรมการตำรวจโดยตำแหน่ง

3. ตำรวจนครบาลแห่งลอนดอน (London Metropolitan Police Force)

ตำรวจนครบาลแห่งลอนดอนของอังกฤษ ตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1829 ตามพระราชบัญญัติ ตำรวจนครบาล รับผิดชอบพื้นที่ในรัศมีประมาณ 15 ไมล์ ประกอบด้วย County of London (ยกเว้น City of London) County of Middlesex และ โบโรอีก 3 แห่ง คือ Croydon, East Ham และ West Ham ตำรวจนครบาลแห่งลอนดอน อยู่ได้รับความรับผิดชอบและการบังคับบัญชาโดยตรงของกระทรวงมหาดไทย เริ่มตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1829 องค์กร ปกครองท้องถิ่นไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบเหมือนกับตำรวจประเภทอื่น ๆ ของอังกฤษ แต่รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยต้องตอบกระทู้หรือข้อซักถามจากรัฐสภา เกี่ยวกับกิจการตำรวจนครบาล ส่วนงานตำรวจท้องถิ่นอื่นหรือตำรวจภูธรนั้น รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา เพราะมีสภาท้องถิ่นคุมอยู่แล้ว

หัวหน้าตำรวจนครบาลอังกฤษมีตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการตำรวจนครบาล (Commissioner of Police the Metropolis) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากกษัตริย์ของอังกฤษโดยการกราบทูลเสนอของ รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย แต่ผู้บัญชาการตำรวจของอังกฤษมิใช่เป็นตำรวจ แต่เป็นผู้ดำรงตำแหน่ง “Justice of the Peace” มีผู้ช่วยผู้บัญชาการ 5 คน และมี “ผู้บังคับการ” (Commander) อีกหลายตำแหน่งซึ่งทำหน้าที่เป็นรองผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจนครบาลอังกฤษแบ่งพื้นที่รับผิดชอบออกเป็น 4 เขต แต่ละเขตมีผู้บังคับการรับผิดชอบ แต่ละกองบังคับการเขตแบ่งเป็นกองหรือฝ่าย (Division) ซึ่งแต่ละกองมีหลายกองกำกับการ (ประมาณกองละ 3-4 กองบังคับการ) มีทั้งหัวหน้าผู้กำกับการ (Chief Superintendent) รับผิดชอบงานของแต่ละกองและแต่ละกองยังมีผู้กำกับการสืบสวนสอบสวน (Divisional Detective Superintendent) ประจำอยู่ด้วย

กองบัญชาการตำรวจนครบาล หรือ นิวสก็อตแลนด์ยาร์ด แบ่งออกเป็นสำนักงาน 6 สำนักงาน คือ สำนักงานการบริหารและการปฏิบัติการ สำนักงานการจราจรและการขนส่ง สำนักงานการสืบสวนสอบสวนคดีอาชญากรรม สำนักงานการจัดองค์การและการฝึกอบรม สำนักงานเลขานุการ และสำนักงานกฎหมายเป็นสำนักงานของผู้ว่าคดี (Solicitor) ทำหน้าที่ฟ้องร้องคดีในเขตนครบาล

งานที่สร้างชื่อเสียงให้แก่ตำรวจนครบาลหรือ สก็อตแลนด์ยาร์ด มากที่สุด คือ งานสืบสวนสอบสวนคดีอาชญากรรม มีนักสืบหรือตำรวจนอกเครื่องแบบประมาณ 1,700 คน และยังมีสายสืบแบ่งเป็นหน่วยอิสระประจำอยู่ทุกกอง (Division) ทำหน้าที่ทั้งในเขตนครบาลและแขวง (Count) ใกล้เคียงหรือร่วมมือกับฝ่ายสืบสวนของตำรวจท้องถิ่น ๆ และทำหน้าที่อารักขาบุคคลสำคัญจากต่างประเทศ ประสานงานกับฝ่ายข่าวกรองของทหาร และสนับสนุนงานด้านศุลกากรต่อต้านการจารกรรมและการก่อวินาศกรรม ตามคำสั่งของรัฐบาล ภารกิจทั้งหมดนี้เรียกว่า C.I.D. (Central Investigation Department) ซึ่งตำรวจท้องถิ่นอื่น ๆ ก็มีเช่นกัน

4. ตำรวจนครบาลลอนดอน (City of London Police) มีพื้นที่รับผิดชอบประมาณ 1 ตารางไมล์ ตรงที่เป็นนครลอนดอนเท่านั้น เดิมนครลอนดอนให้ประชาชนรักษาความสงบเองโดยพลัดเปลี่ยนกันจัดเวรยามออกตรวจตระเวนท้องถนนในเวลากลางคืน เรียกว่า Watch and Ward ต่อมาในปี ค.ศ. 1693 มี พระราชบัญญัติสภาสามัญ (Common council Act, 1639) ของนครลอนดอนกำหนดให้จัดพลตระเวนออกตรวจตรานครลอนดอนในยามกลางคืนและให้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของนายกเทศมนตรี ปี ค.ศ. 1839 มี พระราชบัญญัติตำรวจนครลอนดอนออกมารับรองภารกิจของตำรวจนครลอนดอนโดยไม่เปลี่ยนรูปแบบเดิมเท่าใดนัก ปี ค.ศ. 1919 มี พระราชบัญญัติตำรวจนครลอนดอนอีกฉบับหนึ่ง ให้รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจควบคุมตรวจตรากิจการตำรวจนครลอนดอนได้แต่ก็ยังสังกัดศาล (ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี เทศมนตรี และสมาชิกสภา) เช่นเดิม แต่การบริหารงานตำรวจเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาการตำรวจนครลอนดอนโดยตรง สภาสภาของสภาไม่ได้มีอำนาจในการควบคุมระเบียบวินัยและการเลื่อนขั้นตำแหน่งและเงินเดือนของตำรวจนครลอนดอน ผู้บัญชาการได้รับการแต่งตั้งจากประธานสภาสามัญลอนดอน โดยพระเจ้าแผ่นดินทรงเห็นชอบตามเสนอ ระบบตำรวจแห่งนี้แห่งเดียวที่ให้ผู้บัญชาการตำรวจมีอำนาจบริหารงานทุกอย่าง

ระบบตำรวจของอังกฤษและเวลส์ทั้ง 4 ประเภทเป็น “หน่วยงานตำรวจ” (Police Authorities) ที่ขึ้นตรงต่อองค์กรแตกต่างกันกล่าวคือ ตำรวจแขวงขึ้นต่อคณะกรรมการร่วมที่สภาแขวงคัดเลือกมาครั้งหนึ่งฝ่ายตุลาการแขวงแต่งตั้งครั้งหนึ่ง ตำรวจโบโรอยู่ภายใต้การรับผิดชอบ Watch Committee โดยสภาเมือง (รูปแบบเทศบาล) ตำรวจนครบาลลอนดอนขึ้นกับรัฐมนตรี

มหาดไทยโดยตรงแต่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของรัฐสภา ส่วนตำรวจนครลอนขึ้นกับศาลของสภาสามัญนครลอนดอน หรือสภานายกเทศมนตรี

อย่างไรก็ตาม ระบบตำรวจอังกฤษมีการบริหารจัดการโดยได้รับอิทธิพลจาก เซอร์ โรเบิร์ต พีล (Sir Robert Peel) รัฐมนตรีมหาดไทย ที่มีความเห็นว่า การปรับปรุงสังคมให้ดีขึ้นนั้น จะต้องปรับปรุง กิจการตำรวจให้มีประสิทธิภาพ มีองค์กรและการควบคุมปัญหาอาชญากรรม ลำดับชั้นมีตำรวจอาชีพที่ได้รับการฝึกฝน วิชาการตำรวจซึ่งได้กำหนดไว้ในปี ค.ศ.1829 และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปจนปัจจุบัน 13 ประการ คือ

1. ตำรวจจะต้องมีความมั่นคง มีประสิทธิภาพ และจัดรูปหน่วยงานตามแบบสายบังคับบัญชาของทหาร
2. ตำรวจจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล
3. การที่ไม่มีอาชญากรรมนั้น ก็คือสิ่งที่พิสูจน์ประสิทธิภาพของตำรวจได้เป็นอย่างดี
4. การกระจายข่าวสารเกี่ยวกับอาชญากรรมเป็นสิ่งจำเป็น
5. การเพิ่มกำลังของตำรวจตามกาลเวลา และยุคสมัยเป็นสิ่งจำเป็น
6. คุณสมบัติสำคัญที่ตำรวจจะขาดเสียมิได้ ก็คือ การควบคุมอารมณ์ของตนได้อย่างสมบูรณ์ เพราะกริยาที่เยียบสงบ และพิจารณาอย่างมีสติจะได้ผลดี กว่าการใช้กริยารุนแรงมาก
7. บุคลิกภาพลักษณะท่าทีและการแต่งกายที่เหมาะสม ความตาจะสร้างความเชื่อถือได้มาก
8. การฝึกอบรมบุคคลและการสงวนรักษามูลค่าไว้เป็นหัวใจสำคัญของประสิทธิภาพของตำรวจ
9. เพื่อความมั่นคงและปลอดภัยของประชาชนต้องกำหนดหมายเลขประจำไว้ให้แก่ตำรวจทุกคน
10. การรับตำรวจเข้าทำงานอยู่บนรากฐานการทดลองปฏิบัติราชการ
11. การบันทึกกิจการตำรวจเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการแจกจ่ายกำลังตำรวจ
12. การที่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นของอังกฤษได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อกิจการตำรวจโดยตรงนั้น นับเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ตำรวจอังกฤษเป็นที่รู้จักกันทั่วโลกว่าเป็นตำรวจของประชาชน เพราะตำรวจอังกฤษมิใช่ข้าราชการที่รัฐบาลส่วนกลางส่งมา การใช้อำนาจไปในทางที่ผิด การกดขี่ข่มเหงประชาชนและการทุจริตต่อหน้าที่จึงทำได้ยากมาก เพราะประชาชนจะควบคุมอย่างใกล้ชิด
13. ตำรวจอังกฤษมิได้เป็นตำรวจของกรมตำรวจจากรัฐบาลกลาง ไม่ได้เป็นข้าราชการที่มีเจ้านายหลายชั้นคอยควบคุม ไม่ได้เป็นตำรวจของกระทรวงมหาดไทย แต่เป็นตำรวจในสังกัดของ

ประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง โดยกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ดูแลและให้บริการแก่ตำรวจในท้องถิ่นเพียงบางประการเท่านั้น

7.2 ระบบตำรวจฝรั่งเศส (สำนักข่าวอิศรา, 2563, ออนไลน์)

ฝรั่งเศสแบ่งกิจการตำรวจออกเป็น 3 ประเภทได้แก่

1. ตำรวจแห่งชาติที่เป็นข้าราชการพลเรือน (Police Nationale) สังกัดโดยตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายใน
2. ตำรวจของท้องถิ่นที่เป็นข้าราชการพลเรือน (Police Municipale) ขึ้นตรงต่อนายกเทศมนตรี (Maire) ในแต่ละท้องถิ่น และ
3. ตำรวจแห่งชาติที่มีสถานะทางทหาร (Gendarmerie Nationale) สังกัดโดยตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายใน

นอกจากนี้ยังสามารถแบ่งประเภทตำรวจตามลักษณะของการใช้อำนาจ ได้เป็น 2 ลักษณะคือ

1) การใช้อำนาจตำรวจตามกฎหมายอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (Police Judiciaire) ซึ่งมีลักษณะของการใช้อำนาจเพื่อการแก้ไขหรือปราบปราม (répressive) อำนาจตามกฎหมายนี้ได้มอบให้แก่ตำรวจระดับชาติทั้งสถานะพลเรือนและกลาโหม แต่กฎหมายก็ไม่ตัดสิทธิตำรวจท้องถิ่นในการดำเนินกิจการทางอาญา โดยกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 21-2 กำหนดให้ตำรวจท้องถิ่นมีหน้าที่ในการเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานทางอาญา และเป็นกรยกเว้นอำนาจตำรวจท้องถิ่นที่ถูกโอนไปไว้กับผู้บังคับบัญชาของตำรวจแห่งชาติที่รับผิดชอบคดีนั้นเป็นการชั่วคราว โดยหลักแล้วการใช้อำนาจตำรวจตามกฎหมายอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้นจะมีลักษณะที่เหมือนกับตำรวจของประเทศไทยทั้งรูปแบบและเนื้อหา

2) การใช้อำนาจตำรวจทางปกครอง (Police Administrative) เป็นการใช้อำนาจเพื่อการป้องกัน (préventif) มีลักษณะตรงข้ามกับอำนาจตำรวจตามกฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาความอาญา เนื่องจากการใช้อำนาจตามกฎหมายปกครองและข้อบัญญัติอื่น ๆ ที่ออกโดยรัฐมนตรีผู้แทนของรัฐในระดับ Département และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การใช้อำนาจตำรวจทางปกครองเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงสาธารณะและสุขอนามัยสาธารณะ ซึ่งไม่มีความจำเป็นที่ผู้ใช้อำนาจทางปกครองจะต้องเป็นตำรวจเสมอไป ผู้แทนของรัฐในระดับ Département สามารถใช้อำนาจตำรวจทางปกครองผ่านการออกกฎ หรือ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อย และหากปรากฏว่ามีการละเมิดข้อกำหนดที่ได้กำหนด ก็จะเป็นอำนาจของตำรวจที่ใช้อำนาจตามกฎหมายอาญาที่จะรับช่วงในการดำเนินคดีต่อไป โดยทั่วไปนายกเทศมนตรี

(maire) เป็นผู้ใช้อำนาจตำรวจทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม มาตรา L.2212-2 เป็นอำนาจตำรวจของนายกเทศมนตรี

ตำรวจฝรั่งเศสมีระบบตามลักษณะการปกครอง คือในเขตเทศบาลที่มีขนาดใหญ่จะมี ตำรวจของตนเองเป็นตำรวจเทศบาลหรือตำรวจท้องถิ่นชนบท เขตพื้นที่ชุมชนหรือเมืองที่มี ประชากรต่ำกว่า 1,000 คน จะไม่มีตำรวจท้องถิ่นแต่อยู่ใต้เขตอำนาจของ Gendarmerie โดยแต่ละ Canton (เขตปกครองคล้าย ๆ ตำบลหรืออำเภอ แต่ละ Canton มีหลาย Commune) จะมี Gendarmerie ประจำอยู่ 7 หมู่ ๆ ละประมาณ 5-14 คนตามขนาดของพื้นที่ Canton ประมาณ 25 แห่งรวมกันเป็น เขตปกครองเรียกว่า Department (จังหวัดหรือมณฑล) สายการบังคับบัญชาของ Gendarmerie ในแต่ละ มณฑลเป็นแบบทหารคือ หลาย ๆ หมู่ของ Canton รวมกันเป็นกองร้อย (Company) หลาย ๆ กองร้อยในแต่ละ Department เป็นที่ศูนย์จะมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายสอบสวนคืออาชญากรรมและการ ควบคุมจราจรประจำ บางแห่งอาจทำหน้าที่ Police Judiciaire (C.I.D.) ด้วย โดยทั่วไป Gendarmerie จะรับผิดชอบคดีที่มีลักษณะ เป็นเรื่องของท้องถิ่นเท่านั้น นอกจากนั้นยังทำหน้าที่เป็นตำรวจทหาร (Military Police)

การจัดการรูปแบบขององค์กรและการบริหารของตำรวจท้องถิ่นของฝรั่งเศส ดำเนินงานโดย กองบัญชาการใหญ่ในกรุงปารีส มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการฝึกอบรมตำรวจ (Gendarmerie de la paix) และมีกำลังพล สำรองไว้ สำหรับส่งไปช่วยเหลือตำรวจท้องถิ่นกรณีมีเหตุจำเป็น ปกติหน่วย สนับสนุนนี้จะมีหน้าที่รักษาความปลอดภัยตามเส้นทางคมนาคม โดยเฉพาะทางรถไฟ และให้ความ ช่วยเหลือประชาชนยามประสบภัยพิบัติ โดยมีผู้บังคับบัญชาสูงสุดของตำรวจท้องถิ่นทั่วประเทศ เรียกว่า ผู้อำนวยการรักษาความปลอดภัยของประชาชน สังกัดกระทรวงมหาดไทย

ตำรวจท้องถิ่นในแต่ละเมือง จะทำการสืบสวนแต่ละคดีเฉพาะคดีที่มีโทษสถานเบา ส่วน คดีอุกฉกรรจ์หรือคดีที่ต้องใช้เทคนิคหรือความชำนาญพิเศษ ตำรวจของแต่ละเมืองจะทำการ สืบสวนเพียงเบื้องต้นแล้วจะแจ้งมายังศูนย์การสืบสวนภาคให้ร่วมปฏิบัติงาน การดำเนินการสืบสวน สอบสวนจึงเริ่มจากพนักงานสอบสวนของแต่ละเมือง (แต่ละเทศบาลที่มีตำรวจท้องถิ่น) ควบคุม โดยกองการสืบสวนสอบสวนประจำภาคของตำรวจท้องถิ่น ซึ่งอยู่ใต้การบัญชาการของฝ่าย สืบสวนในกองบัญชาการใหญ่ที่กรุงปารีส และรับผิดชอบหรือทำหน้าที่เป็น “สำนักงานแห่งชาติ” ซึ่งหน่วย INTERPOL ของฝรั่งเศสสังกัดตำรวจ Surete National ปฏิบัติหน้าที่แต่ละด้านของตำรวจ และเน้นการสืบสวนสอบสวนคดีอาชญากรรม

การจัดรูปแบบและโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของตำรวจท้องถิ่น

เพื่อให้การรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงของท้องถิ่นและสุขอนามัยสาธารณะของ ท้องถิ่นได้รับการปกป้อง กฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้นายกเทศมนตรี

สามารถจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นได้ ยกเว้นในพื้นที่ห่างไกลที่ไม่สามารถจัดตั้งตำรวจของท้องถิ่นได้ กฎหมายให้นายกเทศมนตรีสามารถตั้ง ผู้พิทักษ์ชนบท (Garde Champêtre) เพื่อทำหน้าที่แทน ตำรวจของท้องถิ่นได้ แต่การจัดตั้งผู้พิทักษ์ชนบทนี้มีข้อแม้คือต้องใช้อำนาจร่วมกับ ตำรวจแห่งชาติ ที่มีสถานะทางทหาร และมาตรา L.2212-5 กฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้ ตำรวจท้องถิ่นมีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อย การดูแลเพื่อให้มีการปฏิบัติตามข้อบัญญัติ ท้องถิ่น การดูแลความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายการจราจร การดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย ผังเมือง

โครงสร้างองค์กรของตำรวจท้องถิ่นสามารถแบ่งลำดับชั้นของตำรวจท้องถิ่น ออกเป็น 3 ระดับ คือ

1. ตำรวจท้องถิ่นประเภท C หรือชั้นประทวน มีคุณสมบัติทั่วไป คือ มีอายุ 18 ปี เป็น คนในกำกับของรัฐบาลฝรั่งเศส และประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปหรือรัฐที่มีความตกลงกันระดับ พหุภาคี และสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (bac) หรือเทียบเท่า โดยที่ตำรวจท้องถิ่น ประเภท C สามารถสอบเลื่อนระดับไปสู่ชั้นสัญญาบัตรได้หากมีคุณสมบัติตามที่กำหนด

2. ตำรวจท้องถิ่นประเภท B หรือชั้นสัญญาบัตร มีคุณสมบัติทั่วไปไม่ต่างจากตำรวจ ท้องถิ่นประเภท C

3. ตำรวจท้องถิ่นประเภท A หรือผู้บัญชาการตำรวจท้องถิ่น (Directeur de Police Municipale) มีคุณสมบัติ คือสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีหรือปริญญาชั้น 2 ที่ได้รับการ รับรอง

นายกเทศมนตรีอำนาจเด็ดขาดที่จะรับสมัครแต่งตั้งหรือปลดตำรวจท้องถิ่นออกจาก หน้าที

7.3 ระบบตำรวจอิตาลี

อิตาลีมีระบบตำรวจ 2 ระบบคือ ตำรวจแห่งชาติ (Police Nationale) และตำรวจของ เทศบาล (Police Municipale) หรือ ตำรวจท้องถิ่นเรียกว่า ตำรวจเทศกิจ (Vigili Urbani) ซึ่งเป็น ตำรวจที่ทำหน้าที่เป็นผู้รักษาเทศบัญญัติและดูแลกิจการของเทศบาล ขึ้นตรงกับนายกเทศมนตรีของ เมืองใหญ่ ๆ เช่น โรม มิลาน เวนิส เป็นต้น ภารกิจของตำรวจเทศกิจมีขอบเขตจำกัดเฉพาะในกิจการ 5 ประเภท ได้แก่

1. การดูแลตลาดและร้านค้า
2. การควบคุมทะเบียน การเกิด การตาย
3. การทะเบียนและควบคุมรถแท็กซี่ สวนสาธารณะ กฎหมายควบคุมสิ่งก่อสร้าง โรง

ฆ่าสัตว์ สุสาน

4. รักษากฎหมายเกี่ยวกับสาธารณสุข

5. ควบคุมการจราจรในเขตเทศบาล

ตำรวจเทศกิจจึงเป็นตำรวจท้องถิ่นที่ทำหน้าที่เพียงการป้องกันชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเฉพาะในกรณีความผิดซึ่งหน้า (Caught in the act) เมื่อจับกุมผู้กระทำผิดคดีอาชญากรรมได้แล้วก็จะนำตัวผู้กระทำผิดไปมอบกับตำรวจส่วนกลาง (State police (Polizia di Stato : P.S.)) ทำการสอบสวนต่อไป การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจเทศกิจนี้เองจึงเคยมีแนวคิดที่จะให้รวมตัวกันกับตำรวจส่วนกลาง และในปี ค.ศ. 1879 กระทรวงมหาดไทยก็ดำเนินการรวม 2 หน่วยงานตำรวจเข้าด้วยกันแต่ต่อมาก็แยกตัวจากกันโดยตำรวจเทศกิจได้แยกตัวมาสังกัดเทศบาลอย่างเดิม

7.4 ระบบตำรวจเนเธอร์แลนด์

อัยการมีบทบาทสำคัญในกิจการตำรวจของเนเธอร์แลนด์ โดยที่การสืบสวนสอบสวนคดีอาชญากรรมเป็นหน้าที่ของอัยการ รัฐบาลกลางแต่งตั้งผู้บังคับการตำรวจ (Commissioner of Police) ไปประจำยังส่วนภูมิภาค และควบคุมกิจการตำรวจท้องถิ่น ผ่านทางพนักงานของกรมอัยการ (Public Prosecutor Department)

ในเมืองเล็ก ๆ ที่เทศบาลหรือในชนบทที่ไม่สามารถจัดกิจการตำรวจขึ้นมาเป็นหน่วยงานได้เองก็มี Constable เป็นตำรวจประจำหมู่บ้าน (ซึ่งมิใช่ตำรวจอาชีพ) แต่ทำหน้าที่ทางกิจการตำรวจและอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วย Corps Marechaussee ซึ่งเป็นกองกำลังตำรวจกึ่งทหารตามแบบ Gendarmerie ของฝรั่งเศสซึ่งได้จัดตั้งหน่วยขึ้น ในปี ค.ศ. 1814 หลังจากได้อิสรภาพคืนจากฝรั่งเศสแล้วไม่ถึงปี หน่วยตำรวจกึ่งทหารของเนเธอร์แลนด์ในสมัยนั้น สังกัดกระทรวงการสงคราม

ปัจจุบันตำรวจของเนเธอร์แลนด์ มีทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ดังนี้

1. ตำรวจส่วนกลาง (State Police Corps) หรือตำรวจแห่งชาติมีชื่อเรียกว่า Rijkspolitie มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการตำรวจทั่วประเทศ (ยกเว้นในเขตเทศบาลใหญ่ ที่มีตำรวจเทศบาล) ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีอาชญากรรม ควบคุมการจราจรทั้งทางบกและทางน้ำ ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมความประพฤติของเยาวชน ตำรวจส่วนกลาง แบ่งพื้นที่ออกเป็นเขต (Districts) สังกัด กระทรวงยุติธรรม และมีโรงเรียนการตำรวจ โรงเรียนการจราจรและโรงเรียนตำรวจสุนัขอยู่ในความรับผิดชอบ โดยมีอธิบดีกรมตำรวจ (Inspector – General) เป็นผู้บริหาร และเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของตำรวจส่วนกลาง มีผู้ช่วยอธิบดี มีรับผิดชอบงานเป็นเขตอีก 5 คน

2. ตำรวจเทศบาล (Municipal Police) ในเทศบาลขนาดใหญ่ทั่วประเทศซึ่งมีอยู่ประมาณ 130 แห่ง มีหน่วยตำรวจของตนเอง ซึ่งหมายความว่ารัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจการบริหารและการปกครองไปสู่ท้องถิ่น ในพื้นที่ซึ่งประชากรหนาแน่นและสามารถเลี้ยงตนเองได้ โดยให้รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดระบบต่าง ๆ ของตำรวจเทศบาลทั่วประเทศขึ้น

และเป็นผู้กำหนดว่าเทศบาลหนึ่งควรมีกำลังพลตำรวจจำนวนเท่าใด การแต่งตั้งหัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาตำรวจเทศบาลนั้น เป็นการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ส่วนตำแหน่งรองลงมาให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง

เนื่องจากนายกเทศมนตรีมีหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเขตเทศบาลดังนั้นจึงมีอำนาจในการบังคับบัญชาตำรวจทุกหน่วยที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาล รวมทั้งตำรวจส่วนกลางด้วย ในการปฏิบัติหน้าที่ตำรวจเทศบาลสามารถร้องขอตำรวจส่วนกลางให้เข้ามาสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่และหากมีเหตุฉุกเฉินอาจขอกำลังจากหน่วยตำรวจเทศบาลข้างเคียงหรือกำลังทหารมาสนับสนุนได้

รัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมใช้อำนาจในการควบคุมการสืบสวนสอบสวนผ่านอธิการบดีกรมอัยการ ซึ่งมีอำนาจสั่งการตำรวจทั้งส่วนกลางและตำรวจเทศบาลด้วย หน่วยตำรวจของเทศบาลขนาดใหญ่จะมีแผนกสืบสวนสอบสวนคดีอาชญากรรม แผนกทะเบียนคนต่างด้าว แผนกการข่าว แผนกควบคุมเยาวชน แผนกจราจร และตำรวจควบคุมศีลธรรม (Morals Police) และในกระทรวงยุติธรรมนั้นมีเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ชำนาญด้านต่าง ๆ เช่น การถ่ายภาพ การตรวจสอบเอกสารคดี แปลกปลอม ยาเสพติด และการค้ามนุษย์ โดยมีห้องทดลองเกี่ยวกับการพิสูจน์หลักฐานอยู่ในกระทรวงยุติธรรมด้วย

7.5 ระบบตำรวจเยอรมนี

ภายหลังการแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1949 สภาสัมพันธมิตรอนุมัติให้ จัดตั้งประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี และได้มีคำสั่งการจัดองค์กรตำรวจใหม่ โดยประกาศนโยบายว่าตำรวจในแต่ละท้องถิ่นจะต้องไม่จัดขึ้นในรูปแบบของทหารและจะไม่รวมอำนาจไว้ในส่วนกลาง กำหนดภารกิจและความรับผิดชอบของตำรวจ โดยมุ่งให้เป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและนำตัวผู้กระทำความผิดไปสู่การพิจารณาของศาล ให้เทศบาลแต่ละแห่งที่สามารถดำเนินกิจการของท้องถิ่นและจัดกิจการตำรวจของท้องถิ่นขึ้นมาเอง แต่ให้จัดในรูปแบบการกระจายอำนาจ ห้ามการรวบรวมกำลังพลตำรวจท้องถิ่นเข้าด้วยกัน (เพราะเกรงว่าจะเป็นอันตรายต่อรัฐบาลประชาธิปไตยที่ตั้งขึ้นใหม่ และจะเป็นภัยต่อทหารสัมพันธมิตร) ห้ามตำรวจยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมืองนอกเหนือไปจากสิทธิในการลงคะแนนเสียง

สัมพันธมิตรได้ถอนตัวออกจากการควบคุมตำรวจในแคว้นต่าง ๆ ของเยอรมนีในปี ค.ศ. 1950 ในปี ค.ศ. 1951 รัฐบาลเยอรมนีได้จัดตั้งตำรวจตระเวนชายแดนขึ้น มีหน้าที่ตรวจตราเส้นแบ่งเขตประเทศเยอรมนีทั้งสอง กิจการตำรวจทั่วประเทศเป็นอำนาจของแต่ละรัฐ (Lander or State) ที่จะจัดกิจการตำรวจภายในรัฐเอง เนื่องจากเป็นประเทศสหพันธ์รัฐ

ตำรวจในแต่ละรัฐ ส่วนมากมีรูปแบบคล้ายคลึงกัน รัฐบาลกลางมีอำนาจตรวจสอบกิจการตำรวจในแต่ละรัฐหรือแคว้นได้ แต่ไม่มีอำนาจในการบริหารงานและควบคุมกิจการตำรวจ แต่ละแคว้นมีอิสระในการดำเนินกิจการตำรวจเอง และมีอำนาจหน้าที่เฉพาะในแคว้นของตนเท่านั้น รัฐบาลไม่ต้องออกเงินอุดหนุน

ตำรวจแต่ละแคว้นมี 5 ประเภท คือ

1. ตำรวจรัฐ (State Police) มีทุกแคว้นมีหน้าที่รับผิดชอบการรักษาความสงบเรียบร้อย ควบคุมการจราจร และป้องกันอาชญากรรม ในบางแคว้นที่มีตำรวจเทศบาล ตำรวจประจำรัฐจะปฏิบัติหน้าที่เฉพาะนอกเขตเทศบาลเท่านั้น

2. ตำรวจเทศบาล (Communal Police) มีเฉพาะแคว้นเบอร์เมนและเฮสส์เท่านั้น รับผิดชอบงานตำรวจเฉพาะในเขตคอมมูนหรือเขตชุมชนใหญ่ ปฏิบัติหน้าที่คล้ายคลึงกับตำรวจรัฐ

3. ตำรวจสืบสวนสอบสวนคดีอาชญากรรม (Criminal Police) ทำหน้าที่ด้านการสืบสวนสอบสวน เหมือน (The Criminal Investigation Department: C.I.D.) ของอังกฤษ

4. ตำรวจบรรเทาสาธารณภัย (Emergency Police) มีทุกรัฐเป็นตำรวจหน่วยพิเศษที่มีเครื่องมือและอุปกรณ์สำหรับช่วยเหลือประชาชนในยามที่เกิดภัยพิบัติต่าง ๆ เช่น น้ำท่วม หิมะถล่ม แผ่นดินไหว เพลิงไหม้และการปราบจลาจล เป็นต้น ตำรวจหน่วยนี้มีเครื่องมือและอาวุธที่ทันสมัย นอกจากนี้ยังรับผิดชอบด้านการฝึกอบรมตำรวจที่เข้ามาใหม่ด้วย

5. ตำรวจน้ำ (Water Police) มีทุกรัฐ ปฏิบัติหน้าที่ด้านการควบคุมการจราจรทางน้ำในแม่น้ำ ลำคลอง ปากอ่าวและชายฝั่งทะเลป้องกันภัยที่เกิดขึ้นแก่เรือ ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางน้ำ ควบคุมการเดินทางเรือและออกใบอนุญาตเอกสารต่าง ๆ แก่เรือ

รัฐบาลกลางมีตำรวจในความรับผิดชอบ 3 ประเภท คือ

1. ตำรวจตระเวนชายแดน (Frontier Police) สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ตระเวนและป้องกันชายแดนระหว่างประเทศ จัดองค์กรในรูปแบบทหารแบ่งออกเป็น 4 เขต คือ เขตใต้มีศูนย์บัญชาการที่มูมิต เขตภาคกลางที่คาสเซิล เขตเหนือที่เฮนโนเวอร์ และเขตชายฝั่งทะเลที่ซิล ตำรวจชายแดนจัดหน่วยเป็นหมวด กองร้อยและกองพันแบบทหารที่ติดอาวุธทันสมัย มีหน้าที่ตรวจสอบหนังสือเดินทางเข้าประเทศและปราบปรามการลักลอบเข้าประเทศด้วย

2. ตำรวจรถไฟ (Railway Police) สังกัดกระทรวงการขนส่ง มีหน้าที่ป้องกันเส้นทางสถานีและที่ทำการของรถไฟซึ่งอยู่ทั่วประเทศ

3. ตำรวจป่าไม้ (Forest Police) สังกัดองค์กรป่าไม้

7.6 ระบบตำรวจสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาประกอบด้วยมลรัฐ 50 มลรัฐ มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยสมบูรณ์แบบ การปกครองได้กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น โดย แต่ละท้องถิ่นไม่ว่าจะมีขนาดเล็กหรือใหญ่ต่างก็มีอำนาจในการจัดการเกี่ยวกับการปกครองตนเอง แต่ละมลรัฐ (State) มีรัฐธรรมนูญซึ่งมีบทบัญญัติแตกต่างกันตามความประสงค์ของประชาชนในมลรัฐนั้น ๆ และมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของประชาชน การรักษากฎหมายเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยมีตำรวจประจำมลรัฐ (State Police) แต่โดยเหตุที่การปกครองของแต่ละมลรัฐมีอิสระต่อกันและมีกฎหมายของตนเองบางครั้งจึงเป็นปัญหาอาชญากรรมข้ามมลรัฐซึ่งปัจจุบันก็สามารถแก้ไขได้ด้วยการร่วมมือระหว่างมลรัฐ และระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละระดับซึ่งมีหลายระดับ แต่ละมลรัฐแบ่งเขตปกครองเป็นเคาน์ตี (County) แต่ละเคาน์ตีที่มีพื้นที่ประมาณ 1,000 ตารางไมล์ มีสภาพบริหารส่วนมากจะเป็นรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ และมีหน้าที่สำคัญคือการรักษากฎหมาย โดยรับผิดชอบร่วมกับรัฐบาลประจำมลรัฐและหน้าที่บางอย่างก็ร่วมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อยลงไปเช่น เทศบาล หรือทาวน์ชิป (Township) องค์กรปกครองท้องถิ่นที่สำคัญที่สุดคือ City เป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระมาก โดย City มีกฎบัตร (Charter) ของตนเองคล้ายรัฐธรรมนูญ กำหนดโครงสร้างการปกครองเมือง

City มีการปกครอง 3 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 นายกเทศมนตรี-สภา (Mayor-Council) เป็นการปกครองที่ย่อมาจากระบอบประธานาธิบดี-รัฐสภา ของประเทศสหรัฐ (Federal State) นายกเทศมนตรีและสภาได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง มีการแบ่งแยกอำนาจบริหารอำนาจนิติบัญญัติออกจากกัน

รูปแบบที่ 2 คณะกรรมาธิการ (Committee) เป็นการปกครองโดยใช้กรรมาธิการประมาณ 5-7 คน มีอำนาจร่วมกัน แบ่งการบริหารออกเป็นแผนกต่าง ๆ แบบนี้ไม่ค่อยได้รับความนิยม เพราะขาดผู้นำทำให้หน่วยงาน ขาดการประสานงานซึ่งกันและกัน

รูปแบบที่ 3 ผู้จัดการเมือง (City Manager) เป็นสภานิติบัญญัติมีอำนาจ แต่งตั้ง “คณะผู้บริหาร” (คล้ายการปกครองโดยรัฐสภาของอังกฤษ) “สภา” มีหน้าที่ ออกกฎหมาย พิจารณานุมัติงบประมาณ และ ควบคุมการทำงานของคณะผู้บริหาร และมีมติถอดถอนได้ คณะผู้บริหารที่สภานิติบัญญัติแต่งตั้งนี้ จะนำนโยบายต่าง ๆ เสนอต่อสภาเพื่อลงมติ วิธีการปกครองท้องถิ่นแบบนี้ได้รับความนิยมมากขึ้นเรื่อย ๆ แม้แต่ เคาน์ตี บางแห่งก็เริ่มหันมาใช้ในการปกครองแบบนี้

ความมีอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นทำให้รัฐบาลของแต่ละมลรัฐพยายามที่จะเข้าแทรกแซงการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น เช่น จัดสรรงบประมาณช่วยเหลือในกิจการด้านการศึกษาและสวัสดิการ การปกครองท้องถิ่นของสหรัฐสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถ

ข้าราชการสิทธิในการปกครองตนเอง และการปกครองท้องถิ่นนี้เองที่ส่งผลให้ตำรวจสหรัฐอเมริกา มีหลายหน่วยต่างก็เป็นอิสระเพราะขึ้นตรงต่อองค์กรการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ สหรัฐอเมริกามี หน่วยงานตำรวจประมาณ 40,000 แห่ง

การรวมตัวกันอยู่เป็นชุมชนของสหรัฐอเมริกา เป็นเขตชุมชนหนาแน่นที่มีความเจริญและเป็นศูนย์กลางธุรกิจและการปกครองในเขตนั้นส่วนมากจะมีความเจริญแบบชุมชนในเมือง (Urban Area) และโบโรในสหรัฐก็มีองค์กรการปกครองตนเอง (Local Body) ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เทศบาล หรือ คณะกรรมการ ส่วนคำว่า Incorporated Town นั้น คือ เมืองเล็ก ๆ ในละแวกใกล้เคียงกัน รวมตัวกันเข้า และจัดตั้งองค์กรการปกครองท้องถิ่นขึ้นมา สหรัฐมี Village, Borough และ Incorporated Town อยู่ประมาณ 15,000 แห่งที่มีกิจการตำรวจของตนเอง คือมีตั้งแต่เป็นกรมตำรวจของเมืองสังกัดองค์กรส่วนท้องถิ่น มีกำลังพลมาก ไปจนถึงมีตำรวจ 2-3 คน หรือมาร์แชล และผู้ช่วย 2-3 คน ตอนแรกตำรวจหมู่บ้านเหล่านี้ได้รับการแต่งตั้ง ให้ทำหน้าที่เล็กน้อย เช่น ตรวจตราหมู่บ้านยามกลางคืนและควบคุมการจราจรในตอนกลางวัน ต่อมาทำหน้าที่ป้องกัน และปราบปรามอาชญากรรม เหมือนเจ้าหน้าที่ตำรวจหน่วยอื่น ๆ ด้วย โดยที่ตำรวจหมู่บ้านเหล่านี้บางแห่งก็ได้รับเงินเดือนเต็มเป็นงานประจำและมีเครื่องแบบ บางแห่งก็เป็นงานล่องเวลาเท่านั้น

ตำรวจสหรัฐอเมริกาส่วนมากขึ้นตรงต่อหัวหน้าสูงสุดของการบริหารท้องถิ่น ได้แก่ นายกเทศมนตรี (Mayor) ปลัดเทศบาล (City Manager) หรือ ผู้ว่าราชการของรัฐ (Governor) ตามรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแต่ละประเภท ต่างจากตำรวจอังกฤษ ขึ้นอยู่กับสภาหรือคณะกรรมการกิจการตำรวจของอังกฤษจึงไม่มีผู้ใดมีอำนาจมาก แต่เป็นการรับผิดชอบร่วมกันในรูปแบบคณะกรรมการ การสร้างอิทธิพลในกิจการตำรวจจึงทำได้ยาก เพราะได้สังกัดตัวบุคคล ที่คล้ายคลึงกันมากก็คือรัฐบาลกลางหรือกระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจควบคุมและมีส่วนบริหารงานท้องถิ่นมากนัก แต่ตำรวจของอังกฤษมีลักษณะเป็นตำรวจแห่งชาติ (National Police) อยู่บ้าง โดยมีรัฐมนตรีมหาดไทยมีอำนาจตรวจสอบและควบคุมกิจการท้องถิ่นได้บ้างพอสมควร กิจการตำรวจอังกฤษมีประวัติสืบเนื่องมาเป็นเวลายาวนาน มีการปรับปรุงแก้ไขอยู่เสมอ โดยมีพระราชบัญญัติรองรับ

7.7 ระบบตำรวจญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นหลังจากการแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกา (โดยนายพลแมคอาเธอร์) มีบทบาทสำคัญในด้านกฎหมายนับตั้งแต่การจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศ และการตราพระราชบัญญัติตำรวจในปี ค.ศ. 1947 (Police Act, 1947) และได้ยึดแบบการกระจายอำนาจเช่นเดียวกับของอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา โดยมีจุดประสงค์สำคัญ 2 ประการ คือ

1. เพื่อกระจายอำนาจการบริหาร

2. เพื่อลดหรือกำจัดอำนาจของตำรวจให้น้อยลง เพราะตำรวจแบบเดิมมีอำนาจกว้างขวางมากเกินไป

ระบบการตำรวจที่เปลี่ยนแปลงใหม่ มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ของตำรวจถูกจำกัดให้เกี่ยวข้องกับเฉพาะภารกิจเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย การสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมและการป้องกันชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

2. กำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยของประชาชน (Public Safety Commission) ทั้งระดับแห่งชาติ และระดับจังหวัด เป็นกลไกการบริหารตามแนวทางระบอบประชาธิปไตย มีหน้าที่บริหารกิจการตำรวจของญี่ปุ่น

3. ทุก ๆ เมือง อำเภอ และตำบลที่มีพลเมืองตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไป จะต้องจัดให้มีกองตำรวจของตนเองเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองของตนเองโดยท้องถิ่น

นครหรือเมืองใดที่มีเทศบาลก็จะจัดตั้งกองตำรวจของตนเองขึ้น เขตพื้นที่นอกเทศบาลที่เป็นตำบลและหมู่บ้านที่มีพลเมืองตั้งแต่ 5,000 คน ก็จัดตั้งเป็นกองตำรวจชุมชนต่างหาก เรียกว่า ตำรวจภูธร (Rural Police) รัฐบาลจัดตั้งสำนักงานตำรวจชนบทแห่งชาติ (National Rural Police) โดยนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการ 5 นาย เป็นผู้รับผิดชอบตำรวจชนบททั่วประเทศ เพื่อการควบคุมดูแลกิจการตำรวจในชนบทและในการสนับสนุนด้านทะเบียนอาชญากรรม การสื่อสารและเพื่อการศึกษาอบรม พร้อมกับประสานงานกับหน่วยตำรวจของเทศบาลต่าง ๆ แต่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาตำรวจของเทศบาล คณะกรรมการเพื่อการปลอดภัยของประชาชนระดับจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการตำรวจในเขตพื้นที่ของตน

ต่อมาในปี ค.ศ. 1954 ระบบตำรวจของญี่ปุ่นก็ได้ปรับเปลี่ยนใหม่ โดยยังยึดแนวประชาธิปไตยของนายพล แมคอาเธอร์ โดยมีกฎหมายตำรวจใหม่ มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. รักษาระบบคณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยของประชาชนตามกฎหมายเก่าไว้อย่างเดิม เพื่อเป็นหลักประกันและบริหารงานตามระบบประชาธิปไตยและเพื่อให้ตำรวจทั่วประเทศมีความเป็นกลางทางการเมือง

2. กำหนดอำนาจหน้าที่ของตำรวจให้ชัดเจนมากกว่าเดิม พร้อมกับยกฐานะประธานคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยประชาชนแห่งชาติ (Chairman of the National Public Safety Commission) ขึ้นเทียบเท่ารัฐมนตรี ทั้งนี้เพื่อให้การรักษางานระหว่างรัฐบาลกลางและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวประชาธิปไตย (คือท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง) มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. ยกเลิกหน่วยตำรวจชนบทและตำรวจเทศบาลเดิม แล้วรวมกันเป็นหน่วยเดียว เรียกว่า ตำรวจประจำจังหวัด (Prefectural Police) หรือ โตโก ฟุ เคน เกอิซัตสุ (Toko Fu Ken Keisutsu) ในภาษาญี่ปุ่น

กฎหมายตำรวจฉบับนี้ทำให้ กิจการตำรวจของญี่ปุ่นรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่ยังคงรูปแบบการปกครองตามแบบประชาธิปไตยไว้โดยในท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินการของตนเอง แต่ให้รัฐบาลกลางมีส่วนรับผิดชอบด้วย

การจัดองค์กรของตำรวจญี่ปุ่น

1. องค์กรตำรวจในระดับชาติ

กิจการตำรวจดำเนินการโดยองค์กรตำรวจของแต่ละจังหวัด เพื่อให้สอดคล้องกับแนวการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น และระบบการตำรวจก็ยังคงมีลักษณะเป็นระบบตำรวจแห่งชาติอยู่ คือมิได้เป็นระบบตำรวจท้องถิ่น เพราะรัฐบาลยังมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาตำรวจทั่วประเทศในเขตจำกัดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยรัฐบาลจัดตั้งกรมตำรวจแห่งชาติ (National Police Agency) เรียกว่า เกอิซัตสุ โช (Keisutsu Cho) รับผิดชอบกิจการตำรวจทั่วประเทศ มีอธิบดีกรมตำรวจ เป็นผู้รับผิดชอบโดยความยินยอมจากรัฐสภา (Diet) ทั้งสภาสูงและสภาล่างเสียก่อน และกำหนดคุณสมบัติผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้ง (มี 5 คน) ดังนี้

1) ภายในระยะเวลา 5 ปี ที่ผ่านมา ไม่เคยรับราชการตำรวจหรืออัยการ (ก่อนหน้านั้นอาจเป็นได้)

2) เพื่อความเป็นกลางทางการเมือง จำนวนสมาชิกที่มีเสียงข้างมาก (คือ 3 นาย) จะมาจากพรรคการเมืองพรรคเดียวกันไม่ได้ (ทั้งนี้หมายความว่า พรรคการเมืองที่ได้เป็นรัฐบาล จะส่งสมาชิกพรรคมาร่วมเป็นคณะกรรมการนี้เกิน 2 คนไม่ได้)

คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยประชาชนแห่งชาติมีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานของกรมตำรวจหรือเรียกว่าเป็นผู้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของกรมตำรวจในนามรัฐบาลไม่ได้เป็นคนของรัฐ ตามวิถีทางพรรคการเมือง แต่มาจากบุคคลที่รัฐสภาพิจารณาเลือกสรรมา หลักการนี้เป็นการบริหารงานตำรวจทั่วประเทศ จึงมีลักษณะบุคคลที่ตัวแทนของประชาชนเลือกมารับผิดชอบ ขณะเดียวกันอธิบดีกรมตำรวจก็อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยประชาชนแห่งชาติ

คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยของประชาชนแห่งชาติขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่รับผิดชอบกิจการตำรวจทั่วประเทศ เพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ประชาชนและความรับผิดชอบทางการศึกษาอบรม การสื่อสาร การทะเบียนอาชญากรรม สถิติอาชญากรรมและการร่วมมือประสานงานของตำรวจแต่ละหน่วย คณะกรรมการ จำนวน 5 นาย แต่งตั้งจาก

คณะรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรี และเพื่อประกันความเป็นกลางทางการเมือง ประธานคณะกรรมการไม่มีสิทธิลงมติ เพราะมาจากนักการเมืองทำหน้าที่ประธานของที่ประชุมเท่านั้น

คณะกรรมการอีก 5 นายแต่งตั้งโดย นายกรัฐมนตรีโดยความยินยอมจากสภา เป็นผลให้อธิบดีกรมตำรวจมีความเป็นอิสระจากอิทธิพลทางการเมืองมากขึ้น

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (National Police Agency)

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (National police Agency) ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยประชาชนแห่งชาติ มี อธิบดี และรองอธิบดี 1 นาย ทำหน้าที่บังคับบัญชาตำรวจทั่วประเทศในนามของรัฐบาล ตามความมุ่งหมายที่จะให้รัฐบาลสามารถควบคุมตำรวจของจังหวัด (Prefectural Police) และเป็นหลักประกันให้ตำรวจแต่ละจังหวัด ร่วมมือประสานงานกันอย่างใกล้ชิด คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยประชาชนแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนอธิบดีกรมตำรวจแต่ต้องได้รับการอนุมัติจากนายกรัฐมนตรี

ส่วนราชการภายในกรมตำรวจ มีโครงสร้างประกอบด้วย สำนักงานเลขาธิการ สำนักงานบริหาร สำนักงานสอบสวนกลาง สำนักงานการจราจร สำนักงานรักษาความมั่นคง สำนักงานสื่อสาร และหน่วยรักษาความปลอดภัย (สังกัดสำนักงานสอบสวนกลาง) นอกจากนี้หน่วยงานภายในกรมตำรวจแล้ว ยังมีหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อกรมตำรวจ คือ โรงเรียนการตำรวจแห่งชาติ สภาสถาบันวิจัยวิทยาการตำรวจแห่งชาติ และกองบังคับการตำรวจรักษาพระราชวัง

หน่วยงานกรมตำรวจในส่วนภูมิภาค แบ่งเป็น 2 เขต และมีกองการสื่อสารอีก 2 กอง (ตั้งอยู่ที่กรุงโตเกียว และ ฮอกไกโด) กองบัญชาตำรวจเขตนี้ไม่ได้รับผิดชอบงานตำรวจนครบาล (ตำรวจกรุงโตเกียว) และไม่ได้รับผิดชอบตำรวจใน ฮอกไกโด

ตำรวจนครบาลและตำรวจจังหวัด

กิจการตำรวจท้องถิ่นขึ้นต่อหน่วยปกครองของนคร โตเกียวและจังหวัด ทั้งนี้หมายความว่า ทั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมา เป็นผู้รับผิดชอบการจัดตั้งกองกำลังตำรวจของตนขึ้นมาปฏิบัติงานในเขตรับผิดชอบ คงรูปแบบประชาธิปไตยที่ได้มาจากสหรัฐอเมริกา ขณะเดียวกันรัฐบาลก็ร่วมรับผิดชอบกิจการตำรวจทั่วประเทศ ผ่านคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยประชาชนแห่งชาติและกรมตำรวจ โดยกรมตำรวจมีกองบังคับบัญชาการเขตหรือภาค 7 แห่ง เป็นหน่วยควบคุมดูแล บังคับบัญชาและสนับสนุนในกิจการตำรวจทั่วประเทศเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

ทั้งตำรวจนครบาลโตเกียวและตำรวจทุกจังหวัดมีคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยประชาชนระดับจังหวัดรับผิดชอบกิจการตำรวจในจังหวัดของตน ในจังหวัดใหญ่ ๆ เช่น นครโตเกียว โอซากา นาโกยา โตเกียว โยโกฮามา โกเบ ซัปโปโร คาวาซากิ และฟูกูโอกะ คณะกรรมการ

เพื่อความปลอดภัยประชาชน จะมีกรรมการ 5 นาย จังหวัดอื่น ๆ มีกรรมการ 3 นาย ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการคณะกรรมการระดับจังหวัด ต้องมีคุณสมบัติคล้ายคลึงกับคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยประชาชนแห่งชาติ การบริหารงานตำรวจแต่ละจังหวัด รวมทั้งตำรวจนครบาล อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยประชาชนของจังหวัด

กองบังคับการตำรวจนครบาลและกองบังคับการตำรวจจังหวัด แต่ละจังหวัดมีกองบังคับการตำรวจ เป็นหน่วยปฏิบัติการกิจการตำรวจตามคำสั่งของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยของจังหวัดแต่ละกองบังคับการมีหัวหน้าตำรวจรับผิดชอบ ดังนี้

1. ตำรวจนครบาล มีหัวหน้าตำรวจตำแหน่ง ผู้บัญชาการตำรวจ เรียกว่า หัวหน้าผู้กำกับการตำรวจ (Super Intendent General) การแต่งตั้งหรือปลดผู้บังคับบัญชาสูงสุดของตำรวจนครบาลจะต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยประชาชนของนครโตเกียว และคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยประชาชนแห่งชาติ และความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี

2. ตำรวจจังหวัด มีหัวหน้าเรียกว่าผู้อำนวยการตำรวจ (Director) การแต่งตั้งหรือปลดผู้อำนวยการตำรวจจังหวัดเป็นอำนาจของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยประชาชนจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยประชาชนแห่งชาติ

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารกิจการตำรวจ ในจังหวัดร่วมกับคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยของจังหวัด แต่อำนาจในการให้โทษตำรวจขึ้นอยู่กับคณะกรรมการหน่วยปฏิบัติงานทุก ๆ จังหวัดแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขตหรืออำเภอ (District) สำหรับแบ่งพื้นที่รับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ แต่ละอำเภอมีหน่วยปฏิบัติงานตำรวจที่ติดต่อกับประชาชนโดยตรง คือ สถานีตำรวจ ตู้ยามสำหรับเขตชุมชน ที่พักสายตรวจในเขตชนบท และกองรักษาการณ์ (เฉพาะบางแห่ง) เพื่อรักษาความสงบและงานเกี่ยวกับความมั่นคง

ในปี ค.ศ. 1975 ทั่วประเทศญี่ปุ่น มีสถานีตำรวจ 1,209 แห่ง ตู้ยาม 5,780 แห่ง ที่พักสายตรวจ 10,154 แห่ง

จากการทบทวนวรรณกรรมระบบตำรวจของต่างประเทศทั้ง 7 ประเทศ สามารถกล่าวโดยสรุปรูปแบบการจัดระบบการตำรวจ ได้ 3 ระบบ คือ

1. ระบบตำรวจท้องถิ่น (Local Police)

เป็นระบบตำรวจที่เกิดจากการกระจายอำนาจการบริหารงานตำรวจไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น ระบบตำรวจนี้ มีในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และประเทศในยุโรปอื่นบางประเทศ เช่น เนเธอร์แลนด์ สวิสเซอร์แลนด์ เป็นต้นซึ่งประเทศเหล่านี้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยสมบูรณ์ จึงมีการกระจายการปกครองไปสู่ท้องถิ่นมาก ดังนั้นองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินกิจการต่าง ๆ ในท้องถิ่นเอง จึงจัดกิจการตำรวจของท้องถิ่นขึ้นมา เป็นตำรวจ ในรูปตำรวจประจำเมือง ตำรวจประจำรัฐ ตำรวจเทศบาล เป็นต้น ทั้งนี้เป็นเพราะองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรับรู้ปัญหา และความต้องการของท้องถิ่นเป็นอย่างดี การจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาเป็นการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น สามารถทำได้ รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ และตรงกับปัญหาที่เกิดขึ้นจึงตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่ารัฐบาลส่วนกลาง เท่ากับเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางได้

2. ระบบการตำรวจแห่งชาติ (National Police)

เป็นระบบการตำรวจที่จัดขึ้นโดยรัฐบาลกลาง ซึ่งมีอำนาจบริหารการควบคุมดูแล กิจการตำรวจทั่วประเทศ การบริหารกิจการตำรวจจึงมีศูนย์กลางอยู่ที่ส่วนกลาง เพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ (Unity of the Nation) และ มุ่งความเป็นเอกภาพของชาติเป็นสำคัญ ประเทศที่เป็นแบบฉบับ คือ ฝรั่งเศส อิตาลี สเปน และ ประเทศกำลังพัฒนาส่วนมาก เช่น อินโดนีเซีย และไทย

3. ระบบการตำรวจแบบผสม มี 2 รูปแบบ คือ

1) ระบบตำรวจที่มีระบบตำรวจท้องถิ่นและตำรวจแห่งชาติด้วย เช่น สหรัฐอเมริกา มีตำรวจ เอฟ บี ไอ (Federal Borough of Investigation: F.B.I.) มีอำนาจในการรักษากฎหมายทั่วประเทศ อังกฤษมีตำรวจนครบาล (London Metropolitan Police Force) แต่รัฐบาลกลางก็มีอำนาจควบคุมกิจการตำรวจที่แต่ละท้องถิ่นจัดขึ้น เช่นการออกกระเปียบและกฎข้อบังคับ การอนุมัติงบประมาณสนับสนุนท้องถิ่น ความแตกต่างระหว่างตำรวจแห่งชาติและตำรวจท้องถิ่นก็คือ ตำรวจท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย และป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ในชุมชนต่าง ๆ ในมลรัฐ ส่วนตำรวจแห่งชาติ มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินกิจการทั่วประเทศ

2) ระบบตำรวจที่มีการดำเนินการบริหารจัดการร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น เป็นระบบของญี่ปุ่น โดยที่รัฐบาลญี่ปุ่นเห็นว่า การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นเป็นแนวคิดที่มีประโยชน์มาก จึงยังคงให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกผู้ที่จะมาปฏิบัติหน้าที่ในกิจการตำรวจท้องถิ่น รูปแบบตำรวจของญี่ปุ่นจึงเป็นการผสมผสานระบบตำรวจระหว่างรัฐบาลกลาง และส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบกิจการตรวจร่วมกัน ซึ่งปรากฏว่าตำรวจญี่ปุ่นเป็นตำรวจที่มีประสิทธิภาพแห่งหนึ่งในโลก

จากการทบทวนวรรณกรรมเรื่องรูปแบบตำรวจท้องถิ่นของประเทศต่าง ๆ ดังกล่าว สามารถสรุปให้เห็นเป็นภาพรวมเปรียบเทียบรูปแบบตำรวจท้องถิ่นต่างประเทศตามตารางที่ 2.1 (ดูตารางที่ 2.1)

ตารางที่ 2.1 เปรียบเทียบระบบตำรวจของต่างประเทศ

ระบบตำรวจ	อังกฤษ	อเมริกา	เนเธอร์แลนด์	เยอรมนี	ญี่ปุ่น	ฝรั่งเศส	อิตาลี	สเปน	อินโดนีเซีย	ไทย
ตำรวจท้องถิ่น (Local Police)	✓	✓	✓	✓	✓		✓			
ตำรวจแห่งชาติ (National Police)						✓		✓	✓	✓
ตำรวจแบบผสม 2 รูปแบบ										
1.ระบบตำรวจท้องถิ่นและตำรวจแห่งชาติ					✓					
2.ตำรวจที่มีการดำเนินการบริหารจัดการร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น	✓	✓					✓			

8. กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง

8.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จัดทำขึ้น โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นคณะปฏิรูปประเทศมีเป้าหมายประสงค์ที่จะทำการปฏิรูประบบการบริหารปกครองประเทศด้านต่าง ๆ จากปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีต ทั้งที่เป็นปัญหาการใช้อำนาจ และหน้าที่โดยมิชอบขององค์กรรัฐต่าง ๆ ความเป็นอิสระขององค์กรบางองค์กร สิทธิเสรีภาพของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านต่าง ๆ กลไกในการตรวจสอบ และการสร้างความเข้มแข็งแก่การปกครองประเทศ รวมทั้งการกำหนดมาตรการป้องกันและบริหารจัดการวิกฤติการณ์ ของประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ฯลฯ เหล่านี้ย่อมเป็นแนวทางในการปฏิรูปประเทศที่จะต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งจะทบทวนเฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติในมาตรา 26 ให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยการกำหนดขอบเขตในการตรากฎหมายที่หากจะต้องจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลก็ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ

ของบุคคลเกินสมควร แก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุนเหตุผลความจำเป็น ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

ในส่วนของสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองจะต้องมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ในกฎหมาย (มาตรา 27) และให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ในด้านการจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิตหรือร่างกายจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้ (มาตรา 28)

รัฐธรรมนูญกำหนดหน้าที่ของรัฐไว้ในมาตรา 51 ว่า การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชน และชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

ในส่วนของแนวนโยบายแห่งรัฐที่เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์นี้มีบัญญัติไว้ในมาตรา 76 ว่า รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับ การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญมีบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๐ ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้จัดทำขึ้นในยุคสมัยที่รัฐบาลมาจากการปฏิรูปประเทศ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติด้านการปฏิรูปประเทศ มาตรา 257 การปฏิรูปประเทศตามหมวดนี้ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

(1) ประชาชนมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ

(2) สังคมมีความสุข สงบสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันดีที่เชื่อมกันเพื่อจัดความเหลื่อมล้ำ

(3) ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

การทบทวนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้ก็เพื่อที่จะค้นหาว่ามีบทบัญญัติใดที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น โดยพิจารณาจากแนวนโยบายแห่งรัฐ สิทธิเสรีภาพของประชาชน และการปกครองส่วนท้องถิ่น

8.2 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตราขึ้น โดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พุทธศักราช 2478 เป็นต้นไป และพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 ซึ่งมีเหตุผลในการประกาศใช้คือ เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 275 กำหนดให้สำนักงานศาลยุติธรรมเป็นหน่วยงานอิสระขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา และโดยที่พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้ สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ดังนั้น สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 โดยกำหนดเพิ่มเติมให้ประธานศาลฎีกาและนายกรัฐมนตรีรักษาการในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ดังกล่าว

โครงสร้างของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แบ่งออกเป็น 7 ภาค โดยแต่ละภาคแยกย่อยออกเป็น ลักษณะ หมวด และส่วน ตามลำดับ สำหรับเนื้อหาของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีทั้งสิ้น 267 มาตรา

ในกรณีที่หากมีการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นตามที่วิทยานิพนธ์นี้มุ่งประสงค์ไว้นั้นจำเป็นที่จะต้องทบทวนประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดถึงอำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานสืบสวนและสอบสวน ซึ่งเป็นอำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจ ที่จะใช้ได้เพียงเท่าที่มีบัญญัติไว้ ดังเช่น

มาตรา 16 อำนาจศาล อำนาจผู้พิพากษา อำนาจพนักงานอัยการ และอำนาจพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ในการที่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ต้องเป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับทั้งหลายอันว่าด้วย การจัดตั้งศาลยุติธรรม และระบุอำนาจและหน้าที่ของผู้พิพากษาหรือซึ่งว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจนั้น ๆ

อำนาจสืบสวนและสอบสวนมาตรา 17 พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญาได้

การจับ ขัง เป็นอำนาจและหน้าที่โดยตรงของเจ้าพนักงานสืบสวนและสอบสวน การค้นจะต้องขอหมายค้นจากศาล

การจับโดยราษฎรจะจับผู้อื่นไม่ได้ เว้นแต่จะเข้าอยู่ในเกณฑ์แห่งมาตรา 82 คือ เมื่อเจ้าพนักงานผู้จัดการตามหมายจับขอความช่วยเหลือจากบุคคลใกล้เคียงเพื่อจัดการตามหมายนั้นก็ได้ แต่จะบังคับให้ผู้ใดช่วยโดยอาจเกิดอันตรายแก่เขาผู้นั้นไม่ได้

หรือเมื่อผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และความคิดนั้นได้ระบุไว้ในบัญชีท้ายประมวลกฎหมายนี้ (มาตรา 79)

ความคิดซึ่งหน้าตามมาตรา 80 นั้น ได้แก่ ความคิดซึ่งเห็น กำลังกระทำ หรือพบในอาการใด ซึ่งแทบจะไม่มีเวลาสงสัยเลยว่า เขาได้กระทำความผิดมาแล้วสด ๆ

ความคิดอาญาตั้ง ระบุไว้ในบัญชีท้ายประมวลกฎหมายนี้ ให้ถือว่าความคิดนั้นเป็นความคิดซึ่งหน้าในกรณี ดังนี้

(1) เมื่อบุคคลหนึ่งถูกไล่จับตั้งผู้กระทำโดยมีเสียงร้องเอะอะ

(2) เมื่อพบบุคคลหนึ่งแทบจะทันทีทันใด หลังจากการกระทำผิดในถิ่นแถวใกล้เคียงกับที่เกิดเหตุขึ้นและมีสิ่งของที่ จะมาจากการกระทำผิด หรือมีเครื่องมือ อาวุธ หรือวัตถุอย่างอื่น อันสนับสนุนได้ว่า ได้ใช้ในการกระทำผิด หรือมีร่องรอยพิรุณ เห็นประจักษ์ที่เสื้อผ้าหรือเนื้อตัวของผู้นั้น

8.3 ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายอาญาดราขึ้น โดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2500 ดราขึ้นเนื่องจากกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ได้ประกาศใช้มานานแล้ว และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอยู่หลายแห่งกระจัดกระจายกันอยู่ จึงเป็นการสมควรที่จะได้ชำระสะสาง และนำเข้าสู่เป็นประมวลกฎหมายอาญาเสียในฉบับเดียวกัน นอกจากนี้เป็นที่ปรากฏว่าหลักการบางอย่างและวิธีการลงโทษบางอย่างควรจะได้ปรับปรุงให้สมกับกาลสมัยและแนวโน้มของนานาประเทศ ในสมัยปัจจุบันหลักเดิมบางประการจึงล้าสมัย สมควรจะได้ปรับปรุงเสียให้สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตย และมีโครงสร้างของประมวลกฎหมายอาญาแบ่งออกเป็น 3 ภาค แต่ละภาคแยกย่อยออกเป็น ลักษณะ หมวด และ ส่วนตามลำดับ สำหรับเนื้อหาของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา มีทั้งสิ้น 398 มาตรา

ประมวลกฎหมายอาญา เป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนที่บัญญัติลักษณะและประเภทความผิด และโทษสำหรับความผิดแต่ละประเภท เช่น ความผิดของเจ้าพนักงาน ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ ความผิดต่อชีวิตและทรัพย์สิน ฯลฯ ความผิดต่อ

อาญาแผ่นดิน และความผิดอันยอมความได้ และความผิดลหุโทษ หากมีการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นตามวิทยานิพนธ์นี้ มุ่งประสงค์ไว้ในนั้นจำเป็นที่จะต้องทบทวนประมวลกฎหมายอาญาในส่วนของภาค 3 ลหุโทษ ตั้งแต่มาตรา 367 ถึง 398 รวม 32 มาตรา และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2558 ไว้แล้ว (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 10 หน้า 44 วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2558)

มาตรา 367 ผู้ใดเมื่อเจ้าพนักงานถามชื่อหรือที่อยู่เพื่อปฏิบัติการตามกฎหมาย ไม่ยอมบอกหรือแกล้งบอกชื่อหรือที่อยู่อันเป็นเท็จ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

มาตรา 368 ผู้ใดทราบคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งสั่งการตามอำนาจที่มีกฎหมายให้ไว้ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น โดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบวัน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการสั่งเช่นนั้น เป็นคำสั่งให้ช่วยทำกิจการในหน้าที่ของเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายกำหนดให้สั่งให้ช่วยได้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 369 ผู้ใดกระทำความผิดประการใด ๆ ให้ประกาศภาพโฆษณา หรือเอกสารใดที่เจ้าพนักงานผู้กระทำการตามหน้าที่ปิด หรือแสดงไว้ หรือสั่งให้ปิด หรือแสดงไว้ หลุดฉีกหรือไร้ประโยชน์ ต้อง ระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

มาตรา 370 ผู้ใดส่งเสียง ทำให้เกิดเสียงหรือกระทำความอื้ออึงโดยไม่มีเหตุอันสมควร จนทำให้ประชาชนตกใจ หรือเดือดร้อนต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

มาตรา 371 ผู้ใดพาอาวุธไปในเมือง หมู่บ้านหรือทางสาธารณะโดยเปิดเผย หรือโดยไม่มีเหตุสมควร หรือพาไปในชุมนุมชนที่ได้จัดให้มีขึ้นเพื่อนมัสการ การรื่นเริงหรือการอื่นใด ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน หนึ่งพันบาท และให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ริบอาวุธนั้น

มาตรา 372 ผู้ใดทะเลาะกันอย่างอื้ออึงในทางสาธารณะ หรือสาธารณสถาน หรือกระทำให้โดยประการอื่นใดให้เสียความสงบเรียบร้อยในทางสาธารณะ หรือสาธารณสถาน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

มาตรา 373 ผู้ใดควบคุมดูแลบุคคลวิกลจริต ปล่อยปละละเลยให้บุคคลวิกลจริตนั้นออกเที่ยวไปโดยลำพัง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

มาตรา 374 ผู้ใดเห็นผู้อื่นตกอยู่ในอันตรายแห่งชีวิต ซึ่งตนอาจช่วยได้โดยไม่ควรกลัวอันตรายแก่ตนเองหรือผู้อื่น แต่ไม่ช่วยตามความจำเป็น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 375 ผู้ใดทำให้รางระบายน้ำ ร่องน้ำหรือท่อระบายของโสโครก อันเป็นสิ่ง สาธารณะเกิดขัดข้องหรือไม่สะดวก ต้องระวางโทษ ปรับไม่เกินห้าพันบาท

มาตรา 376 ผู้ใดยิงปืนซึ่งใช้ดินระเบิดโดยใช่เหตุในเมือง หมู่บ้านหรือที่ชุมนุมชน ต้อง ระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบวัน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 377 ผู้ใดควบคุมสัตว์คู่หรือสัตว์ร้าย ปล่อยปละละเลยให้สัตว์นั้นเที่ยวไปโดยลำพัง ในประการที่อาจทำอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับ ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 378 ผู้ใดเสพสุราหรือของเมาอย่างอื่น จนเป็นเหตุให้ตนเมาประพฤตินุ้ยวายครอง สติไม่ได้ขณะอยู่ในถนนสาธารณะ หรือสาธารณสถาน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

มาตรา 379 ผู้ใดชักหรือแสดงอาวุธในการวิวาทต่อสู้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบวัน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 380 ผู้ใดทำให้เกิดปฏิญณ์แก่น้ำในบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำอันมิไว้สำหรับประชาชน ใช้สอย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 381 ผู้ใดกระทำการทารุณต่อสัตว์ หรือฆ่าสัตว์โดยให้ได้รับทุกขเวทนาอันไม่ จำเป็น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 382 ผู้ใดใช้ให้สัตว์ทำงานจนเกินสมควรหรือใช้ให้ทำงานอันไม่สมควร เพราะ เหตุที่สัตว์นั้นป่วยเจ็บ ชราหรืออ่อนอายุ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกิน หนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 383 ผู้ใดเมื่อเกิดเพลิงไหม้หรือสาธารณภัยอื่น และเจ้าพนักงานเรียกให้ช่วยระงับ ถ้าผู้นั้นสามารถช่วยได้แต่ไม่ช่วย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่น บาทหรือ ทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 384 ผู้ใดแก้งบอกล่าความเท็จให้เลื่องลือจนเป็นเหตุให้ประชาชนตื่นตกใจ ต้อง ระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 385 ผู้ใดโดยไม่ได้รับอนุญาตอันชอบด้วยกฎหมาย กีดขวางทางสาธารณะ จนอาจ เป็นอุปสรรคต่อความปลอดภัยหรือความสะดวกในการจราจร โดยวางหรือทอดทิ้งสิ่งของหรือโดย กระทำด้วยประการอื่นใด ถ้าการกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยไม่จำเป็น ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ห้าพันบาท

มาตรา 386 ผู้ใดขุดหลุมหรือราง หรือปลูกปักหรือวางสิ่งของ เกะกะไว้ในทางสาธารณะ โดยไม่ได้รับอนุญาตอันชอบด้วยกฎหมาย หรือทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ละเลยไม่แสดง สัญญาณตามสมควร เพื่อป้องกันอุบัติเหตุ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

มาตรา 387 ผู้ใดแขวน คัดตั้งหรือวางสิ่งใดไว้โดยประการที่น่าจะตกหรือพังลง ซึ่งจะเป็นเหตุอันตราย เปรอะเปื้อนหรือเดือดร้อน แก่ผู้สัญจรในทางสาธารณะ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

มาตรา 388 ผู้ใดกระทำการอันควรถายหน้าต่อหน้าธารกำนัล โดยเปลือยหรือเปิดเผยร่างกาย หรือกระทำการลามกอย่างอื่น ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

มาตรา 389 ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ ให้ของแข็งตกลง ณ ที่ใด ๆ โดยประการที่น่าจะเป็นอันตรายหรือเดือดร้อนรำคาญแก่บุคคล หรือเป็นอันตรายแก่ทรัพย์ หรือกระทำความผิดประการใด ๆ ให้ของโสโครกเปรอะเปื้อนหรือน่าจะเปรอะเปื้อนตัวบุคคลหรือทรัพย์ หรือแก๊สทำให้ของโสโครกเป็นที่เดือดร้อนรำคาญ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 390 ผู้ใดกระทำโดยประมาท และการกระทำนั้นเป็นเหตุให้ผู้อื่นรับอันตรายแก่กายหรือจิตใจ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 391 ผู้ใดใช้กำลังทำร้ายผู้อื่น โดยไม่ถึงกับเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่กายหรือจิตใจ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 392 ผู้ใดทำให้ผู้อื่นเกิดความกลัวหรือความตกใจ โดยการขู่เข็ญ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 393 ผู้ใดดูหมิ่นผู้อื่นซึ่งหน้าหรือด้วยการโฆษณา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 394 ผู้ใดไล่ ต้อนหรือทำให้สัตว์ใด ๆ เข้าในสวน ไร่หรือนาของผู้อื่นที่ได้แต่งดินไว้ เพาะพันธุ์ไว้ หรือมีพืชพันธุ์หรือผลผลิตอยู่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 395 ผู้ใดควบคุมสัตว์ใด ๆ ปล่อยปละละเลยให้สัตว์นั้นเข้าในสวน ไร่หรือนาของผู้อื่นที่ได้แต่งดินไว้ เพาะพันธุ์ไว้ หรือมีพืชพันธุ์หรือผลผลิตอยู่ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

มาตรา 396 ผู้ใดทิ้งซากสัตว์ซึ่งอาจเน่าเหม็นในหรือริมทางสาธารณะ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

มาตรา 397 ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ ต่อผู้อื่นอันเป็นการรังแก ข่มเหง คุกคาม หรือกระทำให้ได้รับความอับอายหรือเดือดร้อนรำคาญ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำในที่สาธารณะสถานหรือต่อหน้าธารกำนัล หรือเป็นการกระทำอันมีลักษณะส่อไปในทางที่จะล่วงเกินทางเพศ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคสองเป็นการกระทำโดยอาศัยเหตุที่ผู้กระทำมีอำนาจเหนือผู้ถูกกระทำ อันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชา นายจ้าง หรือผู้มีอำนาจเหนือประการอื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

มาตรา 398 ผู้ใดกระทำความผิดประการใด ๆ อันเป็นการทารุณ ต่อเด็กอายุยังไม่เกินสิบห้าปี คนป่วยเจ็บหรือคนชรา ซึ่งต้องพึงผู้หนึ่งในการดำรงชีพหรือการอื่นใด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ความเกี่ยวพันของบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญากับการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นก็คือแนวทางในการกำหนดลักษณะความผิดอาญาที่จะอยู่ในอำนาจของตำรวจท้องถิ่น

8.4 กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองท้องถิ่นซึ่ง ดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 กำหนดการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในท้องถิ่นที่เห็นสมควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง อันเป็นการดำเนินการจัดระเบียบบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจ และกำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบพิเศษ 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา โดยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะมีกฎหมายจัดตั้งรองรับ และการดำเนินการใด ๆ ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องมีกฎหมายกำหนดอำนาจและหน้าที่ไว้ เพื่อเป็นฐานกฎหมายในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งการทบทวนวรรณกรรมในส่วนนี้จะทบทวนเฉพาะบทบัญญัติที่ให้อำนาจและหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้าน การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อแสดงให้เห็นว่ามีกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นหรือไม่ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496

เทศบาลแยกเป็น

เทศบาลเมือง ได้แก่ท้องถิ่นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด มีประชาชนอยู่อาศัยในพื้นที่ตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป

เทศบาลนคร ได้แก่ท้องถิ่นที่มีประชาชนตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

เทศบาลตำบล ได้แก่ว่างถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

เทศบาลมีนายกเทศมนตรี เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระ ไม่ได้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี จากผู้ที่สมาชิกเทศบาล ด้วยความเห็นชอบของสมาชิกสภาเทศบาล คณะเทศบาล คณะเทศมนตรีที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบการบริหารกิจการของเทศบาลตามกฎหมาย

อำนาจและหน้าที่ของเทศบาลตามที่พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 กำหนดไว้เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น ตามมาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลตำบลมีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาล คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผล การปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

2. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2537 เป็นต้นไป โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่ง ทำหน้าที่บริหารปกครองพื้นที่สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 67 มี ดังนี้

(1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
(2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

(4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

(6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ

- (7) คุ้มครอง คูแฉะ และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่น

(8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณ หรือบุคลากร ให้ตามความจำเป็นและสมควร

จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

3. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

ในจังหวัดหนึ่งมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น (มาตรา 7) โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่ในการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ (มาตรา 35/5) ดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตาม กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ และนโยบาย
 - 2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - 3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - 4) วางระเบียบเพื่อใ้ทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
 - 5) รักษาการเพื่อให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น
- นอกจากนี้ ยังมีอำนาจและหน้าที่ในการ
- จัดทำระบบบำบัดน้ำเสีย การกำจัดขยะมูลฝอย
 - ดูแลบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - รักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น
 - ส่งเสริมการท่องเที่ยว และการลงทุนในท้องถิ่น
 - ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัด

อำนาจและหน้าที่ดังกล่าวไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 รูปแบบ คือ

1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

กรุงเทพมหานครเป็นเขตการปกครองพิเศษ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งและอยู่ในวาระ 4 ปี เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงาน มีพื้นที่การบริหาร แบ่งออกเป็นเขตและแขวง ในแต่ละเขตมีผู้อำนวยการเขตเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหาร โดยมีสภาเขต (สข.) เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนภายในเขตนั้น ซึ่งแต่ละเขตมีสมาชิกสภาเขตอย่างน้อยเขตละ 7 คน ถ้าเขตใดมีประชากรเกิน 100,000 คน ให้มีสมาชิกสภาเขตได้เพิ่มอีก 1 คน เศษของแสนถ้าเกิน 50,000 คน ให้นับเป็น 100,000 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

อำนาจและหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

มาตรา 89 ภายใต้งบบังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

(2) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด

(3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(5) การผังเมือง

(6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

(7) การวิศวกรรมจราจร

(8) การขนส่ง

(9) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ

(10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(11) การควบคุมอาคาร

(12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

(13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(14) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

(14 ทวิ) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(15) การสาธารณสุขปโภค

(16) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

(17) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

(18) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

(19) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

(20) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยใน

โรงแรมสรรพ และสาธารณสุขสถานอื่น ๆ

(21) การจัดการศึกษา

(22) การสาธารณสุขการ

(23) การสังคมสงเคราะห์

(24) การส่งเสริมการกีฬา

(25) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ

(26) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

(27) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการ

จังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจะมอบให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติก็ได้ โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศ แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

มาตรา 90 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 89 ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว และให้มีฐานะเป็น “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”

2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

เมืองพัทยา เป็นอีกรูปแบบพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะคือเป็นเมืองท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวนานาชาติและคนไทย อาณาเขตเมืองพัทยา ที่มีอยู่ในวันก่อน วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เมืองพัทยามีฐานะเป็นนิติบุคคล การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตเมืองพัทยาให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 7) มีนายกเมืองพัทยา (ฝ่ายบริหาร) มาจากการเลือกตั้งของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยามีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกัน 2 วาระไม่ได้ นายกเมืองพัทยามีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของพัทยา

มาตรา 62 ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- (2) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- (3) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (4) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (5) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (6) การจัดการจราจร
- (7) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (8) การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และบำบัดน้ำเสีย
- (9) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (10) การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าจอดเรือ
- (11) การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น ๆ
- (12) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- (13) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (14) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือเมืองพัทยา

จากการทบทวนกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบในส่วนที่เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรมี เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ที่สามารถจะจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นได้โดยผู้ได้จากขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ

มาตรา 50 พระราชบัญญัติเทศบาลให้อำนาจในการ รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

มาตรา 89 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้อำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และ

มาตรา 62 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาให้อำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อย และ อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือเมืองพัทยา

8.5 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีหลักการและเหตุผลในการตรา คือ โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระบบการบริหาร ราชการให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นการจัดองค์กรภาครัฐให้สอดคล้องกับทิศทางการนำพาประเทศไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และเพื่อให้การปฏิบัติราชการสามารถอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สนับสนุนให้มีการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนได้กว้างขวางขึ้น เพื่อเน้นการบริการประชาชนให้มีความสะดวกและรวดเร็ว นอกจากนั้นเพื่อให้การบริหารราชการในราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ และให้การบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดบรรลุผล สมควรปรับปรุงอำนาจการดำเนินการของจังหวัด การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและการจัดทำงบประมาณของ จังหวัดให้เหมาะสม รวมทั้งสมควรส่งเสริมให้มีคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด เพื่อสอดส่องและเสนอแนะการ ปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐในจังหวัดให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันจะทำให้การบริหารเป็นไป ด้วยความโปร่งใสเป็นธรรม และมีความรับผิดชอบ ตลอดจนปรับปรุงอำนาจในทางปกครองของอำเภอเพื่อ สนับสนุนให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม และสมควรให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นส่วน ราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ โครงสร้างของ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้ไว้ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2534 แบ่งออกเป็น 4 ส่วน โดยแต่ละส่วนแยกย่อยออกเป็น หมวดตามลำดับ มีการแก้ไขเพิ่มเติม ถึง 7 ฉบับ มีทั้งสิ้น 75 มาตรา

สำหรับในส่วนการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้จัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้โอกาสแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดระเบียบการปกครองในท้องถิ่นซึ่งจะใช้เพื่อการวิเคราะห์ในการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นได้ โดยให้ท้องถิ่นที่เห็นควรให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น (มาตรา 69) และแบ่งรูปแบบระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 70 เป็น 4 รูปแบบ คือ

- (1) องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น
- (2) เทศบาล
- (3) สุขาภิบาล (ปัจจุบันได้ปรับมาเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล)
- (4) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด

การจัดระเบียบการปกครององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกรณีนั้น (มาตรา 71) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ฉบับนี้ได้จัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้โอกาสแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดระเบียบการปกครองในท้องถิ่นซึ่งจะใช้เพื่อการวิเคราะห์ในการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นได้

8.6 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 ตราขึ้นมาสืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว

กฎหมายฉบับนี้มีเป้าหมายในการกระจายอำนาจโดยเฉพาะอำนาจในการให้บริการสาธารณะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งยังคงมีกฎหมายหลายฉบับที่ไม่มีมีการกระจายอำนาจซึ่งอาจจะขัดกับหลักการปกครองของประเทศ ดังนั้นจึงได้บัญญัติกฎหมายฉบับนี้ขึ้นเพื่อกำหนดเป็นแผนที่มีขั้นตอน ระยะเวลา ในการกระจายอำนาจของกฎหมายฉบับต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีมาตรา 6 กำหนดให้

มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ประกอบด้วย

(1) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน

(2) รัฐมนตรีว่าด้วยกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขานุการ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และอธิการบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

(3) ผู้แทนองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วยผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดสองคน ผู้บริหารเทศบาลสามคน ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลห้าคน และผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารเมืองพัทยาผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นในสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และด้านกฎหมาย ทั้งนี้ การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

ให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

ระบบการบริการสาธารณะที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่นั้นมีบัญญัติไว้ในหมวดที่ 2 มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลที่อำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะสุขเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น และการรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ โดยมีส่วนสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นคือ

ข้อ (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และ

ข้อ (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

8.7 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น สมควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีทิศทางที่เหมาะสมและเป็นธรรม สมควรให้มีองค์กรซึ่งทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ต่อมาได้มีการแก้ไขบทบัญญัตินี้ให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตาม “พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545” ได้ให้จัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่โดยมีภารกิจใหม่ ซึ่งได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม นั้นแล้ว และเนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้โอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐมนตรีผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการเดิมมาเป็นของส่วนราชการใหม่ โดยให้มีการแก้ไขบทบัญญัติต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่โอนไปด้วย ฉะนั้น เพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามหลักการที่ปรากฏในพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงสมควรแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้สอดคล้องกับการโอนส่วนราชการ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องมีความชัดเจนในการใช้กฎหมายโดยไม่ต้องไปค้นหาในกฎหมายโอนอำนาจหน้าที่ว่าตามกฎหมายใดได้มีการโอนภารกิจของส่วนราชการหรือผู้รับผิดชอบตามกฎหมายนั้นไปเป็นของหน่วยงานใดหรือผู้ใดแล้ว โดยแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้มีการเปลี่ยนชื่อส่วนราชการ รัฐมนตรีผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการให้ตรงกับการโอนอำนาจหน้าที่ และเพิ่มผู้แทนส่วนราชการในคณะกรรมการให้ตรงตามภารกิจที่มีการตัดโอนจากส่วนราชการเดิมมาเป็นของส่วนราชการใหม่ รวมทั้งตัดส่วนราชการเดิมที่มีการยุบเลิกแล้ว ซึ่งเป็นการแก้ไขให้ตรงตามพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

โครงสร้างของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แบ่งออกเป็น 7 หมวด 43 มาตรา เฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น ที่กำหนดเป้าหมายเป็นเทศบาล การทบทวนกฎหมายนี้จึงมีเฉพาะที่เกี่ยวข้อง คือ การบริหารงานบุคคลในเทศบาล (หมวด 2 มาตรา 23 - มาตรา 24) ที่กำหนดให้การบริหารงานบุคคลของเทศบาลนั้น มาตรา 23 ให้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลร่วมกันคณะหนึ่ง ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับเทศบาลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ประกอบด้วย

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

(2) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจำนวนห้าคนจากส่วนราชการในจังหวัดนั้น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้

(3) ผู้แทนเทศบาลจำนวนหกคน ดังนี้

(ก) ประธานสภาเทศบาล ซึ่งประธานสภาเทศบาลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสองคน

(ข) นายกเทศมนตรี ซึ่งนายกเทศมนตรีในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสองคน

(ค) ผู้แทนพนักงานเทศบาล ซึ่งปลัดเทศบาลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสองคน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบอบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเทศบาล

โดยมาตรา 24 กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลแต่ละแห่งเป็นไปโดยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน ประกอบด้วย

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน

(2) ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนผู้อำนวยการสำนักงานประกันสังคม อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) ผู้แทนเทศบาลจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากนายกเทศมนตรีจำนวนสามคน และปลัดเทศบาลจำนวนสามคน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเทศบาล

สำหรับ การบริหารงานบุคคลในกรุงเทพมหานคร มาตรา 27 กำหนดให้การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร และการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น (มาตรา 29)

8.8 พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่กฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการตำรวจซึ่งประกอบด้วย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช 2477 พระราชบัญญัติยศตำรวจ พุทธศักราช 2480 และ พระราชบัญญัติเครื่องแบบตำรวจ พุทธศักราช 2477 (ฉบับที่ 2) ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้วทำให้มีบทบัญญัติหลายประการไม่เหมาะสมแก่การพัฒนาระบบงานของตำรวจในสภาพการณ์ปัจจุบัน

ดังนั้น จึงสมควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวโดยนำมาบัญญัติรวมไว้เป็นกฎหมายฉบับเดียวให้ครอบคลุมทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการตำรวจ โดยกำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ แบ่งส่วนราชการเป็น สำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และ กองบัญชาการเพื่อกระจายอำนาจไปยังกองบัญชาการมากขึ้น โดยให้มี คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายบริหารราชการตำรวจ เพื่อเป็นแนวทางการบริหารราชการและการดำเนินงานของข้าราชการตำรวจให้เป็นไปตามนโยบายนั้น และกำหนดให้การบริหารงานบุคคลเป็นอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) โดยเฉพาะอันมีผลให้การจัดระบบไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการบริหารราชการ การบริหารงานบุคคล การบังคับบัญชา การแต่งตั้งและการโยกย้ายหรือการดำเนินการทางวินัยเกิดความเป็นธรรม ความเหมาะสม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ได้กำหนดให้มีตำแหน่งข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศและกำหนดตำแหน่งพนักงานสอบสวนแยกต่างหากจากตำแหน่งข้าราชการตำรวจที่มีอยู่เดิม เพื่อเป็นการพัฒนางานสอบสวน ซึ่งถือเป็นกระบวนการยุติธรรมในเบื้องต้นที่สำคัญ อันจะทำให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมในส่วนซึ่งข้าราชการตำรวจเป็นผู้รับผิดชอบมีศักยภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นมีบัญญัติไว้ 4 มาตรา (พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบันมีทั้งสิ้น 128 มาตรา โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 7 ลักษณะ) ดังนี้

1) อำนาจและหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (มาตรา 6) มี 7 ด้านหลัก คือ

(1) รักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ

(2) ดูแลควบคุมและกำกับกำกับการปฏิบัติงานข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(3) ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา

(4) รักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร

(5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

(6) ช่วยเหลือการพัฒนาประเทศตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

(7) ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตาม (1) (2) (3) (4) หรือ (5) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติแม้จะมีอำนาจ และหน้าที่สำคัญคือการป้องกัน และปราบปรามอาชญากรรมแต่ลำพังกองกำลังตำรวจที่มีอยู่ย่อมไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น มาตรา 7 จึงได้ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม ดังนี้

มาตรา 7 ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชน มีส่วนร่วมในกิจการตำรวจเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา รักษาความสงบเรียบร้อย และรักษาความปลอดภัยของประชาชนตามความเหมาะสม และต้องการของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ การดำเนินการมีส่วนร่วม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ต.ช. กำหนด

คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติคณะหนึ่ง เรียกว่า “ก.ต.ช.” มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินนโยบาย และการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตำรวจ โดยมี มาตรา 16 บัญญัติของเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ คือการกำหนดนโยบายการบริหารราชการตำรวจ และกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ปฏิบัติตามนโยบาย ระเบียบแบบแผน มติคณะรัฐมนตรี และกฎหมาย มาตรา 7 ต่อมาถูกเลิกโดยประกาศ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 111/2557 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม พุทธศักราช 2557

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 16 แล้ว มาตรา 18 ยังให้ ก.ต.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ออกระเบียบ ประกาศ หรือมีมติในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการตำรวจและวิธีปฏิบัติราชการของข้าราชการตำรวจ ให้เป็นไปตามแบบแผนและนโยบายที่ ก.ต.ช. กำหนด

(2) เสนอแนะให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 วรรคสอง

พิจารณาดำเนินการคัดเลือกข้าราชการตำรวจเพื่อดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ

(3) กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการกระจายอำนาจระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับตำรวจภูธรจังหวัด และราชการส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่ ก.ต.ช. เห็นว่ามีความจำเป็นและเหมาะสม

(4) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่ ก.ต.ช. มอบหมาย

(5) ตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบาย การบริหารราชการตำรวจให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติและกฎหมายอื่น ในกรณีนี้ ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจของกรุงเทพมหานคร จังหวัดและสถานีตำรวจต่าง ๆ เพื่อตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล การปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในพื้นที่ดังกล่าว แล้วรายงาน ก.ต.ช. เพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป

8.9 พระราชบัญญัติเจ้าพนักงานตำรวจศาล พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัตินี้ มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 26 การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุนเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ประกอบกับ มาตรา 28 บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิตหรือร่างกาย จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ

การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้าย หรือไร้มนุษยธรรมจะกระทำมิได้ รวมถึง มาตรา 32 บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว การกระทำอันเป็นการละเมิด หรือกระทบต่อสิทธิของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่งเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ และ มาตรา 33 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหะสถาน การเข้าในเคหะสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการค้นเคหะสถาน หรือที่รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุ

อย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ มีเจ้าพนักงานตำรวจศาลทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยแก่ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม และจับกุมผู้ต้องหาหรือจำเลยที่หลบหนี และผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหมายเรียกหรือคำสั่งศาล ซึ่งการตราพระราชบัญญัตินี้ สอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ดังนั้น มาตรา 26 ประกอบกับมาตรา 28 มาตรา 32 และมาตรา 33 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ โดยที่มีสถานการณ์อันอาจกระทบต่อการทำหน้าที่ของผู้พิพากษาในการอำนวยความยุติธรรม และมีกรณีผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ได้รับการปล่อยชั่วคราว โดยศาลหลบหนี รวมทั้งมีผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหมายเรียกหรือคำสั่งศาล ซึ่งถูกออกหมายจับแล้วแต่ยังไม่สามารถ จับกุมได้ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีล่าช้า อาจทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ได้รับการลงโทษ สถานการณ์ดังกล่าวเกิดจากการที่ไม่มีบุคลากรของศาลที่มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อย รักษาความปลอดภัยข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม บุคลากร ทรัพย์สิน และ อาคารสถานที่ของศาลยุติธรรม ตลอดจนอำนวยความสะดวกและเสริมสร้างประสิทธิภาพการจับกุมผู้ต้องหา จำเลยหรือบุคคลเหล่านั้น ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินคดีของศาลเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ สมควรกำหนดให้มีเจ้าพนักงานตำรวจศาลทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย รักษาความปลอดภัยข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม บุคลากร ทรัพย์สิน และอาคารสถานที่ของศาลยุติธรรม และดำเนินการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจับกุมผู้ต้องหา และจำเลยที่หลบหนีการปล่อยชั่วคราวหรือผู้ที่ศาลได้ออกหมายจับแล้ว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยเจ้าพนักงานตำรวจศาล โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติเจ้าพนักงานตำรวจศาล พ.ศ. 2562”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ “ศาล” หมายความว่า ศาลยุติธรรม “เจ้าพนักงานตำรวจศาล” หมายความว่า บุคคลที่เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมแต่งตั้ง ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 ให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมจัดให้มีเจ้าพนักงานตำรวจศาลในจำนวนที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงควมมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และความไม่ซ้ำซ้อน

มาตรา 5 เจ้าพนักงานตำรวจศาลมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) รักษาความสงบเรียบร้อยและรักษาความปลอดภัยบุคคลและทรัพย์สินในบริเวณศาล

(2) ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดในบริเวณศาล

(3) รักษาความปลอดภัยและคุ้มครองข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พนักงานและลูกจ้างของศาลและสำนักงานศาลยุติธรรม ซึ่งกระทำการตามหน้าที่ หรือเพราะเหตุที่จะกระทำหรือได้กระทำการตามหน้าที่ รวมทั้งอาคารสถานที่ และทรัพย์สินของศาลและสำนักงานศาลยุติธรรม

(4) ปฏิบัติตามคำสั่งศาลในการแจ้งให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจับผู้ต้องหาหรือ จำเลยที่ได้รับการปล่อยชั่วคราวโดยศาลแล้วหนีหรือจะหลบหนี หรือถ้ามีเหตุจำเป็นที่ไม่สามารถขอความช่วยเหลือจากพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ทันทั่วถึง ก็ให้มีอำนาจจับผู้ต้องหา หรือจำเลยนั้นได้ และเมื่อจับได้แล้วให้นำผู้ถูกจับไปยังศาลโดยเร็ว

(5) เมื่อศาลได้ออกหมายจับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหมายเรียกหรือคำสั่งศาล ให้ศาลมีคำสั่งตั้ง เจ้าพนักงานตำรวจศาลเป็นผู้จัดการตามหมายจับ และหากศาลเห็นสมควร ศาลอาจให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นผู้จัดการตามหมายจับด้วย โดยมีเจ้าพนักงานตำรวจศาลเป็นผู้สนับสนุนก็ได้

มาตรา 6 ผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานตำรวจศาล ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์

(3) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(4) ไม่เป็นข้าราชการการเมืองผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(5) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง

(6) มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามอื่นตามที่กำหนดในระเบียบคณะกรรมการข้าราชการ ศาลยุติธรรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม

ให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามวรรคหนึ่งและผ่านการฝึกอบรมตามหลักสูตรที่คณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรมประกาศกำหนดเป็นเจ้าพนักงานตำรวจศาล

มาตรา 7 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 5 (1) (2) และ (3) สำนักงานศาลยุติธรรมอาจขอให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐให้ความช่วยเหลือสนับสนุน หรือเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความจำเป็น

มาตรา 8 การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ และเป็นเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

มาตรา 9 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้สำนักงานศาลยุติธรรม ได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมยุทธภัณฑ์เช่นเดียวกับราชการทหารและตำรวจ ตามกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ การมีและใช้อาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง สิ่งเทียมอาวุธปืน และยุทธภัณฑ์ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรมกำหนด

มาตรา 10 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานตำรวจศาลเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และให้มีหน้าที่และอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 11 ให้ประธานศาลฎีการักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

จากการทบทวนกฎหมายพระราชบัญญัติเจ้าพนักงานตำรวจศาล พ.ศ. 2562 ให้ไว้ ณ วันที่ 15 เมษายน 2562 เป็นปีที่ 4 ในรัชกาลปัจจุบัน โครงสร้างพระราชบัญญัตินี้ มีทั้งสิ้น 11 มาตรา ให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม มีอำนาจพิจารณาแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติไม่มีลักษณะต้องห้ามและผ่านการฝึกอบรมตามหลักสูตรที่คณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรมประกาศกำหนดเป็นเจ้าพนักงานตำรวจศาล (มาตรา 6) และจัดให้มีเจ้าพนักงานตำรวจศาลในจำนวนที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ (มาตรา 4)

ความเกี่ยวพันของบทบัญญัตินี้กับการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นก็คือแนวทางในการกำหนดรูปแบบซึ่งจะใช้เพื่อการวิเคราะห์ในการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นได้

8.10 พระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2562 เป็นปีที่ 4 ในรัชกาลปัจจุบัน มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 26 ประกอบด้วยมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เพื่อให้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง ซึ่งมีทุนทรัพย์ไม่มากนัก และข้อพิพาททางอาญาบางประเภทมีระบบและมาตรฐานเดียวกัน โดยกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ไกล่เกลี่ยและการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ย เพื่อจัดการระเบียบการประกอบอาชีพผู้ไกล่เกลี่ยและคุ้มครองประโยชน์ ของคู่กรณี และบุคคลอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับข้อพิพาท ซึ่งการตราพระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว โครงสร้างพระราชบัญญัตินี้ มีทั้งสิ้น 72 มาตรา โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 6 หมวด

ปัจจุบันข้อพิพาททางแพ่งละทางอาญาเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากเห็นควรให้นำกระบวนการโดยที่ปัจจุบันข้อพิพาททางแพ่งและทางอาญาเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากเห็นควรให้นำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งซึ่งมีทุนทรัพย์ไม่มากนักและข้อพิพาททางอาญาบางประเภทมากำหนดเป็นกฎหมายกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐพนักงานสอบสวนหรือศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนใช้ในการยุติหรือระงับข้อพิพาทดังกล่าว โดยคำนึงถึงความยินยอมของคู่กรณีเป็นสำคัญ ทำให้ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลลดน้อยลงลดปัญหาความขัดแย้งเกิดความสมานฉันท์ขึ้นในสังคมลดงบประมาณแผ่นดินและเสริมสร้างสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุขจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ โดยมีรายละเอียดสาระสำคัญ

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” หมายความว่า การดำเนินการเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสเจรจาตกลงกันระงับข้อพิพาททางแพ่งและทางอาญาโดยสันติวิธีและปราศจากการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ดำเนินการในชั้นศาลและในชั้นการบังคับคดี

“ผู้ไกล่เกลี่ย” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการขึ้นทะเบียนและได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

“ข้อตกลงระงับข้อพิพาท” หมายความว่า ข้อตกลงที่คู่กรณีตกลงให้มีผลผูกพัน โดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อระงับข้อพิพาทหรือข้อเรียกร้องใด ๆ ที่แต่ละฝ่ายมีอยู่ และให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายต่างมีสิทธิหน้าที่ หรือความรับผิดชอบเท่าที่กำหนดไว้ในข้อตกลงนั้น

“หน่วยงานซึ่งดำเนินการไต่ถามข้อพิพาท” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐซึ่งดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไต่ถามข้อพิพาท

“หน่วยงานรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกำหนดในกฎกระทรวง

กระบวนการไต่ถามข้อพิพาททางแพ่ง

มาตรา 20 การไต่ถามข้อพิพาททางแพ่งตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าเกี่ยวข้องกับสิทธิแห่งสภาพบุคคล สิทธิในครอบครัว หรือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ไม่สามารถกระทำได้ การไต่ถามข้อพิพาททางแพ่งให้กระทำได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

- (1) ข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์
- (2) ข้อพิพาทระหว่างทายาทเกี่ยวกับทรัพย์มรดก
- (3) ข้อพิพาทอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา
- (4) ข้อพิพาทอื่นนอกจาก (1) (2) และ (3) ที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินห้าล้านบาท หรือไม่เกิน

จำนวนตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

การไต่ถามข้อพิพาททางอาญา

มาตรา 35 การไต่ถามข้อพิพาททางอาญาให้กระทำได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

- (1) ความผิดอันยอมความได้
- (2) ความผิดลหุโทษตามมาตรา 390 มาตรา 391 มาตรา 392 มาตรา 393 มาตรา 394

มาตรา 395 และมาตรา 397 แห่งประมวลกฎหมายอาญาและความผิดลหุโทษอื่นที่ไม่กระทบต่อส่วนรวมตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

การไต่ถามข้อพิพาทตามวรรคหนึ่งเมื่อคู่กรณีทำข้อตกลงระงับข้อพิพาททางอาญากันแล้ว ให้ถือว่าสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับเฉพาะคู่กรณีซึ่งทำข้อตกลงดังกล่าว

การไต่ถามข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวน

มาตรา 39

“การไต่ถามข้อพิพาททางอาญา” หมายความว่า การไต่ถามข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวน โดยพนักงานสอบสวนจัดให้คู่กรณีในคดีอาญามีโอกาสเจรจาตกลงหรือเยียวยาความเสียหายเพื่อระงับคดีอาญา

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ต้องหาและผู้เสียหายในคดีอาญา แต่ไม่หมายความรวมถึงคดีอาญาที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหาย

มาตรา 41 การไต่ถามข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนให้กระทำได้ในคดีความผิด ดังต่อไปนี้

(1) คดีความผิดอันยอมความได้

(2) คดีความผิดลหุโทษตามมาตรา 390 มาตรา 391 มาตรา 392 มาตรา 393 มาตรา 394 มาตรา 395 และมาตรา 397 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และความผิดลหุโทษอื่นที่ไม่กระทบต่อส่วนรวมตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(3) ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปีตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ บัญชีท้ายพระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2562

ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ดังนี้

(1) ความผิดฐานเข้าร่วมในการข่มขู่ต่อผู้และมีผู้ถึงแก่ความตายจากการข่มขู่ต่อผู้
นั้น

(2) ความผิดฐานทำร้ายร่างกาย

(3) ความผิดฐานทำร้ายร่างกายโดยมีเหตุฉกรรจ์

(4) ความผิดฐานเข้าร่วมในการข่มขู่ต่อผู้และมีผู้ได้รับอันตรายสาหัสจากการข่มขู่ต่อผู้
นั้น

(5) ความผิดฐานประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายสาหัสตามมาตรา ๓๐๐

(6) ความผิดฐานลักทรัพย์ ตามมาตรา 334 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136/ตอนที่ 67 ก/หน้า 1/22 พฤษภาคม 2562

จากการทบทวนวรรณกรรม หากมีคดีความเกิดขึ้นให้นำกระบวนการไต่ถามข้อพิพาทขึ้นมาดำเนินการแก้ปัญหาเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสเจรจาตกลงกันระงับข้อพิพาททางแพ่งและอาญาโดยสันติวิธีและปราศจากวินัยชี้ขาดข้อพิพาทและหากมีการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นให้นำกระบวนการไต่ถามข้อพิพาทนี้ไปวิเคราะห์ในส่วนของปะเภทความผิดต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจตำรวจท้องถิ่น

8.11 พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2562 เป็นปีที่ 4 ในรัชกาลปัจจุบัน คือ โดยเป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อประกอบการทำร่างกฎหมาย และการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน หลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่

เกี่ยวกับระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดโทษอาญา เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยละเอียดลออครบรอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วเพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป และการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 77 ประกอบกับมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (1) และ (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องพระราชบัญญัตินี้ โครงสร้างพระราชบัญญัตินี้ มีทั้งสิ้น 40 มาตรา โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 6 หมวด แยกย่อยอีกรายละเอียดพอสังเขปดังนี้ ดังนี้

หมวดที่ 1 บททั่วไป (มาตรา 5 ถึง มาตรา 11)

มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน

ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นแก่ประชาชน และนำผลนั้นมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

ในการจัดทำร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการ เฉพาะกรณีจำเป็น และพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน รวมทั้งกำหนดโทษอาญา เฉพาะความผิดร้ายแรง

ความในมาตรานี้ให้ใช้บังคับแก่การจรร่างกฎหมายตามที่กำหนดในกระทรวงด้วยโดยอนุโลม

หมวดที่ 2 การตรวจสอบความจำเป็น การรับฟังความคิดเห็น และวิเคราะห์ผลกระทบ (มาตรา 12 ถึง มาตรา 20)

มาตรา 12 เมื่อมีกรณีจำเป็นต้องเสนอให้มีการตรากฎหมาย ให้หน่วยงานของรัฐแสดงเหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมายและต้องวิเคราะห์โดยมีข้อมูลและเอกสารหลักฐานประกอบชัดเจนว่าไม่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น คำนึงค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชน รวมทั้งไม่สามารถใช้มาตรการหรือวิธีอื่นใดนอกจากการตราเป็นกฎหมาย

มาตรา 13 ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลาง และจะใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายวิธีดังต่อไปนี้ด้วยก็ได้

- (1) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานรัฐนั้น
- (2) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น
- (3) การสัมภาษณ์ หรือ การเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น
- (4) การสำรวจความคิดเห็น
- (5) วิธีการอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเหมาะสม

หมวดที่ 3 การตรวจเนื้อหา ร่างกฎหมาย (มาตรา 21 ถึง มาตรา 24)

มาตรา 21 หน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบและพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(1) สอดคล้องและไม่ขัดหรือขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยในกรณีที่เป็นการจัดทำร่างพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย

(2) สอดคล้องไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนการปฏิรูปประเทศ

(3) สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(4) ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบประชาชน

(5) ไม่ใช่ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนหรือกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นต้องมีระบบอนุญาต การกำหนดระยะเวลาหรือขั้นตอนในการพิจารณายื่นคำขออนุญาตดำเนินการต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ

(6) ไม่ใช่ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับ หรือกำหนดหลักเกณฑ์หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น ทั้งนี้ ในกรณีที่นำระบบคณะกรรมการมาใช้ ให้ระบุให้ชัดเจนด้วยว่ามติของคณะกรรมการผูกพันหน่วยงานที่มีผู้แทนเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งด้วย

(7) การมีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ในกรณีที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจให้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนตอนต่าง ๆ ที่เป็นสาระสำคัญไว้ในร่างกฎหมายให้ชัดเจน

(8) การกำหนดโทษอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(ก) การกระทำนั้นต้องกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม

(ข) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล และมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้

(9) หลักเกณฑ์อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

จากการทบทวนวรรณกรรม ตามบทบัญญัติ มาตรา 22 การจัดทำร่างกฎหมายใดที่จะกำหนดให้มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การขออนุญาตหรืออนุญาตหรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไข ที่จะกำหนดไว้ในกฎซึ่งจะออกในภายหลัง ในร่างกฎหมายนั้นต้องมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ใช้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎดังกล่าวแล้ว นำไปวิเคราะห์ในการจัดทำร่างกฎหมายต้นแบบเพื่อการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น

8.12 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีถูกกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 221 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกับมาตรา 3/1 และมาตรา 71/10 (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ตราขึ้น และโครงสร้างพระราชกฤษฎีกานี้ มีทั้งสิ้น 53 มาตรา โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 9 หมวด ดังนี้

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีก็เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยมีเป้าหมายตาม มาตรา 7 เพื่อให้เกิดความผาสุก และความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ ซึ่งมาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

- (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

(7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งส่วนราชการจะต้องดำเนินการ นั้น มาตรา 8 กำหนดให้ ถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ และจะต้องมี แนวทางการบริหารราชการดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา

(2) การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริต สามารถ ตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น

(3) ก่อนเริ่มดำเนินการ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละ ขั้นตอนในกรณีที่ภารกิจใดจะมีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น

(4) ให้เป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะต้องคอยรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจ ของสังคมโดยรวมและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงหรือเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อให้มีการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

(5) ในกรณีที่เกิดปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินการ ให้ส่วนราชการดำเนินการ แก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้นโดยเร็ว ในกรณีที่ปัญหาหรืออุปสรรคนั้นเกิดขึ้นจากส่วนราชการอื่น หรือระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยส่วนราชการอื่น ให้ส่วนราชการแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงโดยเร็วต่อไป และให้แจ้ง คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ทราบด้วย การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ส่วนราชการกำหนดวิธีปฏิบัติให้เหมาะสมกับ ภารกิจแต่ละ เรื่อง ทั้งนี้ ก.พ.ร. จะกำหนดแนวทางการดำเนินการทั่วไปให้ส่วนราชการปฏิบัติให้ เป็นไปตามมาตรานี้ ด้วยก็ได้

มาตรา 34 ในกรณีที่มีการยุบเลิกโอน หรือรวมส่วนราชการใดทั้งหมดหรือบางส่วน ห้าม มิให้จัดตั้งส่วนราชการที่มีภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะเดียวกันหรือคล้ายคลึง กันกับส่วน ราชการดังกล่าวขึ้นอีก เว้นแต่มีการเปลี่ยนแปลงแผนการบริหารราชการแผ่นดินและมีเหตุผลจำเป็น เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ หรือรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของ ประชาชน และโดยได้รับความเห็นชอบจาก ก.พ.ร.

มาตรา 35 ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจ ตรวจสอบ และทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ ที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มี

กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศขึ้นใหม่ ให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสถานการณ์ หรือสอดคล้องกับความจำเป็น ทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสะดวกรวดเร็ว และลดภาระของประชาชนเป็นสำคัญ ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ส่วนราชการนำความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของประชาชนมาประกอบการพิจารณาด้วย

จากการทบทวนวรรณกรรม พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้วางหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่หน่วยงานของรัฐพึงต้องยึดถือปฏิบัติตามโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งเป็นกฎหมายฝ่ายบริหารที่สามารถจะนำมาใช้สำหรับการวิเคราะห์การจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นได้

8.13 ระเบียบคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ พ.ศ. 2549

การส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจถือว่าเป็นนโยบายสำคัญอีกประการหนึ่งของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ดังนั้นเพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ นำเอานโยบายนี้ลงสู่ภาคปฏิบัติจึงต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีการส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 7 และมาตรา 18 (1) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และ มติคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 6 /2548 เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2548 จึงได้ออกระเบียบนี้ขึ้นมาเพื่อให้เป็นแนวทางปฏิบัติ

ระเบียบนี้มี 11 ข้อ มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น ดังนี้

ข้อ 5 ลักษณะของการมีส่วนร่วม ได้แก่

(1) การมีส่วนร่วมในการคิด ศึกษา และค้นคว้าหาสภาพและสาเหตุของปัญหา ตลอดจนความต้องการของท้องถิ่นและชุมชน

(2) การมีส่วนร่วมในการริเริ่มและตัดสินใจกำหนดกิจกรรมเพื่อลดและแก้ไขปัญหของท้องถิ่นและชุมชน

(3) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ และ/หรือ การให้ความร่วมมือในการปฏิบัติ และ/หรือการสนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อใช้ในการปฏิบัติตามกิจกรรมเพื่อลดและแก้ไขปัญหของท้องถิ่นและชุมชน

(4) การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและติดตามการดำเนินกิจกรรม

(5) การมีส่วนร่วมในการเสนอแนะและปรับปรุง (ข้อ 5)

ท้องถิ่นและชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจด้านต่าง ๆ (ข้อ 6) ดังต่อไปนี้

(1) ด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

(2) ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและรักษาความปลอดภัยของประชาชน

- (3) ด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
- (4) ด้านการจราจร
- (5) ด้านการดูแลสาธารณสมบัติ
- (6) ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น (ข้อ 6)

ให้ คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจสถานีตำรวจนครบาล (กต.ตร.สน.) และ คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ สถานีตำรวจภูธร (กต.ตร.สภ.) มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดลักษณะ รูปแบบและวิธีการให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจตามข้อ 5 เพื่อดำเนินกิจการตามข้อ 6 โดยให้คำนึงถึงปัจจัยทางด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย สภาพทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม ประเพณี วัฒนธรรม และวิธีการดำรงชีวิตของแต่ละท้องถิ่นและชุมชนเป็นสำคัญ (ข้อ 7)

ให้สถานีตำรวจนครบาลและสถานีตำรวจภูธร เป็นหน่วยงานที่ให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจตามที่ กต.ตร.สน. หรือ กต.ตร.สภ. กำหนด (ข้อ 8)

ให้ผู้บัญชาการตำรวจกองบัญชาการตำรวจนครบาล ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 1 ถึง 9 ผู้บังคับการ กองบังคับการตำรวจนครบาล 1 ถึง 9 และ ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด ควบคุมกำกับดูแล ตลอดจนให้การสนับสนุนและช่วยเหลือสถานีตำรวจที่อยู่ในความปกครองบังคับบัญชาในการดำเนินการตามลักษณะ รูปแบบ และวิธีการให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจตามที่ กต.ตร.สน หรือ กต.ตร.สภ. กำหนด (ข้อ 9) กต.ตร.สน. และ กต.ตร.สภ. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ ติดตาม และให้คำแนะนำการปฏิบัติตามลักษณะ รูปแบบ และวิธีการตามที่กำหนดใน ข้อ 7 ของสถานีตำรวจ

กต.ตร.กทม. และ กต.ตร.จังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ ติดตามและให้คำแนะนำการปฏิบัติตามลักษณะ รูปแบบ และวิธีการตามที่กำหนดในข้อ 7 ของสถานีตำรวจต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครหรือเขตพื้นที่แต่ละจังหวัด แล้วแต่กรณี (ข้อ 10)

ให้ กต.ตร.สน และ กต.ตร.สภ. รายงานผลการดำเนินการตามข้อ 7 เกี่ยวกับปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของชุมชนด้านต่าง ๆ ตามข้อ 6 ลักษณะ รูปแบบ และวิธีการร่วมดำเนินการตาม ข้อ ๕ ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาและแนวทางหรือกิจกรรมที่จะทำต่อไป โดยใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนด

8.14 ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยการส่งเสริมให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ พ.ศ. 2551

ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พศ. 2547 มาตรา 7 และมาตรา 18 (1) และมติคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติในการประชุมครั้งที่ 6/2548 เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2548 ได้

ออกระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ พ.ศ. 2549 เพื่อให้การส่งเสริมให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจเป็นไปด้วยความเรียบร้อย อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 นั้น เมื่อมีการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นตามกฎหมายแล้ว ให้ภาครัฐมนตรีมีนโยบายสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน ท้องถิ่นและองค์กรในกิจการตำรวจท้องถิ่น ในรูปแบบ “ผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานตำรวจท้องถิ่น” ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1) รูปแบบการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วม แบ่งเป็น 3 รูปแบบ

(1) การมีส่วนร่วมของประชาชนทั่วไป

- เครือข่ายชุมชนลักษณะปฏิบัติการ

- เครือข่ายชุมชนลักษณะแนวร่วม

(2) การมีส่วนร่วมขององค์กร ได้แก่ องค์กรหรือมูลนิธิต่าง ๆ

(3) การมีส่วนร่วมของพนักงานรักษาความปลอดภัยเอกชน

2) วัตถุประสงค์

(1) เพื่อสนับสนุนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน ท้องถิ่น และองค์กร ในกิจการตำรวจท้องถิ่น

(2) เพื่อกำหนด ปรับและยกระดับลักษณะการมีส่วนร่วมต่าง ๆ ให้เป็นรูปแบบและมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ โดยเลือกใช้รูปแบบตามสถานการณ์

(3) เพื่อเสนอให้การมีส่วนร่วมแต่ละรูปแบบ มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับรองรับอย่างถูกต้อง

(4) เพื่อให้การมีส่วนร่วมของส่วนต่าง ๆ ทั้ง 3 รูปแบบ เป็นเครือข่ายโยงใยซึ่งกันและกันสามารถสนับสนุนและเกื้อกูลกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(5) เพื่อให้ตำรวจท้องถิ่นนำรูปแบบมาตรฐานที่กำหนดไว้ไปปรับใช้ให้เหมาะสมตามสภาพของพื้นที่

3) ผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานตำรวจท้องถิ่นด้านจราจร

(1) รูปแบบการจัดแนวร่วมเชิงปฏิบัติการ

ให้ผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานตำรวจท้องถิ่นผ่านการฝึกอบรมด้านจราจรให้มีความรู้เกี่ยวกับระเบียบ กฎหมายด้านจราจร ทักษะและการใช้รถใช้ถนนที่ถูกต้อง เพื่อร่วมแก้ไขปัญหาด้านจราจร

(2) บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ

เมื่อเป็นผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมและทดสอบความรู้ตามหลักสูตรด้านจรรยาแล้วจะได้รับ การพิจารณาแต่งตั้งเป็น “ผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานตำรวจท้องถิ่น”

(1) การตรวจ ควบคุม และการจัดการจราจรบริเวณที่มีการจราจรติดขัด คับคั่ง ใน กรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉิน หรือกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอ เว้นแต่กรณี ไม่มีพนักงานเจ้าหน้าที่อยู่ใน ที่นั้นก็สามารปฏิบัติหน้าที่ได้โดยลำพัง

(2) ดูแล การหยุดรถ จอดรถ การข้ามทาง ในบริเวณที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายจน การจราจรไม่สะดวก เพื่อให้การจราจรมีความสะดวก และปลอดภัย

(3) ชี้แจง ตักเตือน แนะนำ ตลอดจนประชาสัมพันธ์ให้ผู้ขับขี่ใช้ถนนทราบถึง ระเบียบวิธีการที่ถูกต้องและปฏิบัติตามวินัยจราจร

(4) รายงานการกระทำผิดของผู้ขับรถ การชำรุดเสียหายข้อขัดข้องของเครื่องหมาย และสัญญาณจราจรให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทราบเพื่อดำเนินการในขั้นตอนต่อไป

(5) แจ้งอุบัติเหตุการจราจรให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบโดยมิชักช้า

5) อำนาจหน้าที่ผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานตำรวจท้องถิ่น

(1) ให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในเรื่องอำนาจการจับกุมกรณี ความผิดซึ่งหน้า ในฐานะราษฎรคนหนึ่ง

(2) พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัย เนื่องจากการช่วยเหลือราชการการ ปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2543

(3) พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 4(39) มาตรา 136 และมาตรา 137

(4) ให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เกี่ยวกับการจับกุมผู้กระทำ ความผิด

(5) พระบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัย เนื่องจากการช่วยเหลือราชการการ ปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2543

(6) การแจ้งข่าวอาชญากรรม (พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 และที่ แก้ไขเพิ่มเติม)

จากการทบทวนวรรณกรรม หากมีการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นของประเทศไทยขึ้น ทำ หน้าที่ป้องกันอาชญากรรม การกระทำความผิดทางอาญา รักษาความสงบเรียบร้อย และการรักษา ชีวิตทรัพย์สินของคนในชุมชนท้องถิ่น และการให้การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนท้องถิ่น องค์กรเอกชนในกิจการตำรวจท้องถิ่นในการเป็นตำรวจท้องถิ่น และการเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้า พนักงานตำรวจท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการ คณะกรรมการนโยบายตำรวจท้องถิ่นกำหนด สามารถนำกฎหมายนี้ไปวิเคราะห์โครงสร้างกฎหมายและโครงสร้างตำรวจท้องถิ่นได้

8.15 ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 111/2557 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม พุทธศักราช 2557

ปัญหาการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางอาญา รักษาความสงบเรียบร้อยและการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน นั้นสำนักงานตำรวจแห่งชาติยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเหมาะสมกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่นและชุมชน โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 พระราชบัญญัติสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ดังนั้น คณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงได้ประกาศยกเลิกมาตรานี้ โดยประกาศฉบับนี้ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 7 ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จัดระบบการบริหาร การปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางอาญา การรักษาความสงบเรียบร้อยและการรักษาความปลอดภัยของประชาชนให้เหมาะสมกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่นและชุมชน โดยต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรเอกชนที่มีส่วนร่วม ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายงบประมาณและอาสาสมัคร ตลอดจนการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานตำรวจ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) กำหนด

การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรภาคเอกชนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรภาคเอกชนนั้น”

บทบัญญัตินี้จึงเป็นการกำหนดบทบาทของสำนักงานตำรวจแห่งชาติใหม่ เป็น 3 กรณี

(1) จัดระบบการบริหาร การปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางอาญา การรักษาความสงบเรียบร้อยและการรักษาความปลอดภัยของประชาชนให้เหมาะสมกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่นและชุมชน โดยต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรเอกชนที่มีส่วนร่วม ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบาย งบประมาณและอาสาสมัคร ตลอดจนการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานตำรวจ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) กำหนดและการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรภาคเอกชนตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ค.ส.ช) ที่ 111/2557 ณ วันที่ 21 กรกฎาคม พุทธศักราช 2557 ให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรภาคเอกชน

(2) การจัดทำนโยบาย งบประมาณ และอาสาสมัคร ตลอดจนการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานตำรวจได้ ทำเป็นนโยบาย โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาคเอกชนมี

ส่วนร่วมอยู่ด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) กำหนด

(3) ทำข้อตกลงระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาคเอกชน

ประกาศฉบับนี้ได้วางหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการขยายฐานการมีส่วนร่วมออกไปในรูปของการจัดทำเป็นข้อตกลงระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาคเอกชน

8.16 ยุทธศาสตร์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)

พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 5 กำหนดให้ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) เป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล และหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาอาชญากรรม และเพื่อมุ่งสู่เป้าหมายให้ ประชาชน สังคม ประเทศชาติ มีความมั่นคงปลอดภัย และความสงบสุขอย่างยั่งยืน จึงได้จัดทำยุทธศาสตร์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) เป็นนโยบายและกรอบแนวทางในการบริหารและการปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งทุกหน่วยงานในสังกัดและข้าราชการตำรวจทุกคนจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์ “ เป็นองค์กรบังคับใช้กฎหมายที่ประชาชนเชื่อมั่นศรัทธา ” และเป็นส่วนสำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาประเทศให้ เป็นไปตามเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติต่อไป

สำหรับองค์ประกอบที่สำคัญของยุทธศาสตร์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) มี วิสัยทัศน์ “ เป็นองค์กรบังคับใช้กฎหมายที่ประชาชนเชื่อมั่นศรัทธา ” พันธกิจ ถวายความปลอดภัยพระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ บังคับใช้กฎหมายและอำนวยความยุติธรรมทางอาญา รักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของราชอาณาจักร และยุทธศาสตร์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์ ดังนี้ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติและรักษาความมั่นคงภายในประเทศ ประกอบด้วย 3 ประเด็นยุทธศาสตร์ 11 กลยุทธ์ โดยมีเป้าหมายหลักคือ 1) สถาบันพระมหากษัตริย์มีความมั่นคงปลอดภัย และ 2) สังคมมีความสงบเรียบร้อย ประเทศมีความมั่นคงปลอดภัย ยุทธศาสตร์ที่ 2 การเพิ่มศักยภาพในการบังคับใช้กฎหมาย การอำนวยความยุติธรรมทางอาญา และการให้บริการ

ประชาชนอย่างเสมอภาคเป็นธรรม ประกอบด้วย 3 ประเด็นยุทธศาสตร์ 19 กลยุทธ์ โดยมีเป้าหมายหลักคือ 1) ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน 2) ประชาชนได้รับการอำนวยความยุติธรรมทางอาญาและการบริการด้วยความสะดวก รวดเร็วเสมอภาคและเป็นธรรม

และ 3) สนับสนุนขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ยุทธศาสตร์ที่ 3 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมอย่างยั่งยืน ประกอบด้วย 2 ประเด็น ยุทธศาสตร์ 11 กลยุทธ์ โดยมีเป้าหมายหลักคือ 1) มีการบูรณาการและร่วมมือกันของภาคีเครือข่าย ซึ่งประกอบด้วย ประชาชน ชุมชน ท้องถิ่น ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของชุมชนและสังคม และ 2) ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สังคมมีความสงบเรียบร้อย ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาองค์กรให้ทันสมัย มุ่งสู่ความเป็นเลิศ ประกอบด้วย 6 ประเด็นยุทธศาสตร์ 37 กลยุทธ์ โดยมีเป้าหมายหลักคือ 1) การจัดองค์กรมีความเหมาะสม และนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ 2) ระบบการบริหารงานบุคคลมีประสิทธิภาพ สามารถขับเคลื่อนองค์กรให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ เป็นต้น

จากการทบทวนวรรณกรรมถึงองค์ประกอบที่สำคัญของยุทธศาสตร์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) พบว่า ทิศทางที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้แสดงวิสัยทัศน์ (vision) “เป็นองค์กรบังคับใช้กฎหมายที่ประชาชนเชื่อมั่นศรัทธา” ซึ่งเป็นการวางแผนในระยะกลางและระยะยาวว่าจะไปให้ถึงในอนาคตให้ตำรวจทุกนายให้ไปในทิศทางเดียวกันโดยบังคับใช้กฎหมายให้จริงจังเข้มงวดเพื่อให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจในความเสมอภาคและยุติธรรม ส่วนพันธกิจ (Mission) นั้นสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีเป้าหมาย ถวายความปลอดภัยพระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ บังคับใช้กฎหมายและอำนวยความยุติธรรมทางอาญา รักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของราชอาณาจักร ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ยุทธศาสตร์ที่ 3 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมอย่างยั่งยืน ประกอบด้วย 2 ประเด็น ยุทธศาสตร์ 11 กลยุทธ์ โดยมีเป้าหมายหลักคือ 1) มีการบูรณาการและร่วมมือกันของภาคีเครือข่าย ซึ่งประกอบด้วย ประชาชน ชุมชน ท้องถิ่น ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของชุมชนและสังคม และ 2) ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สังคมมีความสงบเรียบร้อย มีความเชื่อมโยงกันเกี่ยวข้องสอดคล้องกันสามารถนำไปวิเคราะห์จัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบเพื่อรองรับการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นได้

8.17 แผนยุทธศาสตร์ตำรวจแห่งชาติ 10 ปี (พ.ศ. 2555-2564)

แผนยุทธศาสตร์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2564 ขึ้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2555 โดยมีเป้าหมายในส่วนของ การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ดังนี้ 1) เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชนมีเป้าหมายในส่วนของ การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม 2) เพื่อควบคุมและลดความรุนแรงของอาชญากรรมให้ประชาชนรู้สึกว่าเป็นภัยคุกคามต่อชีวิตและทรัพย์สิน 3) ป้องกันอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อม โดยการจัดระเบียบพื้นที่เสี่ยงและแหล่งมั่วสุมเพื่อตัดช่องโอกาสและไม่เป็นแหล่งบ่มเพาะต่อการก่ออาชญากรรม 4) พัฒนา

ระบบงานสายตรวจให้มีความพร้อมและมีประสิทธิภาพในการระงับเหตุและบริการประชาชนด้วยความรวดเร็ว 5) พัฒนาระบบศูนย์รับแจ้งเหตุทุกระดับ โดยเฉพาะศูนย์รับแจ้งเหตุ 191 รวมทั้งมีเจ้าหน้าที่หรือชุดปฏิบัติการที่มีความพร้อมสามารถตอบสนองการรับแจ้งเหตุเข้าไปช่วยเหลือและแก้ปัญหาได้ทันเหตุการณ์ 6) ยกกระดับขีดความสามารถในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมต่อนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและต่างประเทศโดยการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน 7) ป้องกันไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบได้รับความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกอย่างทั่วถึงทันเหตุการณ์ 8) นำเทคโนโลยีมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เช่น ระบบโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) ระบบบอกตำแหน่งพิกัด (GPS) การประยุกต์ใช้โปรแกรมใช้งานบนโทรศัพท์มือถือ 9) สร้างทีมงานวิเคราะห์อาชญากรรมในทุกระดับเพื่อให้ทราบถึงเหตุการณ์แนวโน้มแผนประทุษกรรมและนำมาใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม 10) จัดระเบียบสังคมและเข้มงวดกวาดขันอบายมุขในพื้นที่อย่างจริงจัง 11) เสริมสร้างการมีส่วนร่วมเครือข่ายภาคประชาชนและบูรณาการทุกภาคส่วน โดยเน้นชุมชนเข้มแข็งในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนทุกคนมีส่วนรับผิดชอบในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมตามหลักที่ว่า “ประชาชน คือ ตำรวจคนแรก” 12) ผลักดันให้มีมาตรการทางกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับที่เอื้ออำนวยต่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในสถานประกอบการเขตชุมชนและเขตที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก แผนยุทธศาสตร์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ นี้ได้กำหนด วิสัยทัศน์ขององค์กรไว้คือ “เป็นตำรวจมืออาชีพ เพื่อความผาสุกของประชาชน” ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนและเครือข่ายการปฏิบัติงานตำรวจโดยส่งเสริมให้ประชาชนเครือข่ายภาครัฐ และเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมยกย่อง เชิดชูเกียรติและหรือให้รางวัลตอบแทน คุณความดีแก่ประชาชนเครือข่ายที่เข้ามามีส่วนร่วมบูรณาการกลไกทั้งภายในและภายนอกให้มีการเชื่อมโยงกันการดำเนินงาน รวมทั้งปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ คำสั่งและข้อบังคับต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน เครือข่ายภาครัฐและเอกชนรวมทั้ง การปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานและระบบตำแหน่งให้สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ยุทธศาสตร์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 20 ปี (2561-2580) และแผนยุทธศาสตร์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 10 ปี (2555-2564) เป็นแนวทางในการบริหารเพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานของตำรวจร่วมกับประชาชน แต่จะประสบความสำเร็จได้มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับการร่วมมือระหว่างตำรวจกับประชาชน ที่จะปฏิบัติงานร่วมกันในการรักษาและสร้างชุมชนให้เข้มแข็งและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในชุมชนท้องถิ่น แนวคิดนี้ทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ดำเนินการแล้วด้วยการจัดตั้งหน่วยตำรวจ “ มวลชนและชุมชนสัมพันธ์ ” ทำหน้าที่ในการประชาสัมพันธ์ชักชวนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับตำรวจในการป้องกันอาชญากรรมในชุมชนในรูปแบบของอาสาสมัคร

ซึ่งจะเป็นผู้ช่วยตำรวจในการปฏิบัติการ แต่ก็มีปัญหาในการปฏิบัติงานร่วมกับตำรวจเพราะทุกครั้ง ตำรวจชั้นประทวนระดับจ่าตำรวจจะทำหน้าที่ปฏิบัติการร่วมกับประชาชนในบางกรณีเท่านั้น เช่น การลาดตระเวนภายในชุมชน การตั้งจุดตรวจ หรือจุดสกัด เมื่อกรณีมีเหตุร้ายจำเป็นหรือเหตุการณ์ ถูกเงินเร่งด่วน ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ คำสั่ง โดยเคร่งครัด ได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชา แต่จะต้องมีนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรเป็นหัวหน้าควบคุมร่วมปฏิบัติการอยู่ด้วย แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่า มีแต่ตำรวจชั้นต่ำกว่าสัญญาบัตรร่วมปฏิบัติการ นอกจากนี้ประชาชนที่ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยตำรวจก็ไม่มีอำนาจใด ๆ ตามกฎหมาย จึงมีสถานะเป็นเพียงผู้ช่วยตำรวจ ดังนั้นจึงทำได้แต่เพียงการลาดตระเวนเท่านั้น อำนาจในการสืบสวนสอบสวนยังคงเป็นของนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร ส่วนการจับกุมก็ทำได้แต่เฉพาะความผิดซึ่งหน้าตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เท่านั้น

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีเป้าหมายในการปรับระบบการบริหารงานบุคคล การปรับโครงสร้างตำรวจ การแก้ไขปัญหาอาชญากรรมต่าง ๆ โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ การจัดระเบียบสังคม การแก้ไขปัญหาจราจร การดูแลนักท่องเที่ยวต่างชาติ เป็นต้น โดยมีวิสัยทัศน์ “เป็นหลักประกันความยุติธรรม และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่มีมาตรฐานสากล และ เป็นองค์กรบังคับใช้กฎหมายที่ประชาชนเชื่อมั่นศรัทธาวิสัยทัศน์ประกอบปรัชญาของ Sir Robert Peel ตำรวจตัวอย่างของอังกฤษ ที่กล่าวว่า “ตำรวจคือประชาชนและประชาชนคือตำรวจ” หมายความว่า ตำรวจและประชาชน และทั้งสองฝ่ายต้องทำงานร่วมกันในการรักษาความสงบสุขเรียบร้อยของสังคม เมื่อประชาชนคือด่านแรกของการปราบปรามและป้องกันอาชญากรรมในท้องถิ่นของตนเองก็ต้องให้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในท้องถิ่น

แนวคิดที่จะให้คนในชุมชนท้องถิ่นสร้างความปลอดภัยในชุมชนท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อให้คนที่อยู่อาศัยในชุมชนท้องถิ่นมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและสร้างความมั่นคง ความสงบสุขเรียบร้อยของสังคมนั้น จากแนวคิดดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการก่ออาชญากรรมของ “อาชญากร” ที่เป็นคนในชุมชนด้วยกันหรือเป็นนอกชุมชนเองก็ดี ย่อมสร้างความเสียหายเดือดร้อนให้แก่คนในชุมชนท้องถิ่นด้วยกัน เช่น ฆาตกรรม ปล้นทรัพย์ ชิงทรัพย์ ลักทรัพย์ ทำร้ายร่างกาย ข่มขืนกระทำชำเรา และความเสียหายอื่น ๆ ที่กฎหมายบัญญัติเป็นความผิดทางอาญา หรือปัญหาอุบัติเหตุ รวมถึงอุบัติเหตุต่าง ๆ นับว่าเป็นสาเหตุของการก่ออาชญากรรมที่อาจเกิดขึ้นกับคนในชุมชนท้องถิ่นได้ ถ้าคนในชุมชนท้องถิ่นไม่ร่วมมือร่วมใจกันสร้างชุมชนของตนเองให้เข้มแข็ง และเป็นศูนย์กลางในการเปลี่ยนแปลงพัฒนายกระดับอาสาสมัครตำรวจชุมชน ตำรวจบ้านหรืออาสาสมัครรูปแบบต่าง ๆ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยตำรวจ ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ให้มีองค์กรตำรวจ

รูปแบบใหม่คือ “ตำรวจท้องถิ่น” ที่อยู่ภายใต้สังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะของการกระจายอำนาจ และในต่างประเทศหลายประเทศมีการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นขึ้นแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และอีกบางประเทศในยุโรป เพียงแต่ประเทศไทยยังไม่มีแนวคิดที่จะให้มีตำรวจท้องถิ่นในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปรากฏสถิติที่แสดงถึงประเภทอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในอัตราของการเพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี (ดูตารางที่ 4.1) จะพบว่าประเภทความผิดที่มีทั้งความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ เช่น การพนัน ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ เช่น ลักทรัพย์ และความผิดที่มีโทษหนัก เช่น ยาเสพติด และการกระทำความผิดส่วนใหญ่จะเกิดในชุมชน

จากการทบทวนวรรณกรรมหากมีการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นขึ้นสามารถนำยุทธศาสตร์ดังกล่าวไปวิเคราะห์ในการทำหน้าที่ป้องกันอาชญากรรม การกระทำความผิดทางอาญา รักษาความสงบเรียบร้อย รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนในท้องถิ่น ของตำรวจท้องถิ่นได้

9. แผนยุทธศาสตร์

9.1 แผนยุทธศาสตร์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2564

ด้วยพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 6 กำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ ในการรักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ การดูแลควบคุม และกำกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจ ซึ่งปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา การรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร การปฏิบัติการอื่นเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยให้ทุกหน่วยงานในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ นำนโยบายการบริหารราชการไปใช้เป็นแนวทางในการบริหารงานตามภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน ต่อไป

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2564 ขึ้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2555 โดยมีเป้าหมายในส่วนของการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ดังนี้

(1) ควบคุมและลดความรุนแรงของอาชญากรรมให้ประชาชนรู้สึกว่าเป็นภัยคุกคามต่อชีวิตและทรัพย์สิน

(2) ป้องกันอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อม โดยการจัดระเบียบพื้นที่เสี่ยงและแหล่งมั่วสุมเพื่อตัดช่องโอกาสและไม่เป็นแหล่งบ่มเพาะต่อการก่ออาชญากรรม

(3) พัฒนาระบบงานสายตรวจให้มีความพร้อมและมีประสิทธิภาพในการระงับเหตุและการบริการประชาชนด้วยความรวดเร็ว

(4) พัฒนาระบบศูนย์รับแจ้งเหตุทุกระดับ โดยเฉพาะศูนย์รับแจ้งเหตุฉุกเฉิน 191 รวมทั้งมีเจ้าหน้าที่หรือชุดปฏิบัติการที่มีความพร้อม สามารถตอบสนองการรับแจ้งเหตุเข้าไปช่วยเหลือ และแก้ปัญหาได้ทันเหตุการณ์

(5) ยกกระดับขีดความสามารถในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมต่อนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและต่างประเทศ โดยการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ป้องกันไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบได้รับความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกอย่างทั่วถึง ทันเหตุการณ์

(6) นำเทคโนโลยีมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เช่น ระบบโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) ระบบบอกตำแหน่งพิกัด (GPS) การประยุกต์ใช้โปรแกรมใช้งานบนโทรศัพท์มือถือ ฯลฯ

(7) สร้างทีมงานวิเคราะห์อาชญากรรมในทุกระดับ เพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์แนวโน้มแผนประทุษกรรม และนำมาใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม

(8) จัดระเบียบสังคมและเข้มงวดกวาดขันอบายมุขในพื้นที่อย่างจริงจัง

(9) เสริมสร้างการมีส่วนร่วม เครือข่ายภาคประชาชนและบูรณาการทุกภาคส่วน โดยเน้นชุมชนเข้มแข็งในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ตามหลักการที่ว่า “ประชาชน คือ ตำรวจคนแรก”

(10) ผลักดันให้มีมาตรการทางกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ ที่เอื้ออำนวยต่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ในสถานประกอบการ เขตชุมชนและเขตที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก แผนยุทธศาสตร์ข้อ 2 และ ข้อ 9 เมื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์การจัดตั้งตำรวจเทศบาลแล้ว น่าจะเป็นยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกันได้

9.2 ยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคล ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2557 - 2566

ทรัพยากรบุคคลเป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำองค์กรไปสู่ความสำเร็จการบริหารงานบุคคลในปัจจุบันมีแนวคิดที่ว่าทรัพยากรบุคคลเป็น”ทุน” ประเภทหนึ่งขององค์กรที่จำเป็นต้องลงทุนในการสรรหา บริหารจัดการและพัฒนาให้มีคุณภาพและสมรรถนะที่เหมาะสมกับภารกิจขององค์กร และหากสามารถบริหารและพัฒนาทุนมนุษย์ให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของ

องค์กร ทรัพยากรบุคคลย่อมสามารถเพิ่มผลผลิตและผลลัพธ์ขององค์กรได้มากกว่าสินทรัพย์หรือทุนประเภทอื่น ๆ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และให้บริการประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ สภาพแวดล้อมภายนอกและภายในองค์กรในช่วงเวลาที่ผ่านมามีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว สำนักงานตำรวจแห่งชาติจำเป็นต้องกำหนดกรอบแนวทางการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังนั้น จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์ทรัพยากรบุคคล ในระยะเวลา 10 ปี เพื่อให้องค์กรมีบุคลากรมาปฏิบัติงานอย่างเพียงพอเหมาะสม และมีความต่อเนื่อง อีกทั้งเป็นการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการบริหารบุคคลให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด พัฒนาศักยภาพบุคลากรให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงและให้บริการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กำหนดวิสัยทัศน์ขององค์กรไว้คือ “เป็นตำรวจมืออาชีพ เพื่อความผาสุกของประชาชน” ประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ยกระดับขีดความสามารถในการปฏิบัติการหลักเพื่อตอบสนองนโยบายรัฐบาลโดยเพิ่มขีดความสามารถของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการตอบสนองต่อภารกิจตามนโยบายรัฐบาลเพิ่มประสิทธิภาพการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน ปรับปรุงพัฒนาระบบงานและกระบวนการนำระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัยและเหมาะสมมาใช้ในการปฏิบัติงาน

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนางานตำรวจให้โปร่งใส มีมาตรฐาน โดยพัฒนาระบบการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานทั้งภายในและภายนอกองค์กร นำมาตรการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบมาบังคับใช้ มุ่งมั่นทำงานเพื่อภาพลักษณ์ของตำรวจ เสริมสร้างการวัฒนธรรมองค์กร และพัฒนาคุณธรรมให้บริการด้วยความรวดเร็ว ถูกต้อง เป็นธรรม โปร่งใสปรับทัศนคติและวิธีการทำงานเพิ่มขีดความสามารถของสถานีตำรวจ นำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดมาตรฐานและปรับปรุงแก้ไขขั้นตอนกระบวนการและระยะเวลาในการปฏิบัติงานของสถานีตำรวจและงานบริการประชาชน พัฒนาศักยภาพให้มีความรู้ ความเข้าใจปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด พัฒนางานตรวจสอบภายในจัดหารุภัณฑ์ ยุทโธปกรณ์ ยานพาหนะ เครื่องมือ เครื่องใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย พัฒนาระบบฐานข้อมูลให้มีความถูกต้อง ครบถ้วน ให้เชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยภายในและภายนอก

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การมีส่วนร่วมของประชาชนและเครือข่ายการปฏิบัติงานของตำรวจ โดยส่งเสริมให้ประชาชนเครือข่ายภาครัฐ และภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมยกย่อง เชิดชูเกียรติและหรือให้รางวัลตอบแทนคุณความดีแก่ประชาชนเครือข่ายที่เข้ามามีส่วนร่วมบูรณาการกลไกทั้งภายในและภายนอกให้มีการเชื่อมโยงการดำเนินงาน รวมทั้งปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ คำสั่ง และข้อบังคับต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน เครือข่ายภาครัฐและเอกชน รวมทั้ง การปรับโครงสร้างหน่วยงานและระบบตำแหน่งให้สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างความเข้มแข็งในการบริการ โดยการบริหารที่มุ่งเน้นผลงาน พัฒนาระบบการจัดทำแผนงานงบประมาณ ขับเคลื่อน ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานการสร้างบรรยากาศวัฒนธรรมให้เอื้อต่อการปฏิบัติงาน วางระบบการจัดสวัสดิการ ระบบการบริหารงานบุคคลให้มีความเจริญก้าวหน้า ยึดหลักสมรรถนะ ความรู้ความสามารถ ส่งเสริมการพัฒนาสมรรถภาพทางกายและจิตใจสร้างจิตสำนึกการอุทิศตนในการทำงาน การใช้งบประมาณและทรัพย์สินของทางราชการ การพัฒนาระบบการบริหารจัดการด้านยุทธศาสตร์ ด้านงบประมาณ ด้านทรัพยากรมนุษย์ ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและด้านการตรวจราชการกำหนดแผนการจัดหาทดแทนสถานที่ทำการ บ้านพัก ยุทโธปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ยานพาหนะให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่การพัฒนาหลักสูตรการศึกษาและการฝึกอบรมทุกระดับให้สอดคล้องยุทธศาสตร์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมทั้งการสร้างความร่วมมือทางวิชาการกับสถาบันการศึกษาและหน่วยงานอื่น ๆ

แผนยุทธศาสตร์ข้อนี้สามารถจะใช้ในการวิเคราะห์แนวทางการจัดองค์การทรัพยากรมนุษย์อันเป็นส่วนสำคัญของโครงสร้างตำรวจท้องถิ่นได้

10. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนวรรณกรรมไม่พบว่าม้งงานวิจัยใดที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับรูปแบบการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น มีแต่รายงานวิจัยที่กล่าวถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งได้ทบทวนไว้แล้วในหัวข้อที่เกี่ยวข้อง สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมนั้นพบว่าม้งงานวิจัยเรื่อง มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ซึ่งวิเคราะห์ถึงปัญหาต่าง ๆ จากการให้ประชาชนในชุมชนเป็นอาสาสมัครผู้ช่วยตำรวจในการตรวจตรา และลาดตระเวนซึ่งยังคงเป็นปัญหาที่ไม่สามารถทำให้อาชญากรรมในชุมชนลดลงไปได้ เพราะประชาชนไม่มีอำนาจและหน้าที่โดยตรง และทุกครั้งที่ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยจะพบว่าม้งบ่อยครั้งที่

ตำรวจชั้นสัญญาบัตรจะต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยแต่ปัญหาของกำลังตำรวจมีไม่เพียงพอทำให้ตำรวจที่ทำหน้าที่จะเป็นเพียงตำรวจยศต่ำกว่าชั้นสัญญาบัตรจึงขาดอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีปัญหาความปลอดภัยและสวัสดิการต่าง ๆ ที่อาสาสมัครดังกล่าวไม่ได้รับจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติและไม่มีกฎหมายรองรับที่ชัดเจน

สำหรับแบบอย่างของการกระจายอำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้แก่องค์กรอื่น ปฏิบัติหน้าที่แทนมี ดังนี้

10.1 ด้านการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์และกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

พระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารบางส่วนของกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปเป็นของกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2530 เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2530 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 104 / ตอนที่ 139/ ฉบับพิเศษหน้า 1/ 23 กรกฎาคม 2530) โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ปัจจุบันงานทะเบียนจัดเก็บภาษีรถและล้อเลื่อนได้แยกปฏิบัติอยู่ที่กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคมและที่กรมตำรวจกระทรวงมหาดไทย ทำให้ไม่สะดวกแก่การควบคุม สมควรโอนอำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ข้าราชการตำรวจ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณของกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์และกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน ไปเป็นของกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

กฎหมายฉบับนี้ส่งผลให้ บรรดาอำนาจหน้าที่ของกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยและของเจ้าหน้าที่ของกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์และว่าด้วยล้อเลื่อน ไปเป็นของกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม หรือของเจ้าหน้าที่ของกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม แล้วแต่กรณี โดย

มาตรา 4 ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ข้าราชการ ตำรวจ ลูกจ้างและเงินงบประมาณของกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์และกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน ทั้งนี้ ตามที่กระทรวงคมนาคมและกระทรวงมหาดไทยจะได้ตกลงกัน ไปเป็นของกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม ให้ข้าราชการตำรวจและลูกจ้างตามวรรคหนึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญหรือลูกจ้างแล้วแต่กรณี ของกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ได้มีการตกลงกันตามวรรคหนึ่ง และเพื่อประโยชน์ในการนับเวลาราชการหรือเวลาทำงาน ให้ถือเวลาราชการหรือเวลาทำงานของบุคคลดังกล่าวในระหว่างที่เป็นข้าราชการตำรวจหรือลูกจ้างนั้นเป็นเวลาราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญหรือเวลาทำงานของลูกจ้าง แล้วแต่กรณีด้วย

ให้กระทรวงคมนาคมดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญและลูกจ้าง ตามวรรคสอง ให้ดำรงตำแหน่งละรับเงินเดือนหรือค่าจ้างในตำแหน่งและในอัตราที่ไม่ต่ำกว่าเดิม ให้เสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการตกลงกันตามวรรคหนึ่ง

การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญตามวรรคสามให้เป็นไปตามที่ ก.พ. พิจารณานุมัติ

10.2 ด้านภารกิจดับเพลิง และบรรเทาสาธารณภัย

ในปี พ.ศ. 2546 คณะรัฐมนตรีมีการประชุม 3 ครั้งพิจารณาเรื่องการถ่ายโอนภารกิจของกองบังคับการตำรวจดับเพลิง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไปอยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร คือ วันที่ 21 มกราคม 2546 วันที่ 8 กรกฎาคม 2546 และ วันที่ 16 กันยายน 2546 และมีมติให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจของกองบังคับการตำรวจดับเพลิง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไปอยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร โดยให้ภารกิจของกองบังคับการตำรวจดับเพลิง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไปอยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2546 และคณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่าเมื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โอนยานพาหนะ วัสดุ อุปกรณ์ และอาคารสถานที่ให้กรุงเทพมหานครแล้ว กรุงเทพมหานครก็สามารถปฏิบัติภารกิจรักษาความปลอดภัยแทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้เป็นอย่างดี

ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงได้จัดตั้งสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรุงเทพมหานคร (สปบภ.) เพื่อปฏิบัติตาม มติของคณะรัฐมนตรี ที่ให้โอนภารกิจดับเพลิงและบรรเทาสาธารณภัย มาอยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานคร ได้มีคำสั่ง กำหนดให้ภารกิจดับเพลิงและบรรเทาสาธารณภัย ที่รับโอนมาจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติอยู่ในความดูแลของหน่วยงานใหม่ของกรุงเทพมหานคร มีสถานะเป็นสำนักที่ชื่อว่า “สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย” และเนื่องจาก มีข้าราชการตำรวจในสังกัดกองบังคับการตำรวจดับเพลิง สมัครใจโอนไปสังกัดสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพียง 170 นาย ซึ่งไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติภารกิจนี้ ดังนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงได้มีหนังสือที่ ดช.0006.334/4719 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2546 อนุมัติให้ข้าราชการตำรวจในสังกัดของกองบังคับการตำรวจดับเพลิง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำนวน 1,217 ราย ไปช่วยราชการที่ สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรุงเทพมหานครเป็นการชั่วคราว เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมายมีกำหนด 2 ปี นับแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2546 เป็นต้นไป

กรุงเทพมหานคร ได้รับมอบภารกิจดับเพลิงจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2546 พร้อมได้มีพิธีรับมอบภารกิจเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2546

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือที่ ดช.006.28/11825 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2546 และหนังสือ ดช.ที่ 0006.28/3582 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2546 เชิญประชุมหารือการประสานงาน

เกี่ยวกับการโอนภารกิจกองบังคับการตำรวจดับเพลิง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไปอยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการจัดการความปลอดภัยด้านอัคคีภัยในเขตพระราชฐานที่ประทับ ซึ่งในคราวการประชุมในวันที่ 12 พฤศจิกายน 2546 และวันที่ 20 พฤศจิกายน 2546

การปรับปรุงสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามบทเฉพาะกาล มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า ภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้รัฐบาลเสนอกฎหมายเพื่อโอนภารกิจของ สำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีใช้ภารกิจหลักในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้อง และเพื่อลดภารกิจในพื้นที่ตามลำดับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิด ทำให้มีการโอนมีการโอนหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้

1) การโอนภารกิจของกองตำรวจดับเพลิงจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมทั้งอัตรากำลัง อาคารสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ยานพาหนะ ไปอยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2546

2) การโอนภารกิจด้านการรักษาความปลอดภัยด้านอัคคีภัย ในเขตพระราชฐานและที่ประทับในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด ไปเป็นของสำนักงานนายตำรวจราชสำนักประจำ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 29 มีนาคม 2549)

3) การโอนภารกิจของกองทะเบียน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานทะเบียนและงานติดตามตรวจสอบที่เกี่ยวข้องกับงานจดทะเบียนไปให้ส่วนราชการต่าง ๆ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2547 ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2479 โอนให้กระทรวงมหาดไทย

(2) พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 โอนให้กระทรวงมหาดไทย ยกเว้น การออกใบอนุญาตพกพาทั่วประเทศ ยังเป็นภารกิจของ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

(3) พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2478 และพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 โอนให้กระทรวงมหาดไทย

(4) พระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ. 2473 และพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. 2530 โอนให้กระทรวงวัฒนธรรม

(5) การโอนภารกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของกองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ บางส่วนไปเป็นของกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม (ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2547)

ในการปฏิรูปองค์กรตำรวจเพื่อให้มีวิวัฒนาการและการปรับตัวให้เข้ากับสภาพสังคมและสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ทำในหลายประเทศที่พัฒนาแล้วเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีนักการเมืองเองเคยใช้ตำรวจเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ โดยอาศัยช่องว่างของระบบโครงสร้างการบริหารงานตำรวจซึ่งพบจากการทบทวนวรรณกรรมว่า เป็นโครงสร้างการบริหารงานแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยตำรวจในแต่ละพื้นที่จะมีอำนาจ ในการบริหารจัดการของตำรวจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด มีการมุ่งเน้นให้ประชาชนในทุกภาคส่วน ทุกระดับชั้น ทั้งกลุ่มคนที่มีสภาพทางสังคมสูง (Elite group) และกลุ่มคนในระดับรากหญ้า (Grassroots) เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาอาชกรรมในพื้นที่ ในลักษณะของการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างตำรวจกับประชาชนในชุมชน โดยมีบทบาทที่เท่าเทียมกัน (Equal partner) ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ เช่น ระบบงานตำรวจในประเทศสหราชอาณาจักร (United Kingdom) โครงสร้างการบริหารถูกออกแบบมาให้คานอำนาจกันระหว่าง 3 หน่วยงานหลัก ได้แก่ รัฐบาลกลาง (Central government) โดยกระทรวงมหาดไทย (Head office) คณะกรรมการบริการงานตำรวจระดับท้องถิ่น (Police Authorities) และหัวหน้าหน่วยงานตำรวจภูมิภาค (Chief Constables) ซึ่งถูกกล่าวขานว่าระบบงานตำรวจที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดแห่งหนึ่งในโลก และอีกหลายประเทศที่สะท้อนถึงการกระจายอำนาจด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมให้แก่ท้องถิ่นที่จะดำเนินการเองในรูปแบบของตำรวจซึ่งแต่ละประเทศจะเรียกชื่อแตกต่างกัน

10.3 ตำรวจเทศกิจ

ในปี พ.ศ. 2480 กรุงเทพมหานครจัดตั้งครั้งแรกเป็นเทศบาลนครกรุงเทพ และมีเจ้าหน้าที่ของเทศบาลทำหน้าที่รักษาความสงบของกรุงเทพแต่ไม่มีอำนาจจับกุมผู้ฝ่าฝืนกฎหมายคงต้องให้กรมตำรวจในสมัยนั้นดำเนินการ จนถึง พ.ศ. 2515 ประกาศกระทรวงมหาดไทยให้จัดตั้ง ตำรวจ กรุงเทพมหานคร แต่ก็ไม่มี การดำเนินการจัดตั้ง จนมีพระราชบัญญัติบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 มาตรา 66 (1) กำหนดให้กรุงเทพมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงมีการตั้งตำรวจกรุงเทพมหานครดูแลและบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและกฎหมายอื่นที่กระจายอำนาจให้แก่กรุงเทพมหานคร ซึ่งในทางปฏิบัติอัตรากำลังในการปฏิบัติการ ได้ยืมจากเจ้าหน้าที่ตำรวจของกรมตำรวจ และในปี พ.ศ. 2521 กรุงเทพมหานครได้จัดตั้งสำนักตำรวจเทศกิจ โดยมีเจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งของกรุงเทพมหานครกับอีก

ส่วนหนึ่งยังคงเป็นเจ้าของหน้าที่ตำรวจที่ยืมมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน แต่ถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2525 (BMA กรุงเทพมหานคร, 2563 ออนไลน์)

เมื่อกรุงเทพมหานครมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้มีประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่องจัดระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2529 ให้สำนักเทศกิจเป็นหน่วยงานแทนสำนักตำรวจเทศกิจ มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร โดยการปฏิบัติหน้าที่ของเทศกิจแตกต่างจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ เทศกิจมุ่งปฏิบัติหน้าที่ในด้านการตัดระเบียบพื้นที่ให้เป็นระเบียบเรียบร้อยโดยไม่ใช้อำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

ข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรมที่ประกอบด้วยทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรม แนวคิดการเป็นตำรวจ การกระจายอำนาจการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม รวมทั้งการกระจายอำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้แก่ท้องถิ่น และรูปแบบตำรวจท้องถิ่นของต่างประเทศ เหล่านี้ย่อมใช้เป็นแนวทางการวิเคราะห์และสนับสนุนการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นในวิทยานิพนธ์นี้

10.4 ตำรวจมหาวิทยาลัยในประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการคุ้มครองความปลอดภัยแก่ประชาชนในประเทศ ความสงบความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ดังนั้น จึงได้ให้อำนาจแก่หน่วยงานต่าง ๆ อย่างกว้างขวางที่จะจัดให้มีกองกำลังรักษาความปลอดภัยได้เอง โดยไม่ขัดหรือแย้งกับหน้าที่หลักของเจ้าหน้าที่รัฐที่จะดูแลคุ้มครองความปลอดภัยของตำรวจ FBI ในระดับรัฐบาลกลาง และระดับมลรัฐ และท้องถิ่นนั้นจะเป็นตำรวจมลรัฐและตำรวจท้องถิ่น เช่น County Police, Municipality Police, City Police เป็นต้น

ในส่วนของมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นแหล่งศูนย์รวมของบุคลากรมหาวิทยาลัยที่มีความหลากหลาย โดยเฉพาะด้านสัญชาติและบุคลากรมหาวิทยาลัยก็หลายระดับ ทั้งอาจารย์ นักวิจัย เจ้าหน้าที่ นักศึกษา และผู้ดำเนินกิจการร้านค้าในมหาวิทยาลัย และโดยสภาพของมหาวิทยาลัย โดยทั่วไปจะมีการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงเป็นชุมชนขนาดใหญ่ที่ต้องให้ความสำคัญต่อการรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อย รวมถึงความปลอดภัยของทุกคนในชุมชนมหาวิทยาลัย

ด้วยเหตุดังกล่าวนี้เองที่กฎหมายของมลรัฐและกฎหมายของมหาวิทยาลัยและกฎหมายของมหาวิทยาลัย ได้ให้สิทธิแก่มหาวิทยาลัยที่จะจัดตั้งกองกำลังรักษาความปลอดภัยได้เอง ภายใต้การกำกับดูแลงบประมาณของมหาวิทยาลัย ซึ่งในมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่แล้วจะมีการจัดตั้งกองกำลังดังกล่าวในรูปแบบตำรวจมหาวิทยาลัย (University Force หรือ University Police)

ตำรวจมหาวิทยาลัย เป็นองค์กรที่มหาวิทยาลัยเป็นฝ่ายจัดตั้งขึ้น โดยให้ทำหน้าที่หลักในการดูแลรักษาความปลอดภัยในมหาวิทยาลัยและรอบ ๆ มหาวิทยาลัย ตำรวจมหาวิทยาลัยมีสถานภาพเช่นเดียวกันกับตำรวจของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตำรวจมลรัฐและตำรวจสหรัฐ กล่าวคือ มีอำนาจหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานสืบสวนสอบสวน และสามารถจะขอโอนย้ายจากตำรวจมหาวิทยาลัยไปเป็นตำรวจท้องถิ่น หรือตำรวจมลรัฐได้ ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากคุณสมบัติของตำรวจมหาวิทยาลัยและตำรวจทั่วไปจะเหมือนกันคือ จะต้องผ่านการฝึกอบรมก่อน เช่น บางมหาวิทยาลัยที่ตำรวจไม่สามารถจะโอนไปสังกัดหน่วยงานตำรวจอื่น เช่น มหาวิทยาลัย (University of Nevada Nevada Las Vegas) เนื่องจากเป็นตำรวจที่ยังไม่ได้ผ่านการฝึกอบรมแต่หากประสงค์จะโอนย้ายไปสังกัดหน่วยงานตำรวจอื่นก็ต้องไปเข้ารับการฝึกอบรมพิเศษก่อน สำหรับความแตกต่างระหว่างตำรวจมหาวิทยาลัยกับตำรวจทั่วไป คือ เขตอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ หากเป็นตำรวจมหาวิทยาลัยจะมีเขตอำนาจหรือพื้นที่รับผิดชอบเฉพาะภายใน และรอบ ๆ มหาวิทยาลัย ซึ่งรวมถึงชุมชนใกล้เคียงด้วย โดยมีการปฏิบัติหน้าที่ร่วมหรือประสานงานกับหน่วยตำรวจอื่น จึงไม่มีความขัดในการปฏิบัติหน้าที่

จาก The Bureau of Justice Statistic ระบุประมาณการตัวเลขของจำนวนตำรวจมหาวิทยาลัยทั้งสหรัฐอเมริกาถึง 30,000 แห่ง (C.Suzanne Mencer, Director of the office for Domestic Preparedness; Michael Lynch, Chief of Police at George Mason University; and Jeff Allison, Assistant Director for Training in the Office for Domestic Preparedness, “The New Era of Campus Police Safety”, Campus Law Enforcement Journal, Volume 35, No.2, March/April 2005, Web site: www.iaclea.org., p.21 และเป็นที่น่าสังเกตว่ามหาวิทยาลัยของแต่ละมลรัฐส่วนใหญ่จะมีการจัดตั้งตำรวจมหาวิทยาลัยขึ้น และตำรวจมหาวิทยาลัยของแต่ละมหาวิทยาลัยจะมีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์กันเป็นระยะ ๆ โดยเฉพาะในแต่ละมลรัฐมีการจัดสัมมนาประจำปี และมีการประกันประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีหน่วยงานและทำหน้าที่ประเมินและให้การรับรองมาตรฐาน คือ International Association of Campus Law Enforcement Administrations (IACLEA) โดยที่ IACLEA จะกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อให้แต่ละตำรวจมหาวิทยาลัยของแต่ละแห่งและแต่ละมลรัฐจะได้นำไปใช้เป็นแนวทางในการเปรียบเทียบการปฏิบัติหน้าที่ และกระบวนการดำเนินการต่าง ๆ ในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่กับตำรวจมหาวิทยาลัยอื่น เพื่อการนำไปสู่ความเป็นตำรวจมหาวิทยาลัยมืออาชีพที่มีฝีมือในระดับสูงต่อไป

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่าตำรวจมหาวิทยาลัยของสหรัฐอเมริกา มีหลายแห่งและหากมีการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำรูปแบบ โครงสร้าง การ

ปฏิบัติหน้าที่ และระบบรักษาความปลอดภัย การบังคับบัญชามาเป็นแนวทางได้ (ตำราวมหาวิทยาลัย, (2550), สถาบันกฎหมายไทย มหาวิทยาลัยรามคำแหง)

10.5 ตำรวจรัฐสภา

1) หลักการและความจำเป็นในการจัดตั้งตำรวจรัฐสภา

รัฐสภาเป็นที่รวมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐสภาผู้เกี่ยวข้อง จึงเป็นศูนย์รวมของบุคลากรของชาติที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงมีความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องมีการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของทุกคนที่อยู่ในรัฐสภา

2) รูปแบบตำรวจรัฐสภา

เดิมองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองรักษาความปลอดภัยใช้ชื่อว่า “ตำรวจสภา” นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น “ตำรวจรัฐสภา” ใน ปี พ.ศ. 2491 และเป็น “เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย” ใน ปี พ.ศ. 2518 ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งระเบียบปฏิบัติการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 โดยที่เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยมีสถานภาพทางกฎหมายเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในบวรรัฐสภา (มาตรา 19) และในการปฏิบัติหน้าที่ มีระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยบริเวณรัฐสภา พ.ศ. 2544 ออกโดยอาศัยอำนาจตามข้อ 5 แห่งข้อบัญญัติการประชุมของรัฐสภา พ.ศ. 2539 โดยประธานรัฐสภา

โดยเหตุที่การก่อตั้งตำรวจรัฐสภาเมื่อปี พ.ศ. 2476 ผู้ที่ทำหน้าที่ด้านการรักษาความปลอดภัยเป็นเจ้าพนักงานตำรวจ ดังนั้น จึงมีสิทธิในการแต่งเครื่องแบบตำรวจรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติเครื่องแบบตำรวจรัฐสภา พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติเครื่องแบบตำรวจรัฐสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2496 และ พระราชบัญญัติเครื่องแบบตำรวจรัฐสภา พ.ศ. 2512 เครื่องแบบดังกล่าวนี้ได้ยกเลิกไป จากการทบทวนวรรณกรรมเมื่อมีการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น ให้นำรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ เป็นแนวทางกับการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นได้ (สถาบันกฎหมายไทย มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550)