

แนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันอาชญากรรม

2.1 ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันอาชญากรรม

อาชญากรรมคือการละเมิดกฎหมายอาญา อาชญากรรมนั้นหากมีมากเกินไปก็จะเป็นอันตรายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ฉะนั้นจึงต้องหาทางควบคุม การควบคุมอาชญากรรมก็คือการทำให้อาชญากรรมลดลงในระดับที่คนในสังคมทนได้¹ ในปัจจุบันวิธีการลดโทษอาชญากรรมมักจะกระทำกันอยู่สองวิธีคือ การป้องกันอาชญากรรม ซึ่งหมายถึงการป้องกันมิให้สุจริตชนละเมิดกฎหมายอาญา และป้องกันมิให้คนที่เคยกระทำผิดมาแล้วต้องมากระทำผิดซ้ำอีก และการปราบปรามอาชญากรรมซึ่งหมายถึง การจัดการกับผู้ที่ เป็นภัยและทำลายความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม²

ความพหุสามของมนุษย์ในการป้องกันอาชญากรรมนับเป็นแนวความคิดเก่าแก่ซึ่งสามารถสืบสาวราวเรื่องย้อนไปในอดีตได้นับพันปี โดยแต่เดิมนั้นการกระทำความผิดอาชญาถือกันว่าเป็นเรื่องละเมิดส่วนบุคคลผู้ถูกละเมิดมีอำนาจและหน้าที่ที่จะทำการแก้แค้นแก่ผู้ที่ก่อการละเมิด

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ อังนพ ชูบำรุง, "การควบคุมอาชญากรรมในสังคม", เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรม หน่วยที่ 1-8, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2529), หน้า 5

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-6.

ด้วยตนเอง หัวหน้าผู้ปกครองหรือรัฐจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้อง³ การแก้แค้นทดแทนนั้นนับว่าเป็นหนทางหนึ่งของการป้องกันอาชญากรรม ทั้งนี้เพราะเมื่อผู้ละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกละเมิด ผู้ละเมิดก็จะได้รับผลตอบแทนที่สละกับความผิด อันส่งผลให้ไม่กล้ากระทำความผิดอีกเพราะเกรงภัยที่กลับมาหาตนเอง

แต่อย่างไรก็ตาม การปล่อยให้มีการแก้แค้นกันเองระหว่างบุคคลกลับจะทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น จึงเกิดมีความรู้สึกที่จะต้องเลิกวิธีการแก้แค้นกันเองเสีย หัวหน้าผู้ปกครองหรือรัฐจึงถือสิทธิและอำนาจแต่เพียงผู้เดียวที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดเสียเอง⁴ มีผู้สรุปการมอบโอนอำนาจในการลงโทษผู้กระทำความผิดของบุคคลไปสู่รัฐไว้ว่า เกิดจากการที่จารีตประเพณีการแก้แค้นส่วนบุคคลถูกแทนที่โดยหลักการที่ว่า เมื่อสมาชิกคนหนึ่งคนใดของชุมชนถูกทำร้าย ชุมชนทั้งหมดเป็นผู้ได้รับความเสียหาย ดังนั้นสิทธิในการกระทำต่อผู้กระทำความผิด จึงถูกมอบโอนไปให้แก่รัฐในฐานะที่เป็นตัวแทนของปวงชนนั่นเอง⁵

ดังนั้น การลงโทษผู้กระทำความผิดจึงถูกใช้เป็นมาตรการในการป้องกันอาชญากรรม โดยรัฐวิธีหนึ่ง วัตถุประสงค์ที่สำคัญก็คือ

1. เพื่อแก้แค้นให้แก่สังคม (Retribution) เหตุผลก็คือก่อให้เกิดความเจ็บปวดแก่อาชญากร ทำให้สังคมรู้สึกพึงพอใจและไม่เห็นด้วยกับการกระทำของอาชญากร

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³ Hazel B. Kerper, Introduction to the Criminal Justice System, 2nd Ed., (New York : West Publishing Co., 1979), p.60.

⁴ ร.แลงกาด์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 72-75.

⁵ Hezel B. Kerper, Introduction to the Criminal Justice System, p.61.

2. เพื่อป้องกันการเกิดอาชญากรรม (Deterrence) เหตุผลก็คือ ถ้าผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษเลวร้ายก็จะมีไม่กล้ากระทำความผิดอีก นอกจากนี้ยังเป็นการป้องกันมิให้ลัทธิชนก้ำเอาเอียงอย่าง เพราะถ้าเอาเอียงอย่างก็จะถูกลงโทษในทำนองเดียวกันกับผู้ที่เคยกระทำความผิดมาแล้ว⁶

ดังจะเห็นได้จากหลักฐานยุคต้นที่ปรากฏชัดในราว 1800 ปีก่อนคริสตกาลนั่นคือ ประมวลกฎหมายฮัมมูราบี (Hammurabi's Code) ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายอาญาที่ชัดเจน หลักการแก้แค้นทดแทนอย่างรุนแรง ที่เรียกว่า "ตาต่อตา ฟันต่อฟัน" ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักการของกฎหมายดั้งเดิมที่มีชื่อว่า Lex Talionis⁷

หลักฐานที่สำคัญอีกหลักฐานหนึ่งเกี่ยวกับการแก้แค้นทดแทนก็คือ กฎหมายสิบสองโต๊ะ (The Twelve Tables) ในระยะของกฎหมายสิบสองโต๊ะนี้ยังคงยอมรับสิทธิการแก้แค้นอย่างโบราณอยู่ในช่วงแรก เช่น ในกรณีที่มีการทำร้ายร่างกายถึงแขนหรือขาพิการ ตามกฎหมายสิบสองโต๊ะบัญญัติว่า ผู้ต้องบาศเจ็บมีสิทธิที่จะทำให้ผู้ซึ่งทำลายเมิดให้ตนบาศเจ็บนั้น ต้องบาศเจ็บไปเช่นเดียวกันกับตน แต่ต่อมารัฐก็ค่อย ๆ ดำเนินการเข้ารับเป็นธรรมาภิบาลปราบปรามผู้กระทำการละเมิดที่ร้ายแรงเสียเอง⁸

ถึงแม้ว่าสิทธิและหน้าที่ในการป้องกันอาชญากรรมถูกมอบโอนไปให้แก่รัฐ แต่แนวความคิดในเรื่องภาระหน้าที่ในการป้องกันอาชญากรรมคือภาระหน้าที่ของคนทุกคนในสังคมก็ยังคงมีอยู่ ดังจะเห็นได้จากกฎหมายโบราณของอังกฤษ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶ Stanley E. Grupp, Theories of Punishment, (Bloomington : Indiana University Press, 1971), p.5-10.

⁷ อุกฤษ มงคลนาวิน, ประวัติกฎหมายสากล, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิธ จำกัด, 2523), หน้า 3-6.

⁸ ร.แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 1, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2526), หน้า 73-75.

ประวัติศาสตร์กฎหมายอังกฤษสืบขึ้นไปได้เท่ากับประวัติศาสตร์ของประเทศอังกฤษถึงสมัยก่อนคริสตกาล อันมีอารยชนเผ่าต่าง ๆ ผลัดกันเข้ายึดครองครั้งแล้วครั้งเล่าจนกระทั่งเมื่ออังกฤษตกเป็นอาณานิคมของจักรวรรดิโรมันเมื่อประมาณ พ.ศ. 500 ในช่วงเวลานั้นโรมได้วางรากฐานระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรตามแบบฉบับกฎหมายโรมันลงในอังกฤษ เพื่อให้อังกฤษมีระบบกฎหมายเหมือนตน แต่เนื่องจากเกาะอังกฤษอยู่ห่างไกลกรุงโรมมากเกินไปจนจะสอดคล้องเอาใจใส่ได้ทั่วถึง กองทัพโรมันจึงสมัครใจถอนตัวออกไปจากอังกฤษหลังจากยึดครองอยู่ประมาณ 450 ปี ทำให้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรพลอยลึกลับลงไปด้วย จนต่อมาชาวเผ่าแองเกิล (Angles) และเผ่าแซกซอน (Saxon) ตลอดจนเผ่าเล็กเผ่าน้อยอีกหลายเผ่าได้เข้ายึดครองเกาะอังกฤษเมื่อปลายปี พ.ศ. 1000 จึงได้มีการร่างกฎหมายลายลักษณ์อักษรขึ้นอีก ซึ่งเรียกกันว่า กฎหมายแองโกลแซกซอน ที่สำคัญมีกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน กฎหมายลักษณะสัญญา กฎหมายลักษณะละเมิด กฎหมายวิธีพิจารณาความ และกฎหมายอาญา มีข้อความคล้ายคลึงกับกฎหมายโรมัน และใช้บังคับในอังกฤษนานเกือบ 6 ศตวรรษ แต่ต่อมาใน พ.ศ. 1609 อารยชนเผ่า นอร์แมน (Norman) ได้อพยพจากทางเหนือของทวีปยุโรปเข้ายึดครองเกาะอังกฤษ โดยมีกษัตริย์ของเผ่า นอร์แมน ผู้หนึ่งปราบดาภิเษกขึ้นเป็น พระเจ้าวิลเลียมที่ 1 แห่งสหราชอาณาจักร (William the Conqueror) สถาปนาระบบการปกครองของตนเองขึ้น โดยยกเลิกระบบกฎหมายแองโกลแซกซอน ซึ่งมีอยู่เดิม ทำให้บังเกิดระบบกฎหมาย ระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคม และระบบการเมืองการปกครองขึ้นใหม่ อันส่งผลพาศาลมาถึงระบบต่าง ๆ ที่มีอยู่ในอังกฤษทุกวันนี้และกฎหมายอาญาในสมัยนี้มีบทบัญญัติกำหนดความผิดฐาน "ไม่รักษาความสงบสุขในสังคม" ขึ้น อันมีระวางโทษปรับ เช่น มีกฎหมายบัญญัติว่า ถ้าชาวนอร์แมนคนใดถูกฆ่าในที่ชุมชนกลุ่มใด และไม่อาจจับตัวฆาตกรได้ ผู้ที่อยู่ในชุมชนกลุ่มนั้นต้องรับผิดชอบตามหาฆาตกร และถ้าหาไม่ได้ จะต้องรับโทษปรับฐานไม่ร่วมกันรักษาความสงบสุขในสังคม^๒

^๒ วิชา เครื่องงาม, กฎหมายแองโกล-อเมริกัน, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 10-11.

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วรัฐเป็นผู้ได้รับอำណัติมอบหมาย (Mandate) จัดสรรเจ้าหน้าที่ ควบคุมรับผิดชอบ การปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของชุมชน¹⁰ ดังนั้น รัฐจึงได้กำหนดหน่วยงานหลักรับผิดชอบในการควบคุมและส่งเสริมบุคคลให้ปฏิบัติตนอยู่ในกรอบ ปทัสถานแบบอย่างความประพฤติของชุมชนหรือเกณฑ์ทางสังคม (Social Norms of Regulations) เพื่อรักษาไว้ซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อย เสถียรภาพทางสังคม และความ คัดลัทธิของกฎหมายขึ้นมา หน่วยงานนั้นก็คือ เจ้าหน้าที่ในระบบยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice System) อันประกอบด้วย ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์¹¹

ตำรวจเป็นองค์กรแรกในกระบวนการยุติธรรมที่มีหน้าที่ต้องตรวจตราและป้องกัน อาชญากรรม ตลอดจนรักษาความสงบเรียบร้อยของชุมชน การป้องกันอาชญากรรมในหน้าที่ของ ตำรวจนั้นได้มีการปฏิบัติกันมาช้านาน และได้ถูกกำหนดเป็นเป้าหมายหลักของงานตำรวจ เมื่อ Sir Robert Peel ก่อตั้งกรมตำรวจนครบาลแห่งกรุงลอนดอนขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1892 Peel ได้รับการยกย่องในเวลาต่อมาว่าเป็น "บิดาของการตำรวจยุคใหม่" ได้เน้นให้บุคลากร ตำรวจภายใต้บังคับบัญชาได้ตระหนักว่าการป้องกันอาชญากรรม คือ งานหลักของตำรวจและมีความสำคัญยิ่งกว่าการสืบสวนสอบสวน การจับกุมและการลงโทษผู้กระทำผิด ทศนะของ Peel ได้กลายเป็นพื้นฐานของการก่อกำเนิดแนวคิดแนวทฤษฎีบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) เพื่อ ป้องกันอาชญากรรมขึ้น¹²

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰ ประเสริฐ เมฆมณี, ตำรวจและกระบวนการยุติธรรม, หน้า 2.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

¹² ประชัช เปี่ยมสมบูรณ์, การควบคุมอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อม : หลัก ทฤษฎีและมาตรการ, หน้า 8.

ขณะที่ความนิยมในมาตรการและทฤษฎีบังคับใช้กฎหมายได้ค่อย ๆ เลื่อมคลาวยลง พร้อมกับเสียงวิพากษ์วิจารณ์ทั้งจากนักวิชาการและนักปฏิบัติการเกี่ยวกับทฤษฎีตั้งเดิมได้เพิ่มมากขึ้น การป้องกันอาชญากรรมในอีกลักษณะหนึ่งกลับได้รับความสนใจมากขึ้น แนวทฤษฎีนี้คือทฤษฎีชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations) ซึ่งมีรากฐานจากแนวความคิดและผลการวิจัยของนักอาชญาวิทยาในกลุ่มชิคาโกในช่วงทศวรรษที่ 1920

เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า การป้องกันอาชญากรรมเป็นสิ่งที่สำคัญ หากเกินขีดความสามารถของการป้องกันถือเป็นการปราบปรามอาชญากรรมซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นเช่นกัน อาชญากรรมอาชีวะมักจะแฝงเร้นอยู่ในสังคมชุมชนทั่วไป จึงเป็นการยากที่ฝ่ายปราบปรามจะแยกอาชญากรเหล่านี้ออกจากกลุ่มพลเมืองได้ ดังนั้น มาตรการที่ค้ำคอในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมให้ได้ผลคือ การแสวงหาความร่วมมือจากประชาชน

การดำเนินนโยบายป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมของประเทศทางซีกโลกตะวันตกไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร¹³ เนื่องจากสภาพสังคมตะวันตกได้มีการพัฒนาทางด้านวัตถุเจริญถึงที่สุด ในขณะที่ระดับคุณค่าดั้งเดิมทางจิตใจกลับเสื่อมลง ดังนั้น ปัญหาอาชญากรรมในชุมชนตะวันตกจึงแก้ไขได้โดยยาก ในเวลาเดียวกันประเทศทางภูมิภาคเอเชียก็ประสบปัญหาอาชญากรรมเช่นเดียวกัน แต่ทว่าชาวเอเชียก็สามารถใช้วิธีการต่อสู้อาชญากรรมในภูมิภาคของตนได้โดยวิธีการผูกพันอย่างเหนียวแน่นของระบบสังคมนั่นเอง ชาวเอเชียใช้วิธีควบคุมอาชญากรรมได้ดีกว่าใช้นโยบายรุนแรงอื่น ๆ¹⁴ เนื่องจากประเทศในแถบเอเชียส่วนใหญ่มีความผูกพันทางครอบครัวการเชื่อมโยงในหมู่สังคม ซึ่งทำให้เกิดความผูกพันทางสังคมอย่างแน่นแฟ้น จึงก่อ

¹³ อภิรัตน์ เน้ชร์ศิริ, "วิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม และกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในเอเชีย", วารสารธรรมศาสตร์ 10(ธันวาคม 2521), หน้า 598-599.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 559-560.

ให้เกิดการสนับสนุนจากชุมชนได้ง่าย การสร้างความสัมพันธ์ภายในชุมชนได้มีส่วนร่วมในชุมชนของตนอย่างเต็มที่ หลักการนี้เองจะเป็นมาตรการสำคัญในการป้องกันอาชญากรรม¹⁵ ตลอดจนเป็นการกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐได้ปรับปรุงตนเองปฏิบัติหน้าที่รับใช้ประชาชนอย่างเต็มความสามารถเพื่อจะได้ลดค่านิยมของระบบราชการที่มักจะมีมุมมองข้ามความสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย¹⁶

จากแนวความคิดที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรม จึงทำให้เกิดทฤษฎีใหม่ขึ้นนั่นคือ หลักการตำรวจชุมชน (Community Policing)

2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันอาชญากรรม

จากที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ในปัจจุบันแนวความคิดว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมที่ได้รับการยอมรับและวิพากษ์วิจารณ์มากในสังคมตะวันตกที่สำคัญทั้งสามแนวความคิดคือ แนวความคิดในการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) แนวความคิดแบบชุมชนสัมพันธ์ (Community Relation) และแนวความคิดตามหลักการตำรวจชุมชน (Community Policing) ซึ่งสองทฤษฎีหลังนี้ก่อให้เกิดปัจจัยในการให้ความร่วมมือระหว่างชุมชนกับเจ้าหน้าที่ ดังนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาว่าแนวความคิดแต่ละแนวมีหลักการและโครงสร้างอย่างไร

2.2.1 แนวความคิดทฤษฎีบังคับใช้กฎหมาย

แนวความคิดนี้เกิดขึ้นกลางศตวรรษที่ 19 โดยพัฒนามาจากทัศนะของ Sir Robert Peel ยุทธวิธีหลักของตำรวจในการป้องกันอาชญากรรมตามทฤษฎีบังคับใช้กฎหมาย

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 560-561.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 562-563.

ก็คือการตรวจท้องที่ หลักของทฤษฎีนี้จึงสรุปได้ว่าการปรากฏตัวของตำรวจและการกระจายกำลังตำรวจให้ครอบคลุมทั่วทั้งชุมชนจะช่วยป้องกันอาชญากรรม โดยลดช่องโอกาสผู้ที่มีแนวโน้มจะประกอบอาชญากรรม ทั้งนี้เพราะผู้ที่มีแนวโน้มจะประกอบอาชญากรรมจะเกรงกลัวการจับกุมจนไม่สามารถประกอบอาชญากรรมได้ ดังนั้นตำรวจสายตรวจจึงต้องแต่งเครื่องแบบและออกตรวจท้องที่โดยสม่ำเสมอ โดยการตรวจท้องที่นี้มีลักษณะเป็นได้ทั้งงานประจำ ซึ่งมักได้รับการกำหนดพื้นที่รับผิดชอบในการป้องกันอาชญากรรมรวมทั้งระงับเหตุร้ายภายในระยะเวลาแต่ละผลัดที่ปฏิบัติหน้าที่ และงานเฉพาะกิจ ซึ่งตำรวจจะต้องเป็นกำลังหลักที่พร้อมจะรวมตัวในทันทีที่ได้รับคำสั่งจากศูนย์บัญชาการเพื่อปฏิบัติงานเฉพาะกิจที่เร่งด่วน ¹⁷

การตรวจท้องที่จัดได้ว่าเป็นบริการเคลื่อนที่ของตำรวจ 24 ชั่วโมง ที่กระจายไปตามถนนและจุดต่าง ๆ ของชุมชน เพื่อทำหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ตำรวจสายตรวจมีความรับผิดชอบในการตรวจตราทั่วไปเพื่อตัดช่องโอกาสการกระทำ ความผิด การจับกุมผู้กระทำความผิด ทำการสอบสวนเบื้องต้น รวมทั้งให้บริการแก่ประชาชนที่ขอคำแนะนำและความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ การตรวจท้องที่จึงเป็นงานที่เกี่ยวข้องกันเกือบทุกสิ่งทุกอย่างที่จัดเป็นหน้าที่รับผิดชอบของตำรวจ ดังนั้นตำรวจสายตรวจจึงได้รับการเรียกเป็นหัวใจของตำรวจ ¹⁸ การจัดสายตรวจเพื่อทำการตรวจท้องที่มีวิธีการจัดได้หลายรูปแบบ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ อาทิ สภาพของท้องที่ กำลังตำรวจสายตรวจ งบประมาณ ฮานพาหนะ และอุปกรณ์สื่อสาร การจัดสายตรวจติดกัน จึงอาจมีรูปแบบที่แตกต่างกันโดยสรุปรูปแบบของการจัดสายตรวจโดยทั่วไป สามารถแบ่งออกดังนี้

¹⁷ ประชัช เปี่ยมสมบูรณ์, การควบคุมอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อม : หลักทฤษฎีและมาตรการ, หน้า 8.

¹⁸ Alen J. Butler, The Law Enforcement Process, (New York : Alfred Publishing Co., Inc., 1976), p.152.

1. **สายตรวจเดินเท้า** เป็นวิธีการตรวจท้องที่ที่ใช้กันมาตลอดเวลาเหมาะกับพื้นที่ที่แออัด ผู้คนพลุกพล่าน หรือยานพาหนะหรือสัตว์พาหนะเข้าไม่ถึง ตำรวจสายตรวจมีโอกาสใกล้ชิดและสร้างความสัมพันธ์กับประชาชนเป็นอย่างดี แต่มีข้อจำกัดในเรื่องความรวดเร็วและตรวจได้ในเขตพื้นที่เล็ก ๆ ที่ตำรวจสามารถเดินตรวจได้เท่านั้น หากเป็นเขตพื้นที่กว้างใหญ่อาจจะสิ้นเปลืองกำลังตำรวจสายตรวจมากขึ้น

2. **สายตรวจลัดคิวพาหนะ** เป็นการใช้สัตว์ เช่น ม้า เป็นยานพาหนะในการตรวจท้องที่ของตำรวจ การตรวจท้องที่โดยใช้สัตว์พาหนะนี้กระทำกันมาตั้งแต่สมัยอดีตก่อนที่จะมีผู้ประดิษฐ์คิดค้นยานพาหนะชนิดอื่น ๆ จวบจนในปัจจุบันก็ยังมิใช้ในบางพื้นที่ เช่น สวนสาธารณะ แต่การใช้สัตว์เป็นพาหนะนี้มีข้อเสียที่จะสิ้นเปลืองในการใช้จ่ายค่าเลี้ยงดู

3. **สายตรวจยานพาหนะ** เป็นการตรวจท้องที่โดยใช้ยานพาหนะต่าง ๆ เช่น จักรยาน รถจักรยานยนต์ รถยนต์ เรือ เอลิคอปเตอร์ เป็นต้น การตรวจท้องที่โดยใช้ยานพาหนะนี้จะกระทำการตรวจตราครอบคลุมบริเวณได้กว้างขวางและรวดเร็วกว่าสายตรวจเดินเท้า แต่อย่างไรก็ตามการใช้ยานพาหนะแต่ละประเภทก็มีข้อดีข้อเสียในตัวเอง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเชื้อเพลิง สภาพภูมิอากาศ ภูมิประเทศ ขอบเขตพื้นที่ รวมทั้งโอกาสในการบริการและสัมผัสใกล้ชิดกับประชาชน

4. **สายตรวจสุนัข** เป็นการนำเอาสุนัขที่ได้รับการฝึกฝนในการดมกลิ่นและต่อสู้มาใช้ในบางโอกาส เช่น ใช้ดมกลิ่นติดตามค้นหาผู้กระทำความผิดหรือของกลางในการกระทำความผิด

ถึงแม้ว่ารูปแบบของการจัดกำลังสายตรวจจะแตกต่างกันไป โดยขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และสภาพภูมิอากาศภูมิประเทศ แต่วัตถุประสงค์ในการดำเนินการของสายตรวจในรูปแบบต่าง ๆ นั้น ก็ยังอยู่บนรากฐานเดียวกัน นั่นก็คือ ^{๑๕}

^{๑๕} George Eastman and Esther Eastman, Municipal Police Administration, (Kingsport, Tennessee : Kingsport Press Inc., 1969), p.80.

- (1) ตรวจสอบและสังเกตการณ์เพื่อเป็นการลดช่องโอกาสการกระทำผิด โดยใช้หลักการเพิ่มความถี่ของการถูกจับกุมให้สูง
- (2) คุนแลความเรียบร้อยการชุมนุมของประชาชนในโอกาสต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็งานเทศกาล หรือการแตกตื่นของประชาชนจากภัยพิบัติต่าง ๆ เช่น ไฟไหม้ เป็นต้น
- (3) ให้การบริการต่าง ๆ ทั่วไประชาชน เช่น การกักที่เกี่ยวเนื่องกับการตรวจท้องที่ อาทิ การช่วยเหลือปฐมพยาบาลผู้บาดเจ็บ เด็กหาย สัตว์พลัดหลง เป็นต้น
- (4) ถูกเรียกและตามตัวไปรับงัยเหตุต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวและไม่เกี่ยวกับคดีอาญาอยู่ตลอดเวลา
- (5) สืบสวนความผิดอาญา ซึ่งอาจจะเป็นการสืบสวนทั้งก่อนและหลังเกิดเหตุ เพื่อผลในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม
- (6) เก็บและรักษาพยานหลักฐานในที่เกิดเหตุ เมื่อมีคดีเกิดขึ้น โดยทั่วไปแล้วตำรวจสายตรวจซึ่งทำการตรวจท้องที่ มักจะไปถึงที่เกิดเหตุก่อนพนักงานสอบสวน ซึ่งเป็นหน้าที่ของตำรวจสายตรวจที่จะต้องทำการเก็บและรักษาพยานหลักฐานในที่เกิดเหตุไว้
- (7) จับกุมผู้กระทำผิด ตำรวจสายตรวจมีโอกาที่จับกุมผู้กระทำผิดในทันทีทันใด เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นมากกว่าตำรวจอื่น เพราะออกปฏิบัติกรอยู่ในพื้นที่โอกาสจะไปถึงจุดที่เกิดเหตุก่อน นอกจากนี้ ในการออกตรวจท้องที่อาจจะพบบุคคลที่มีหมายให้จับตัวก็ได้
- (8) การเขียนรายงานของการตรวจท้องที่ เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์สถานภาพอาชญากรรมในพื้นที่ ซึ่งจะมีผลต่อการวางแผนและกำหนดมาตรการในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมต่อไป
- (9) เสริมสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน การตรวจท้องที่ทำให้ตำรวจสายตรวจต้องสัมผัสกับประชาชนอย่างใกล้ชิดตลอดเวลา ทั้งในท้องที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาโดย เจนภาพการตรวจเยี่ยม หนปะสังสรรค์กับประชาชนในท้องที่ และมีโอกาสสอดแทรกให้ความรู้สำหรับประชาชน ได้แก่ การป้องกันอาชญากรรม กฎหมาย เป็นต้น จะเป็นการเสริมสร้างและกระชับความสัมพันธ์กับชุมชนให้ดียิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี อุตวิธีตรวจท้องที่เพื่อป้องกันอาชญากรรมได้กลายเป็นประเด็นปัญหาที่นักวิชาการเริ่มให้ความสนใจศึกษาวิเคราะห์ทั้งในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับผลกระทบของอุตสาหกรรมที่ก่อการลด สถิติอาชญากรรมซึ่งเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง ได้แก่

1. โครงการ Kansas City Preventive Patrol Experiment
โครงการนี้เป็นโครงการที่ดำเนินการในเมือง Kansas City มลรัฐ Missouri โดยได้กำหนดเขตสาธิตตรวจจำนวน 15 เขต เป็นพื้นที่ที่ใช้ในการทดลอง ในช่วงก่อนและหลังดำเนินการตามโครงการนี้ได้มีการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตทดลองเกี่ยวกับความหวาดกลัวต่อภัยอาชญากรรม ความพึงพอใจต่อการปฏิบัติงานของตำรวจ และสถิติการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม รวมทั้งมีการรวบรวมสถิติข้อมูลการรับแจ้งความของตำรวจ จากการวิเคราะห์ของนักวิชาการพบว่า อุตวิธีตรวจท้องที่โดยรถวิเทศสาธิตตรวจไม่มีคุณค่าในการป้องกันอาชญากรรม และไม่ได้ช่วยให้ประชาชนรู้สึกอบอุ่นปลอดภัยขึ้นแต่อย่างใด ²⁰

2. โครงการ Operation 25 เป็นโครงการที่ดำเนินการในเมือง New York City มลรัฐ New York ประมาณปี ค.ศ. 1954 ซึ่งโครงการนี้ได้ดำเนินการโดยเพิ่มกำลังสาธิตตรวจ ในอัตรา 100% ผลการวิจัยปรากฏว่าสถิติอาชญากรรมส่วนใหญ่ลดลง แต่ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเชื่อถือไม่ได้ เพราะช่วงระยะเวลาของการวิจัยสั้นเกินไปและขาดกลุ่มที่ใช้เปรียบเทียบ ²¹

3. โครงการ Precinct 20 เป็นโครงการที่ดำเนินการในเมือง New York City เช่นกัน ซึ่งได้พยายามแก้ไขข้อบกพร่องของโครงการ Operation 25 กล่าวคือ ได้แบ่งพื้นที่ทดลองออกเป็น 2 ส่วน โดยให้ท้องที่ส่วนแรกได้รับกำลังตำรวจเพิ่ม 40%

²⁰ ประจักษ์ เปี่ยมสมบุรณต์, การควบคุมอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อม : หลักทฤษฎีและมาตรการ, หน้า 8-9.

²¹ เรื่องเดียวกัน

ส่วนท้องที่ส่วนที่สองซึ่งใช้เปรียบเทียบไม่ได้รับกำลังตำรวจเพิ่ม ผลการวิจัยพบว่า คดีลักทรัพย์ และคดีปล้นทรัพย์ตามท้องถนนลดลง แต่สถิติอาชญากรรม ซึ่งเกิดในเคหสถานไม่ลดลงแต่ประการใด ²²

ส่วนโครงการ Beat Patrol Experiment ในประเทศอังกฤษเริ่มในปี 1965 การวิจัยประเมินผลโครงการนี้ครอบคลุมพื้นที่สี่เมือง โดยกำหนดระยะเวลาหนึ่งปี ตลอดระยะเวลาทุก ๆ สี่สัปดาห์ จำนวนสายตรวจเดินเท้าจะมีการเพิ่มและลดระหว่าง 0 ถึง 4 นาย ต่อหนึ่งเขตสายตรวจ ในรูปแบบกึ่งทดลองประเภทถ่วงสมดุล (counter-balance design) Bright และคณะได้รายงานว่าการเพิ่มกำลังตำรวจสายตรวจเดินเท้าจาก 0 เป็น 1 นาย มีผลทำให้อาชญากรรมบนท้องถนนลดลงแต่การเพิ่มกำลังจาก 1 เป็น 2 นายไม่มีผลกระทบต่อ การลดสถิติคดีอาญา อย่างไรก็ตาม การเพิ่มกำลังตำรวจสายตรวจเป็นจำนวนมาก จาก 1 เป็น 4 นายต่อหนึ่งเขตสายตรวจมีผลทำให้อาชญากรรมลดลงอย่างประจักษ์ชัดอีกครั้งหนึ่ง ²³

จากการศึกษาของนักวิชาการตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น พอจะสรุปได้ว่าการ ใช้สายตรวจเดินเท้าได้มีผลทำให้สถิติอาชญากรรมเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเลย และในทัศนะของ ประชาชนก็ได้ทำให้ประชาชนรู้สึกปลอดภัยจากอาชญากรรมเช่นกัน ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ของการป้องกันอาชญากรรม ตามแนวทฤษฎีบังคับใช้กฎหมายจะใช้ได้ดีในพื้นที่สาธารณะ แต่จะ ล้มเหลวในชุมชนที่อยู่อาศัย

2.2.2 แนวความคิดแบบชุมชนสัมพันธ์

แนวความคิดนี้เกิดประมาณปี ค.ศ. 1920 จากกลุ่มอาชีววิทยาแห่งชิคาโก สหรัฐอเมริกา หรือ The Ecological School of Criminology ภายใต้การนำของ

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

Robert E. Park ซึ่งนักอาชญาวิทยากลุ่มนี้ได้รับอิทธิพลมาจากสามแนวความคิด คือ เรื่อง การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันระหว่างสัตว์กับพืชของ Darwin แนวความคิดด้านความสัมพันธ์ของสังคม เวลา และสถานที่ของ Simmel และแนวความคิดด้านความหนาแน่นของประชากรของ Durkeim ²⁴

Herbert Gans นักวิชาการที่ได้อาศัยหลักทฤษฎีกลุ่มชิคาโกเป็นพื้นฐานในการสร้างแนวความคิดต่อเนื่อง ได้ศึกษาพบว่า การปฏิสัมพันธ์ทางสังคมเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการรักษาความปลอดภัย ก่อให้เกิดความสมัครสมานกลมเกลียวและความร่วมมือร่วมใจในการป้องกันอาชญากรรมภายในชุมชนโดยเน้นการสร้างความสัมพันธ์ในชุมชน จัดเป็นความเห็นแย้งต่อการรักษาความปลอดภัยของอาคารสถานที่และการป้องกันอาชญากรรมในชุมชนที่มุ่งเน้นเฉพาะด้านวัสดุอุปกรณ์ ในทัศนะของ Gans การปฏิสัมพันธ์ทางสังคมจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการจัดสภาพพื้นที่ในชุมชนให้เอื้ออำนวยต่อการพบปะสังสรรค์ ให้มีลักษณะง่ายต่อการสังเกตตรวจตรา รวมทั้งจัดให้มีสถานที่สำหรับสมาชิกในชุมชนได้ดำเนินกิจกรรมร่วมกัน เป็นสโมสรสำหรับการกีฬา ห้องโถงสำหรับพักผ่อน ห้องอาหาร และร้านกาแฟสำหรับร่วมรับประทานอาหาร ²⁵

ผลการค้นคว้าวิจัยของนักอาชญาวิทยากลุ่มชิคาโกได้ศึกษาพบว่า อาชญากรรมเป็นปรากฏการณ์ถาวรตามลักษณะพื้นที่ บริเวณใดที่เกิดอาชญากรรมขึ้นบ่อยครั้งมักจะมีอาชญากรรมซ้ำอยู่เสมอ ในบริเวณแหล่งเสื่อมโทรมบางแห่งแม้จะมีผู้อยู่อาศัยลับเปลี่ยนหมุนเวียนไปตามกาลเวลาโดยบุคคลต่างเชื้อชาติ ต่างศาสนา แต่สถิติอาชญากรรมในพื้นที่ดังกล่าวก็ยังคงสูงอยู่เช่นเดิม กลุ่มชิคาโกจึงสรุปว่า การขาดระเบียบสังคม (Social Disorganization) สืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของชุมชนในยุคก่อนความเจริญทางอุตสาหกรรม เข้าสู่ชุมชนในอุตสาหกรรมนำมาซึ่งปัญหาอาชญากรรมและปัญหาสังคมอื่น ๆ ²⁶

²⁴ เรื่องเดียวกัน หน้า 11.

²⁵ เรื่องเดียวกัน หน้า 14.

²⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 13.

หลักของแนวทฤษฎีชุมชนสัมพันธ์เพื่อป้องกันอาชญากรรมก็คือ การจัดสภาพทั่วไปไม่ว่าในระดับเมือง ชุมชนหรือและแนวบ้านในลักษณะเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ง่ายต่อการควบคุม สังเกตตรวจตราโดยไม่ล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล รวมทั้งมุ่งสนับสนุนส่งเสริมให้สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในการป้องกันชีวิตร่างกายและทรัพย์สินทั้งของตนและบุคคลอื่นให้ปลอดภัยจากภัยอาชญากรรม อย่างไรก็ตาม แนวทฤษฎีทั้งสองนี้ไม่ได้มองข้ามบทบาทของตำรวจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาอาชญากรรม แต่ได้เสนอแนะให้มีการปรับบทบาทใหม่สำหรับตำรวจท้องที่ทั้งหมด ตามแนวทฤษฎีชุมชนสัมพันธ์ ตำรวจจะมีบทบาทเป็นฝ่ายวางแผน สนับสนุนและให้คำปรึกษาแก่ชุมชนในการป้องกันอาชญากรรม กล่าวอีกนัยหนึ่ง ตำรวจตามแนวทฤษฎีนี้จะไม่มีสภาพเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการป้องกันอาชญากรรมอีกต่อไป นอกจากนี้ ข้อเสนอที่ตามมาก็คือ ยกเลิกตำรวจสายตรวจที่ได้ปฏิบัติสืบทอดกันมาเป็นเวลานาน โดยปริยาย ทฤษฎีชุมชนสัมพันธ์ได้พยายามแสวงหาคำตอบสำหรับการป้องกันอาชญากรรมในปัจจุบันโดยมุ่งลดช่องโอกาสของการประกอบอาชญากรรมในชุมชน ²⁷

ตำรวจชุมชนสัมพันธ์ (Police-Community Relation หรือ PCR) จึงเป็นแนวคิดที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเข้าใจปัญหาของตำรวจ มีสัมพันธ์กันอันดีกับตำรวจ และเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม ทั้งนี้โดยมีเป้าหมายเพื่อความสงบสุขในชุมชน ดังนั้น ตำรวจชุมชนสัมพันธ์จึงเป็นหลักการที่สำคัญในการที่จะเสริมสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือกันระหว่างตำรวจและประชาชนในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม อย่างไรก็ตามก็ยังมี ความสับสนไม่เข้าใจแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับตำรวจชุมชนสัมพันธ์ในหมู่ตำรวจ บางคนคิดว่า เป็นสิ่งที่ช่วยเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับชนกลุ่มน้อยเท่านั้น บางทีก็มองว่าเป็นสิ่งเดียวกันกับการประชาสัมพันธ์บ้าง บางทีก็มองว่าเป็นความพยายามของตำรวจในการป้องกันอาชญากรรมบ้าง บางทีก็มองว่าเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมตำรวจเพื่อบริการประชาชนแต่ที่ถูกต้องแล้ว ตำรวจชุมชนสัมพันธ์เป็นการดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นกระบวนการเพื่อให้ตำรวจมีปฏิสัมพันธ์อันดี

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

กับชุมชน มีความเข้าใจในปัญหาซึ่งกันและกัน ตลอดจนร่วมมือในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ตามหลักการดังกล่าวนี้ การติดต่อสื่อสารระหว่างตำรวจและประชาชนจะมีลักษณะสองทางซึ่งแตกต่างไปจากหลักการของการประชาสัมพันธ์ที่เป็นการติดต่อสื่อสารทางเดียวจากตำรวจไปสู่ประชาชนเท่านั้น

วัตถุประสงค์ของตำรวจชุมชนสัมพันธ์มีขอบเขตกว้างขวางและชัดเจนอยู่ในตัว หากเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ของการประชาสัมพันธ์ กล่าวคือ ตำรวจชุมชนสัมพันธ์ มีวัตถุประสงค์ดังนี้ ²⁸

1. เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือกันระหว่างตำรวจกับประชาชนในการป้องกันอาชญากรรม
2. เพื่อปรับปรุงและดำรงรักษาไว้ซึ่งการติดต่อสื่อสารที่ดีและความเข้าใจอันดีระหว่างตำรวจกับชุมชน
3. เพื่อเสริมสร้างในการศึกษาข้อดีของปัญหาชุมชนร่วมกัน ตลอดจนกำหนดมาตรการในการแก้ไข โดยเน้นหลักการที่ว่า การบริหารงานยุติธรรมคือความรับผิดชอบร่วมกันของชุมชน
4. เพื่อส่งเสริมความร่วมมือกันระหว่างตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์
5. เพื่อช่วยส่งเสริมให้ตำรวจและผู้นำชุมชนมีความเข้าใจถึงลักษณะและสาเหตุของปัญหาอันสลับซับซ้อนของสังคม
6. เพื่อเสริมสร้างการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจให้อยู่ในสถานะที่สามารถคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนด้วยความเสมอภาคเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย

²⁸ Paul M. Whisenand, Police Supervision—Theory and Practice, (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall Inc., 1971), p.277.

สำหรับวัตถุประสงค์ของการประชาสัมพันธ์นั้น มี 3 ประการด้วยกันคือ²⁹

1. มุ่งเสริมสร้างความเข้าใจให้ประชาชนได้ทราบถึงการดำเนินงานของตำรวจ
2. มุ่งเสริมสร้างความมั่นใจให้ประชาชนได้มั่นใจในสมรรถภาพและความตั้งใจของตำรวจ
3. มุ่งเสริมสร้างการสนับสนุนจากประชาชนในการดำเนินงานของตำรวจในค้ำต่าง ๆ

จากวัตถุประสงค์ของตำรวจชุมชนสัมพันธ์ที่ได้กำหนดไว้อย่างกว้างขวาง ทำให้ต้องมีกิจกรรมในลักษณะต่าง ๆ รองรับ นอกเหนือไปจากการประชาสัมพันธ์ กล่าวคือ กลวิธีเบื้องต้นของตำรวจชุมชนสัมพันธ์ก็คือ จะต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในชุมชนได้ทราบถึงการดำเนินงานต่าง ๆ ของตำรวจ อันเป็นสื่อที่เสริมสร้างความเข้าใจ ความมั่นใจ และการสนับสนุนของประชาชนที่มีต่องานตำรวจ โดยทั่วไป การประชาสัมพันธ์อย่างเดียวยังไม่เพียงพอที่ชักนำประชาชนเข้ามามีส่วนในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน เนื่องจากเป็นการสื่อสารทางเดียวดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงจำเป็นต้องมีส่วนอื่นประกอบ คือ การบริการชุมชนเพื่อแก้ไข้ปัญหาชุมชนทั้งที่เกี่ยวกับอาชญากรรมและการบริการอื่น ๆ เป็นการแสดงออกถึงความตั้งใจจริงของตำรวจในการปฏิบัติงานในหน้าที่ของตำรวจที่รับผิดชอบต่อชุมชน ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งความเชื่อถือศรัทธาจากประชาชน ก่อนที่จะชักนำประชาชนเข้ามามีส่วนในกิจกรรมของตำรวจ องค์ประกอบสุดท้าย คือ การชักนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมตำรวจเพื่อร่วมมือกันในการแก้ไข้ปัญหาต่าง ๆ ที่ตำรวจและชุมชนประสบอยู่

²⁹ George Eastman and Esther Eastman, Municipal Police Administration, (Kingsport, Tennessee : Kingsport Press Inc., 1969), p.78.

ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับตำรวจชุมชนสัมพันธ์นั้น มีการดำเนินการพอสรุปได้ เป็น 2 ประเภท คือ ³⁰

1. มีการจัดตั้งหน่วยตำรวจชุมชนสัมพันธ์ขึ้นภายในองค์กรตำรวจ เพื่อรับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรมทั้งที่มีลักษณะถาวรและชั่วคราวในหลายลักษณะตามความเหมาะสมกับชุมชน

2. การจัดให้มีโครงการสนับสนุนการปฏิบัติงานของตำรวจ เช่น การเชิญประชาชนร่วมตรวจท้องที่ในรถสายตรวจ การจัดพบปะสังสรรค์ระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ ผู้ปฏิบัติงานกับประชาชนในท้องที่ เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตามจากผลการวิจัยโครงการการป้องกันอาชญากรรมโดยใช้แนวคิดแบบชุมชนสัมพันธ์แสดงถึงความล้มเหลวของทฤษฎีนี้ นั่นก็คือ ก) ประชาชนที่อยู่อาศัยในชุมชนที่มีอัตราอาชญากรรมสูงมักไม่เข้าร่วมโครงการ และ ข) เมื่อประชาชนเข้าร่วมมักจะมีปฏิกริยากระทบกระทั่งกันเกิดขึ้นระหว่างการประชุม ซึ่งสิ่งนี้นำไปสู่การหวาดกลัวอาชญากรรม การเหยียดผิวและอาชญากรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวพันกับความคิดหรือความรู้สึก ³¹

สรุปได้ว่าแนวความคิดทฤษฎีชุมชนสัมพันธ์ คือ การจัดสภาพแวดล้อมภายในชุมชนเมืองหรือละแวกบ้านเพื่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ง่ายต่อการควบคุมและสังเกต ตรวจตราโดยไม่ล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล รวมทั้งสนับสนุนให้สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในการป้องกันชีวิตและร่างกายตลอดจนทรัพย์สินของตนเองและบุคคลอื่นให้ปลอดภัยจากอาชญากรรม

³⁰ ประชัช เบ็ญสมบูรณ์, การบริหารงานตำรวจ, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, 2525), หน้า 99.

³¹ Dennis P. Rosenbaum, "The Theory and Research Behind Neighborhood Watch : Is It a Sound Fear and Crime Reduction Strategy", Journal of Crime & Delinquency 33 (January 1986) : 127-129.

2.2.3 แนวคิดตามหลักการตำรวจชุมชน

แนวความคิดหลักการตำรวจชุมชนมีต้นกำเนิดในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเริ่มนำมาใช้ในโครงการสาธิตตรวจเดินเท้าในเมือง Flint มลรัฐ Michigan และเมือง Newark มลรัฐ New Jersey ประมาณปลายทศวรรษ 1970 เจ้าหน้าที่ตำรวจในเมืองทั้งสองนี้ ได้รับการอบรมถึงวิธีการขอความร่วมมือจากชุมชนในการแก้ไขปัญหาและวิธีการใหม่ในการกำหนดประเด็นแก้ไขปัญหาอาชญากรรมที่เกิดกับบุคคล

อาจกล่าวได้ว่าหลักการตำรวจชุมชนมีพัฒนาการมาจากแนวความคิดแบบชุมชนสัมพันธ์ ทั้งนี้เพราะหลักการตำรวจชุมชนได้นำเอาข้อดีและข้อเสียต่าง ๆ ของสองทฤษฎีข้างต้นมาปรับปรุงโดยเพิ่มเติมหลักแนวความคิดแบบใหม่เข้าไปจนกลายเป็นทฤษฎีที่มีประสิทธิภาพในการนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรม

โครงการต่าง ๆ ที่ดำเนินการตามหลักการตำรวจชุมชนอาจจะมีชื่อเรียกต่าง ๆ กันไป แต่เนื้อแท้แล้วโครงการเหล่านั้นก็ดำเนินการตามหลักการมูลฐาน 4 ประการของหลักการตำรวจชุมชนนั่นก็คือ ³²

- 1) การป้องกันอาชญากรรมพื้นฐานในชุมชน (community - based crime prevention)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³² Ted D. Westermann and James W. Burfeing, Crime and Justice in two Societies : Japan and the United States, (California : Brooks/Cole Publishing Co., 1991), p.155.

- 2) การพัฒนากิจกรรมสายตรวจเพื่อเน้นการให้บริการในเหตุการณ์ปกติ (reorientation of patrol activities to emphasize nonemergency Servicing)
- 3) เพิ่มความรับผิดชอบให้กับประชาชน (increased accountability to the public)
- 4) กระจายอำนาจสั่งการ (decentralization of command)

โดยหลักการแล้วหลักการตำรวจชุมชนกำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจและชุมชนทำงานด้วยกันอย่างใกล้ชิดเสมือนหนึ่งเป็นส่วนส่วนกันในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม ปัญหาเสนาบดี ปัญหาความหวาดกลัวภัยอาชญากรรม สภาพไร้ระเบียบทางสังคม ปัญหาความเลื่อมโทรมของชุมชน และปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตในชุมชน ประชาชนจะถูกร้องขอให้จัดการกับปัญหาด้วยตนเองมากขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอิสระในการทำงานและตัดสินใจในการพัฒนาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน อันเป็นการอุดช่องว่างในเรื่องปัญหาการบังคับบัญชาตามสายงาน ประชาชนจะมีความรู้สึกปลอดภัยและมีความรู้สึกเป็นเจ้าของสังคมมากขึ้น

รายละเอียดเกี่ยวกับหลักการตำรวจชุมชนผู้เขียนจะกล่าวไว้ในบทต่อไป

2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันอาชญากรรม

การมีส่วนร่วมเป็นพฤติกรรมอันเป็นหลักของแนวความคิดในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในฐานะที่เป็นสิ่งที่ป้อนเข้าสู่ระบบซึ่งอาจจะเป็นการเรียกร้อง (Demand) หรือ การสนับสนุน (Support) ต่อระบบที่ดำรงอยู่ John Steward Mill นักปรัชญาการเมือง เห็นว่า มนุษย์จะต้องเรียนรู้ถึงความรับผิดชอบในการมีส่วนร่วม การขาดความสามารถในการมี

ส่วนร่วมแสดงให้เห็นถึงการขาดความเป็นลมาชิกอย่างเต็มตัวภายในระบบนั้น^{๓๓}

ความหมายของคำว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง หลักการที่บุคคลจะได้รับผลประโยชน์ โดยการตัดสินใจ ซึ่งกระทำโดยสถาบันทางการเมืองและสังคม และจะต้องร่วมในการตัดสินใจ นั้นด้วย^{๓๔} ในปัจจุบันประชาชนในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยต่างมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ในกิจกรรมของสังคม ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมคือ การใช้สิทธิเลือกตั้ง การตั้งพรรคการเมืองและการก่อตั้งกลุ่มผลประโยชน์เพื่อปกป้องรักษามลประโยชน์ของตน เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากในระบอบประชาธิปไตยมีแนวความคิดที่ว่าประชาชนคือเจ้าของประเทศ ดังนั้น การที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมใดซึ่งเป็นกิจกรรมในทางสาธารณประโยชน์จึงเป็นสิ่งปกติ

แม้ว่าภาระในการให้ความคุ้มครองปกป้องประชาชนจากภัยอันเนื่องมาจากอาชญากรรม จะเป็นภาระของรัฐที่จะต้องกระทำ แต่หากคำนึงถึงสังคมโดยรวมแล้วจะเห็นว่าอาชญากรรม เป็นสิ่งที่มีผลกระทบต่อสังคมโดยรวม ดังนั้น จึงเป็นภาระหน้าที่ของประชาชนในสังคมที่ควร จะช่วยกันป้องกันแก้ไขปัญหาอาชญากรรมด้วย ปัจจุบันในประเทศต่าง ๆ พยายามให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขและป้องกันอาชญากรรม ซึ่งก็มักจะเกิดผลดีโดยทั่วไป ในที่นี้จะขอกกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศต่าง ๆ ดังนี้

ศูนย์วิทยพัทยาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๓๓} สดิษฐ์ นิยมชาติ, สังคมวิทยาการเมือง, (กรุงเทพมหานคร : ไทอ้วนพานิช, 2524), หน้า 23.

^{๓๔} Alan Bullock and Olivex Statty brass, The Harper Dictionary of Modern Thought, (New York : Harper and Row Publisher, 1977), p.458.

2.3.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันอาชญากรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่มีความเจริญทางวัตถุมาก ลังคมมีความซับซ้อน ปัญหาอาชญากรรมมักก่อตัวขึ้นในชุมชนที่เจริญแล้ว สหรัฐอเมริกาจึงประสบปัญหาด้านอาชญากรรมก่อนและมากกว่าประเทศอื่น ๆ ที่กำลังพัฒนา การคิดค้นหาวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาอาชญากรรมจึงเริ่มขึ้นในสหรัฐอเมริกามานานแล้ว สถาบันต่าง ๆ ในด้านอาชญาวิทยาหรือในด้านสาธารณสุขประโยชน์มีอยู่มากในสหรัฐอเมริกา ประชาชนของสหรัฐอเมริกาได้แสดงให้เห็นโดยตลอดมาว่า หน้าที่อันสำคัญของประชาชนก็คือการมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์และแก้ไข้ของประทศทั้งโดยตรงและโดยทางอ้อม

แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันอาชญากรรมของประเทศสหรัฐอเมริกามีความเป็นมาอันยาวนานไปตั้งแต่ยุคอาณานิคม ผู้ตั้งรกรากยุคแรกจะดำเนินการปกป้องผลประโยชน์ และบังคับใช้กฎหมายภายในชุมชนด้วยตนเอง โดยผู้ปฏิบัติการจะเป็นอาสาสมัครทั้งหมด ประเพณีนี้ถูกใช้มาจนถึงศตวรรษที่ 12³⁵ ต่อมาสังคมได้พัฒนาและขยายพื้นที่มากขึ้น รูปแบบการปกครองเปลี่ยนไป ผู้ปกครองในสมัยนั้นคือผู้ว่าราชการอาณานิคม (colonial governor) ได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ คือ นายอำเภอ (sheriff) ขึ้นมาโดยนายอำเภอจะมีหน้าที่มากมาย เช่น เก็บภาษี บำรุงรักษาถนนหนทาง ทำการเลือกสรรบุคคลมาปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ รวมทั้งบังคับใช้กฎหมายอาญา นายอำเภอจะเป็นผู้บังคับบัญชาพลตระเวน (The Watch) อันเป็นชายฉกรรจ์ที่ถูกเกณฑ์มาลาดตระเวนเมืองเพื่อช่วยกันรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันอาชญากรรมและเหตุอัคคีภัย ซึ่งในตอนแรกเริ่มนั้นจะดำเนินการในช่วงเวลากลางคืน เช่น ในเมือง Boston ได้ตั้งหน่วยพลตระเวนขึ้นในปี ค.ศ.1634 แต่ต่อมาภายหลังจำนวนของ

³⁵ Samuel Walker, The Police in America : An Introduction, (The United States of America : Mc Graw-Hill, 1992), p.7.

ประชาชนที่หลบเลี่ยงหน้าที่นี้เพิ่มมากขึ้น ทางกรจึงใช้วิธีแต่งตั้งพลตระเวนที่ถูเกณฑ์เข้ามาให้ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมีเงินค่าตอบแทนให้³⁶

ประมาณศตวรรษ 1830 กองกำลังตำรวจยุคใหม่ได้กำเนิดขึ้น³⁷ สหรัฐอเมริกาในยุคนั้นได้นำเอายุทธวิธีการป้องกันอาชญากรรมของประเทศอังกฤษมาใช้ นั่นคือ นำเอา ยุทธวิธีสายตรวจในเขตลาดตระเวนที่กำหนดแน่นอนตายตัว รูปแบบโครงสร้างขององค์กรตำรวจ เป็นแบบกึ่งทหาร (quasi-military) แต่อย่างไรก็ตามก็ยังคงมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง ทั้งนี้ เพราะกองกำลังตำรวจอเมริกันถูกควบคุมโดยนโยบายทางการเมือง หัวหน้าตำรวจจะถูกแต่งตั้ง โดยฝ่ายการเมือง ประชาชนสามารถควบคุมองค์การโดยผ่านวิถีทางการเลือกตั้ง ซึ่งในประเทศ อังกฤษนั้นประชาชนไม่สามารถทำเช่นนั้นได้³⁸ อาจกล่าวได้ว่าในสมัยนั้นยุทธวิธีการป้องกัน อาชญากรรมยังยึดหลักทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย ประชาชนยังมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรม โดยทำงานร่วมกับตำรวจน้อยมาก การมีส่วนร่วมกระทำโดยวิถีทางทางการเมือง

ระหว่าง ค.ศ. 1900 ถึง 1917 การปฏิรูปการตำรวจครั้งใหญ่ได้เกิดขึ้น August Vollmer หัวหน้าตำรวจแห่งเมือง Berkeley มลรัฐ California ซึ่งภายหลังได้ รับการยกย่องเป็น "บิดาแห่งการตำรวจศึกษา" ได้พัฒนาแนวความคิดใหม่ของการบริหารงาน ตำรวจ โดยกำหนดนโยบายการปฏิรูปขึ้น 7 ข้อคือ³⁹

- 1) กำจัดอิทธิพลทางการเมือง
- 2) การแต่งตั้งหัวหน้าตำรวจที่มีคุณภาพมาบริหารงาน
- 3) ก่อตั้งคณะผู้แทนจากประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย

³⁶ Ibid, p.6.

³⁷ Ibid, p.7.

³⁸ Ibid, p.8.

³⁹ Ibid, p.12-13.

- 4) พัฒนามาตรฐานตำรวจ
- 5) นำเอาหลักการบริหารแบบวิทยาศาสตร์มาใช้
- 6) เน้นการบังคับบัญชาแบบทหาร
- 7) พัฒนาหน่วยงานตำรวจพิเศษ

จะเห็นได้ว่าการป้องกันอาชญากรรมของตำรวจอเมริกันในช่วงนี้ยังคงยึดหลักแนวทฤษฎีบังคับใช้กฎหมายอยู่เพียงแต่นำเอาหลักการบริหารแบบวิทยาศาสตร์เข้ามาปรับใช้เพิ่มขึ้น นั่นคือ นำเอาสิ่งอำนวยความสะดวกที่ทันสมัยเข้ามาใช้ เช่น ใช้รถสายตรวจ โทรศัพท์ ฯลฯ⁴⁰ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันอาชญากรรมก็ยังมีไม่มากเท่าที่ควร โดยวิธีการมีส่วนร่วมคือจะถูกแต่งตั้งให้เป็นคณะผู้แทนเข้าไปร่วมกำหนดนโยบายในหน่วยงานตำรวจ

ในปี ค.ศ. 1955 William Parker หัวหน้าตำรวจแห่งเมือง Los Angeles มลรัฐ California ได้เห็นข้อบกพร่องของการป้องกันอาชญากรรมตามแนวคิดทฤษฎีบังคับใช้กฎหมายจึงได้นำเอาแนวความคิดทฤษฎีชุมชนสัมพันธ์มาใช้เป็นกลยุทธ์ในการป้องกันอาชญากรรม⁴¹ ประมาณทศวรรษ 1960 หน่วยงานตำรวจในเมืองใหญ่ ๆ ส่วนมากได้ก่อตั้งหน่วยงานตำรวจชุมชนสัมพันธ์ (PCR) ขึ้น เพื่อปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจและชุมชน กิจกรรมหลักของตำรวจชุมชนสัมพันธ์คือ การประชาสัมพันธ์ในโรงเรียนและชุมชนเกี่ยวกับวิธีการป้องกันอาชญากรรม⁴² หลักทฤษฎีชุมชนสัมพันธ์จึงเป็นการนำประชาชนมาช่วยในกิจกรรมป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมสมัยใหม่ โดยทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรมมากขึ้นกว่าแต่เดิม

⁴⁰ Ibid, p.12.

⁴¹ Ibid, p.19.

⁴² Ibid, p.252.

สหรัฐอเมริกาได้กำหนดโครงการต่าง ๆ ในการนำมวลชนมาช่วยในการป้องกันอาชญากรรมตามแนวความคิดทฤษฎีชุมชนสัมพันธ์ไว้มากมาย ดังจะขอล่าวโดยสังเขป ดังนี้ ⁴³

- 1) โครงการ Ride - Along เป็นโครงการที่นิยมใช้กันมากในสหรัฐอเมริกา โดยโครงการนี้จะอนุญาตให้ประชาชนออกปฏิบัติการตรวจพื้นที่ไปพร้อมกับเจ้าหน้าที่สายตรวจ
- 2) โครงการ Neighborhood Offices เป็นโครงการที่มีจุดประสงค์เพื่อเพิ่มความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจและประชาชนในชุมชน โดยหน่วยงานตำรวจจะสร้างสถานีย่อยขึ้นในชุมชน ทำให้ประชาชนมีโอกาสที่จะพบปะตำรวจและมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน รวมทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจก็จะมีโอกาสได้รับข่าวสารได้ง่ายขึ้น
- 3) โครงการ Self - Defense Program โครงการนี้ทางเจ้าหน้าที่ตำรวจจะจัดฝึกการต่อสู้ป้องกันตัวให้แก่ประชาชน เพื่อสามารถป้องกันอาชญากรรมให้แก่ตัวเองและผู้อื่นได้ นอกจากนี้ยังมีการบรรยายให้ประชาชนโดยทั่วไปได้เข้าใจเกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรม
- 4) โครงการ Citizenship Course โครงการนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจจะเข้าร่วมกับโรงเรียนหรือวิทยาลัย เพื่อแทรกวิชาบางประการลงไปหลักสูตรสังคมศึกษาของนักเรียน โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจจะเป็นผู้ดำเนินการสอน จุดประสงค์ก็เพื่อพัฒนาความเข้าใจเกี่ยวกับตำรวจและงานของตำรวจในสังคม นอกจากนั้นก็เพื่อพัฒนาความสำนึกในบทบาทของการเป็นพลเมืองดี มีวินัย เคารพกฎหมาย และเข้าใจในระบบงานยุติธรรมดี นอกจากนั้นก็เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างตำรวจ ครูและนักเรียน เพื่อผลในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม โครงการนี้ทำทั้งในระดับวิทยาลัยและระดับที่ต่ำกว่านั้น ซึ่งได้ผลในด้านการให้ความร่วมมือจากประชาชน เพราะจะทำให้ประชาชนเข้าใจตำรวจและงานของตำรวจดีขึ้น

⁴³ Ibid, p.252-253.

5) โครงการปรับปรุงงานของตำรวจ โครงการนี้จะลุ่มเอาประชาชนมาจำนวนหนึ่งเพื่อประเมินการทำงานและให้บริการต่าง ๆ ของตำรวจ แล้วรายงานให้หน่วยงานทราบว่า มีจุดบกพร่องหรือการแก้ไขอย่างไรบ้าง เพื่อจะได้ทำงานโดยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น กล่าวคือ ให้ประชาชนช่วยตัดสินใจว่าตำรวจควรปรับปรุงอะไรบ้าง เพื่อจะได้ช่วยป้องกันปราบปรามอาชญากรรมได้ดีขึ้น

นอกจากนี้หลายชุมชนในหลายมลรัฐของสหรัฐอเมริกาได้มีโครงการตรวจสอบพิเศษขึ้น โดยให้ประชาชนช่วยกันเฝ้าดูแลบ้านเรือนของเพื่อนบ้านให้แก่กันและกัน เพื่อคอยรายงานเหตุน่าสงสัยให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทราบ ดังเช่น ในรัฐ California ได้กำหนดโครงการรายงานการก่ออาชญากรรมหรือพฤติกรรมที่น่าสงสัย โดยให้ประชาชนและอาสาสมัครช่วยดำเนินการมีหมายเลขโทรศัพท์พิเศษ หรือสายด่วนพิเศษเนื่องการนี้ โดยผู้เข้าร่วมโครงการ จะได้รับการฝึกฝนจากเจ้าหน้าที่ตำรวจก่อน ในเมืองบัฟฟาโล รัฐนิวยอร์ก มีโครงการให้บริษัทเดินรถสาธารณะติดตั้งวิทยุ เพื่อรายงานอาชญากรรมและเหตุน่าสงสัยให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจ และในบางเมืองก็มีการให้บริการฝึกอบรมด้านป้องกันปราบปรามอาชญากรรมให้แก่พนักงานของรัฐและบริษัทต่าง ๆ

หลังจากการนำเอาตำรวจชุมชนสัมพันธ์มาใช้ได้ระยะหนึ่งปรากฏว่ามีปัญหาเกิดขึ้น อุปสรรคของการตำรวจชุมชนสัมพันธ์ คือ การเหยียดสีผิวและเชื้อชาติ เจ้าหน้าที่ตำรวจมักจะมี ความขัดแย้งกับชุมชนคนผิวสีอยู่เป็นประจำ ดังนั้น จึงก่อให้เกิดความคึกคักในการป้องกันอาชญากรรมขึ้นมาใหม่ โดยได้มีการทดลองโครงการต่าง ๆ มากมาย ผลของโครงการแสดงถึงเรื่องต่าง ๆ เช่น ความซับซ้อนของบทบาทตำรวจ ความจำกัดในการปราบปรามอาชญากรรมของประชาชน จากผลการทดลองดังกล่าวจึงเป็นต้นกำเนิดของหลักการตำรวจชุมชน

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นตัวอย่างที่ดีของการดึงมวลชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในสังคม ทั้งนี้ เหตุอาจจะมาจากการที่ประชาชนของสหรัฐอเมริกาไม่หาหรือแสวงหาโอกาสของการมีส่วนร่วมในสังคมมานานแล้ว ดังนั้น การชักนำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในงานป้องกันอาชญากรรมจึงเป็นสิ่งที่ได้รับความสนใจจากตัวองค์กรใน

กระบวนการยุติธรรมและจากประชาชน ดังนั้น การพัฒนาแนวความคิดเพื่อนำมาใช้ในการแก้ไข ปัญหาอาชญากรรมและการชักนำมวลชนให้เข้ามามีส่วนร่วมจึงมีก้าวหน้าและมักจะได้ผลดี

2.3.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันอาชญากรรมของประเทศญี่ปุ่น

แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศญี่ปุ่นมีความ แตกต่างจากประเทศตะวันตก ในประเทศตะวันตกนั้นเมื่อก้าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ หมายถึงว่า ประชาชนอาสาสมัครรวมกันเป็นกลุ่มเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน ซึ่งการกระทำ ดังกล่าวเกิดจากเจตนาธรรมของประชาชนเหล่านั้นเอง แต่สำหรับประเทศญี่ปุ่นซึ่งได้รับอิทธิพล จากระบบศักดินาอันก่อให้เกิดระบบควบคุมชุมชนจากเบื้องบน มีการตอบแทนซึ่งกันและกันระหว่าง นายและบ่าว ประชาชนไม่มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น แต่จะตกอยู่ในฐานะผู้ปฏิบัติตาม เพื่อทำ ให้ระบบควบคุมชุมชนสมบูรณ์ ถึงแม้ว่าประชาชนจะตกอยู่ในฐานะผู้ปฏิบัติตามก็ไม่ได้ก่อให้เกิด ปัญหาขึ้น ทั้งนี้เพราะพื้นฐานของสังคมก่อให้เกิดความสามัคคี การอยู่ในกฎเกณฑ์ทำให้เกิดอุป ประโยชน์ซึ่งกันและกัน⁴⁴

สังคมญี่ปุ่นยึดถือประเพณีการพึ่งพากัน ปกครองกันเอง สร้างกฎเกณฑ์เอง ผู้นำมีบทบาทในการสร้างความสามัคคีและตัดสินปัญหาความขัดแย้งในชุมชน ซึ่งความคิดนี้สืบทอด มาแต่สมัยโบราณ ในสมัยศักดินา จะมีการรวมกลุ่มของประชาชนห้าครอบครัวภายใต้ผู้นำหนึ่งคน หรือที่เรียกว่า gonin - kumi กลุ่มของประชาชนเหล่านี้จะปฏิบัติตามกฎหมายและรักษา ความสงบเรียบร้อย รวมทั้งดำเนินการจัดการกับผู้ละเมิดกฎหมายด้วยตนเอง และแต่ละ gonin - kumi ก็จะมีขึ้นกับหมู่บ้าน ภายในหมู่บ้านหนึ่ง ๆ หัวหน้าหมู่บ้านจะส่งบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อกำหนด ต่าง ๆ ไปให้แต่ละ gonin - kumi ลงนาม ต่อมาในสมัย Meiji ระบบ gonin - kumi

⁴⁴ William Clifford, Crime Control in Japan, (Massachusetts : Lexington Books, 1976), p.98.

ได้ถูกยุบไป แต่กระนั้นก็ยังมิมีระบบการรวมกลุ่มของประชาชนแบบไม่เป็นทางการในลักษณะคล้ายคลึงกับ gonin - kumi แต่มีขนาดใหญ่กว่าเหลืออยู่ นั่นคือ buraku kumi ซึ่งมีอยู่ในหมู่บ้าน และ chonaikai ซึ่งมีอยู่ในเมือง ในปี 1940 ภายใต้อำนาจการปกครองของทหาร ญี่ปุ่นได้นำรูปแบบการรวมกลุ่มของประชาชนในสมัยเก่ากลับมาใช้อีก นั่นคือ tonari - kumi อันเป็นกลุ่มที่ประกอบด้วยประชาชนสิบครอบครัวเพื่อวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือและเสริมสร้างขวัญและกำลังใจ รวมทั้งดำเนินการในการรวบรวมและปันส่วนทรัพยากรธรรมชาติซึ่งกันและกัน ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อประเทศญี่ปุ่นมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ระบบ tonari - kumi ก็ถูกยุบลง แต่ถึงอย่างไรแนวความคิดของระบบต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาที่ยังคงอยู่อย่างไม่เป็นทางการ ประชาชนยังคงพบปะเพื่อนบ้านของตนและร่วมกันแก้ไขปัญหาของชุมชนอยู่ ⁴⁵

ตั้งแต่สมัย Meiji เป็นต้นมา ญี่ปุ่นเริ่มลอกเลียนแบบตะวันตกมากขึ้น (Préfecture Discharged Prisoners Aid Association) ซึ่งตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1880 ⁴⁶ และต่อมาก็มีสถาบันต่าง ๆ เกิดขึ้นในญี่ปุ่นอันบ่งบอกถึงกิจกรรมของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาด้านอาชญากรรมมากขึ้น เช่น สมาคม Fukui Fukudenkai ซึ่งตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1913 เป็นต้นมา

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศญี่ปุ่นได้หันมาพิจารณาการดำเนินการป้องกันอาชญากรรมจนมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการของตำรวจอย่างเต็มที่ทั้งในด้านป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม โครงการความร่วมมือระหว่างประชาชนกับตำรวจมีมากขึ้นโดยลำดับ และก่อให้เกิดผลดีต่อการควบคุมอาชญากรรมในญี่ปุ่นอย่างกว้างขวางและประสบความสำเร็จมาก ในปี ค.ศ. 1963 สมาพันธ์สมาคมป้องกันอาชญากรรมได้ถูกก่อตั้งขึ้นโดยมีสาขาทั่วประเทศนับพันสาขา วัตถุประสงค์ของสมาพันธ์คือให้ความร่วมมือใน

⁴⁵ Ibid, p.99.

⁴⁶ Ibid,

กิจกรรมต่าง ๆ ของตำรวจ สมาชิกของสมาพันธ์ซึ่งเป็นประชาชนธรรมดา รวมไปถึงเจ้าของธุรกิจ ซึ่งธุรกิจหรืออุตสาหกรรมของตนอาจได้รับภัยอาชญากรรมจะดำเนินกิจการต่าง ๆ เกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรม สมาชิกจะรายงานเหตุอาชญากรรมทันทีเมื่อตนเองรู้หรือพบเห็น สมาชิกจะจัดตั้งกลุ่มอาสาสมัครเพื่อลาดตระเวนภายในเขตที่ตนอยู่อาศัยในเวลากลางคืน ในปี ค.ศ. 1969 สมาพันธ์มีสมาชิกทั่วประเทศประมาณ 410,000 คน ⁴⁷

ประชาชนในญี่ปุ่นมีส่วนช่วยในด้านการป้องกันอาชญากรรมและรักษาความปลอดภัยของชุมชนเป็นอย่างมาก งานเกือบทั้งหมดเป็นงานอาสาสมัครที่ปราศจากค่าจ้าง นอกจากนี้โครงการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมแล้ว ยังมีโครงการอาสาสมัครที่ปรึกษาแก่ผู้ต้องหาในคดีอาญาซึ่งประชาชนได้เข้าร่วมโครงการด้วย

ประเทศญี่ปุ่นเป็นตัวอย่างที่ดีในการนำเอาประชาชนเข้ามามีส่วนรับผิดชอบต่อปัญหาอาชญากรรม และประสบความสำเร็จมากพอสมควร แต่การที่ญี่ปุ่นประสบความสำเร็จได้ดังกล่าวนี้ อาจเป็นเพราะว่าญี่ปุ่นมีสถาบันครอบครัวที่เป็นปึกแผ่น ความสามัคคีที่แน่นหนาอันเนื่องมาจากลัทธิชาตินิยม และตลอดจนความรู้สึกของคนญี่ปุ่นที่มีทัศนคติในหน้าที่ของตนว่าต้องการจะสร้างคุณประโยชน์ให้แก่สังคมโดยรวม เพื่อแสดงถึงความรักในประเทศชาติและรักในชาวญี่ปุ่นด้วยกัน แนวทางของประเทศญี่ปุ่นในการนำเอาประชาชนมาช่วยเหลือด้านการควบคุมอาชญากรรมนั้น อาจเป็นตัวอย่างที่ดีของการแก้ไขปัญหอาชญากรรม แต่อย่างไรก็ตาม แนวทางต่าง ๆ ที่จะใช้เพื่อการนี้จำเป็นต้องให้เหมาะสมแก่ประเพณี ความรู้สึกนึกคิดของประชาชนในแต่ละภูมิภาคตลอดจนพื้นฐานของสังคมด้วย เพราะแม้ว่าอาชญากรรมจะเป็นปรากฏการณ์ของสังคม แต่การแก้ไขปัญหอาชญากรรมจำเป็นต้องมีความแตกต่างกันไปตามสังคมแต่ละสังคม เพราะพื้นฐานและโครงสร้างของสังคมแต่ละสังคมมีความแตกต่างกัน

⁴⁷ Ibid, p.101.

2.3.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันอาชญากรรมของประเทศไทย

สำหรับวิวัฒนาการในการป้องกันอาชญากรรมในประเทศไทยนั้น เมื่อพิจารณา กฎหมายเก่าในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี ปรากฏร่องรอยให้เห็นว่าชนชาวไทยในสมัยก่อนประวัติศาสตร์ ได้มีการใช้วิธีแก้แค้นตอบแทนในกรณีของการละเมิดจารีตประเพณีและกฎหมาย ซึ่งในสมัยโบราณนั้น ยังไม่ได้แยกผลแห่งการกระทำผิดดังกล่าวเป็นผลในทางแพ่งและผลในทาง อาญาเช่นในปัจจุบันนี้ แต่ต่อมาก่อนสมัยตั้งกรุงศรีอยุธยา ได้มีวิธีการที่ขอมให้ผู้เสียหายเรียก เงินสินไหมได้แทนการแก้แค้น แต่การเรียกเงินสินไหมกันนี้ ก็ยังเป็นเรื่องของเอกชนผู้เสียหาย ที่จะเรียกเอาจากผู้กระทำการละเมิดด้วยตนเอง แต่ต่อมาพระมหากษัตริย์จึงได้ทรงเข้าเกี่ยว ข้องแทรกแซง เพื่อให้ผู้ถูกละเมิดได้รับเงินสินไหมตามที่ควรจะได้รับ และเพื่อรักษาความสงบ เรียบร้อยของประชาชน เพราะเล็งเห็นว่าการละเมิดนั้นมิได้ทำความเสียหายให้แก่เฉพาะตัว ผู้ถูกละเมิดโดยตรงเท่านั้น แต่ยังมีผลไปทำความเสียหายแก่ชุมชนด้วย และการปล่อยให้มีการ ใช้กำลังกันเอง จะยิ่งก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของชุมชนอีกด้วย ดังนั้น ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา จึงได้มีกฎหมายห้ามผู้ต้องเสียหายดำเนินการแก้แค้น หรือ บังคับเอาค่าสินไหมจากผู้กระทำผิดโดยพลการด้วยตนเองโดยเด็ดขาด ผู้เสียหายจะต้องฟ้องร้อง ยังโรงศาลตามระเบียบเสมอไป และถ้าหากผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวนี้กำหนดโทษไว้ด้วย ซึ่ง บางครั้งก็เป็นโทษหนักและรุนแรง (เพื่อเป็นตัวอย่างขอให้ดูโจร มาตรา 39, 66, 131, 137 และ 140 อาญาหลวง มาตรา 28, 97, 102 และ 126 อาญาราชฎูร มาตรา 1, 2, 3, 4 และ 6 เป็นต้น) ⁴⁸

ส่วนในเรื่องการดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปราม อาชญากรรม จะเห็นได้จากกฎหมายลักษณะโจร (มาตรา 15, 16, 114 และ 136) ซึ่งบัญญัติ ได้ว่า เมื่อเกิดการปล้นกัณฑ์ หรือเมื่อเกิดการฆ่าคนตาย หรือทำร้ายสัตว์เลี้ยงให้ถึงตายกัณฑ์ ถ้า การกระทำผิดเหล่านี้เกิดขึ้นในอาณาเขตของหมู่บ้าน ให้สมาชิกทุกคนในหมู่บ้านมีหน้าที่ช่วยกันค้นหา

⁴⁸ ร. แลงกาด์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 1, หน้า 80-85.

สืบจับผู้กระทำผิดให้จงได้ หน้าที่ตกอยู่เป็นพิเศษแก่ผู้ซึ่งอยู่ข้างเคียงกับผู้ถูกละเมิดเสียหาย คือ จะต้องช่วยต่อสู้ป้องกันโจรที่มาปล้นสดมภ์ และถ้าหากเพื่อนข้างเคียงกันนั้นและเลขหน้าที่ของตนเสียหาย ก็จะต้องถูกถือว่าเป็นผู้สมรู้และถูกลงโทษในฐานะนี้ (มาตรา 136) นอกจากพวกเพื่อนบ้านเหล่านี้แล้ว หน้าที่ช่วยต่อสู้และติดตามโจรยังตกอยู่กับบรรดาผู้ซึ่งอาศัยอยู่ในอาณาเขตในระยะ 3 เส้น 15 วา โดยรอบจากที่ซึ่งการกระทำเกิดขึ้น ถ้าบุคคลผู้อยู่ในระยะที่กำหนดไว้นี้ มิได้ชวนชวายุปฏิบัติหน้าที่ของตนตามกฎหมาย ตนจะถูกลงโทษทวนด้วยลวดหนึ่งเป็นจำนวนมากน้อยที่สุดแล้วแต่ระยะที่ตนอยู่ห่างมากน้อยจากที่เกิดเหตุ (มาตรา 15) อนึ่ง กฎหมายลักษณะโจรยังบัญญัติให้ทำการซักถามด้วยวิธีการตามแบบบรรดาชาวบ้านซึ่งอยู่ในบริเวณดังกล่าวมานี้เสียภายในสามวันนับแต่เหตุการณ์ได้เกิดขึ้น ถ้าบุคคลเหล่านี้ปฏิเสธไม่รับว่าได้มีส่วนร่วมอยู่ด้วยในการกระทำผิดรายนั้น ก็ให้ทำหนังสือทนายไว้ เพื่อว่าใช้ได้ใช้เป็นทางให้ได้ตัวผู้ถูกซักถามนั้นมาลงโทษในกรณีที่มีความปรากฏภายหลังว่า ผู้นั้นได้เป็นผู้สมรู้ด้วยในการกระทำผิด (มาตรา 16 และ 114) กล่าวโดยสรุป กฎหมายลักษณะโจรนี้ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า บรรดาผู้ที่อยู่ใกล้เคียงกับที่เกิดเหตุความผิด และภายในเขตของบริเวณที่กำหนดไว้ นั้น ส่อมเป็นผู้มีส่วนร่วมรู้เห็นด้วยในการกระทำผิดรายนั้น ⁴⁹

ต่อมาในรัชสมัยของพระเจ้าท้ายสระ ได้ออกพระราชกำหนดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหมู่เพิ่มเติมจากกฎหมายลักษณะโจรดังกล่าว โดยกำหนดให้ชาวบ้านในหมู่ที่เกิดการกระทำผิดนั้นพร้อมด้วยหัวหน้าของนครคือ ผู้รักษาเมืองหรือผู้รั้งและกรมการชดใช้ทุนทรัพย์หรือค่าสินไหมตามอัตราในกฎหมายให้แก่ผู้เสียหายด้วย ต่อมาอีกสิบสองปีภายหลังจากนั้นในรัชสมัยของพระเจ้าบรมโกศ ได้มีการออกพระราชกำหนดว่าด้วยความรับผิดชอบของหมู่ออกมาอีกฉบับหนึ่ง โดยจัดเอาบทบัญญัติในพระราชกำหนดของพระเจ้าท้ายสระมาสมทบเข้ากับบทบัญญัติในกฎหมายลักษณะโจร กำหนดความรับผิดชอบของบุคคลผู้อยู่ในเขต 3 เส้น 15 วา ตามระยะทางห่างไกลจากบริเวณที่เกิดเหตุ ครั้นต่อมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ได้มีการกำหนดให้ชาวบ้านราษฎรทั้งหลายที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับที่เกิดเหตุโจรผู้ร้ายขุดค้นหา

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 94-95.

ทรัพย์สินสมบัติ พระพุทธรูป ทำลายพระเจดีย์ ต้องมีหน้าที่ร่วมมือกันสืบเสาะจับกุมเอาตัวผู้กระทำความผิด มาลงโทษ ชาวบ้านผู้ใดฝ่าฝืนข้อบังคับนี้จะถูกโทษอาญา ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ได้มีกฎหมายออกมาอีกฉบับหนึ่งคือกฎหมายลักษณะโจรห้าเส้น ขยายเขต บริเวณที่บุคคลผู้จะต้องร่วมรับผิดชอบออกจาก 3 เส้น 15 วาไปเป็น 4 เส้น^{๕๐} ซึ่งเหตุผลของการขยายเขตบริเวณดังกล่าวนี้มีดังนี้ "...อนึ่ง มีพระราชกำหนดแต่ก่อนไว้ว่า ถ้าโจรปล้นให้ราษฎรชาวบ้านชวกันจับผู้ร้ายไว้ เขตแดนที่รังวัด 3 เส้น 15 วานั้นน้อยนัก ด้วยครั้งพิจารณา ได้ความว่า อำเภอผู้ร้ายพวก 1 ราย 1 ถึง 14-15-16-17 คน ก็มีภูมิลำเนาในอำเภอผู้ร้ายไปปล้นนั้น บางแห่งบ้านน้อยบางแห่งบ้านมากไม่เสมอกัน ทอดที่รังวัดไว้ 3 เส้น 15 วา ถ้าเป็นบ้านน้อยคนในที่รังวัดซึ่งจะจับผู้ร้ายหาพอไม่ จึงให้เพิ่มเขตแดนรังวัดขึ้นอีกเส้นห้าวาเก่าใหม่ ให้ได้ 5 เส้น จะได้จำนวนคนมากส่วนกันจับอำเภอผู้ร้าย ให้นายอำเภอ กำนัน พันท้ายบ้าน บอกระบายราษฎรชาวบ้านให้ทำเกราะไว้สำหรับบ้านสำหรับเรือนจงทุกเรือน เจ้าของเรือนแล้วอำเภอผู้ร้ายจะร้องบอกชาวบ้านมิได้ และเพื่อนบ้านใกล้เคียงคงจะรู้ว่าอำเภอผู้ร้ายปล้นเรือนนั้น รู้แล้วให้ตีเกราะสัญญาณเรือนใดได้ยินแล้วให้ตีเกราะบอกกันต่อ ๆ ไป ให้คนในเรือนที่รังวัด 5 เส้นมาช่วยกันจับผู้ร้ายให้ทัน..."^{๕๑} จวบจนในรัชกาลของสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การสืบสวนจับกุมผู้ร้ายนั้นจึงตกเป็นหน้าที่ของรัฐแต่ฝ่ายเดียว โดยมีการจัดวางระเบียบขึ้นไว้สำหรับเรื่องนี้เป็นอย่างดี พระองค์ได้ทรงออกประกาศลงวันที่ 29 พฤศจิกายน ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441) ออกเลิกกฎหมายลักษณะโจรห้าเส้นพร้อมกับบทบัญญัติทั้งหลายที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของหมู่เหล่าดังกล่าวมาแล้วทั้งหมด^{๕๒}

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๕๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า 91-100.

^{๕๑} พระยานิติศาสตร์ไพศาล, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คำสอนชั้นปริญญาตรี พ.ศ. 2501-2502), หน้า 207.

^{๕๒} ร. แลงกาด์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 1, หน้า 102-103.

ต่อมาเมื่อประเทศไทยได้จัดทำประมวลกฎหมายขึ้น กระบวนการทางอาญาที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของราษฎรจึงถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายต่าง ๆ เช่น ประมวลกฎหมายอาญาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชลักษณะการปกครองท้องที่ ซึ่งจะได้อธิบายโดยละเอียดในบทที่ 4 ต่อไป

ในปัจจุบันการนำประชาชนมาร่วมทำงานด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมของประเทศไทยมีลักษณะเป็นโครงการต่าง ๆ ที่ริเริ่มจากรัฐบาลเป็นหลัก ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 5 จนถึงฉบับปัจจุบันก็เน้นการนำประชาชนมาช่วยในการพัฒนาประเทศให้มากขึ้น ซึ่งรวมถึงการแก้ปัญหาสังคมด้วย โครงการของเจ้าหน้าที่ตำรวจด้านการป้องกันอาชญากรรมนั้น ได้พยายามเน้นที่การนำมวลชนมาช่วยงานด้านนี้มากขึ้น เช่น การนำเอาความคิดป้องกันอาชญากรรมแบบชุมชนสัมพันธ์มาดำเนินการอย่างจริงจังในปีงบประมาณ 2531 โดยกรมตำรวจออกคำสั่งที่ 1145/2530 ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2530 แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานด้านการประชาสัมพันธ์ชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ของกรมตำรวจ เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจ ช่วยเหลือ แนะนำ และให้ความร่วมมือแก่ประชาชนในการป้องกันอาชญากรรมทุกรูปแบบ โครงการนี้ได้บรรจุไว้ในแผนปฏิบัติการ 4 ปี ของกระทรวงมหาดไทย ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้ว ซึ่งในปี 2531 กรมตำรวจได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้จ่ายตามโครงการนี้เป็นเงินทั้งสิ้น 11 ล้านบาท กำหนดพื้นที่เป้าหมายไว้รวม 30 ชุมชน 213 หมู่บ้าน ในเขตรับผิดชอบของกองบัญชาการตำรวจนครบาลและกองบัญชาการตำรวจภูธร 1-4 (ตามการแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจในสมัยนั้น)

จากผลการวิจัยตามโครงการชุมชนสัมพันธ์และมวลชนสัมพันธ์ของกองวิจัยและวางแผนกรมตำรวจ ในเชิงคุณภาพ ให้ผลเป็นที่น่าพอใจในระดับหนึ่ง กล่าวคือ เมื่อได้มีการดำเนินงานตามโครงการชุมชนสัมพันธ์แล้วทัศนคติของประชาชนที่มีต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจดีขึ้นอย่างมาก ประชาชนมองเจ้าหน้าที่ตำรวจในทางดีและพร้อมที่จะให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีโครงการเยาวชนสัมพันธ์ของตำรวจนครบาล โครงการฝึกอบรมประชาชนด้านป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม แต่อย่างไรก็ตามโครงการเหล่านี้มักมีในย่านเขตเมือง โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครเป็นส่วนใหญ่ ในภูมิภาคมักไม่ค่อยมีโครงการเหล่านี้มากนัก

ส่วนในภูมิภาคมีกลุ่มราษฎรอาสาสมัครต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยการสนับสนุนของทางราชการตามระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง โครงการ หรือกิจการต่าง ๆ อยู่หลายกลุ่ม แต่ในปัจจุบันนี้ กลุ่มราษฎรอาสาสมัครต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ถูกยกเลิกโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยไทยอาสาป้องกันชาติ พ.ศ. 2521 ข้อ 3 ให้คงเหลือเพียงกิจการลูกเสือชาวบ้าน (ลส.ชบ.) กิจการอาสารักษาดินแดน พ.ศ. 2497 โครงการอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองแห่งชาติ (อพป.) และไทยอาสาป้องกันชาติ เท่านั้น เหตุผลในการประกาศใช้ระเบียบนี้คือ

"ด้วยปรากฏว่า ได้มีประชาชนผู้รักชาติและเสียสละเป็นจำนวนมากได้ตระหนักประจักษ์ถึงพิษภัยอันร้ายแรงที่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติ และความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ตลอดจนความผาสุกของประชาชนอันเนื่องมาจากได้มีผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ขอนทำลาย มีภัยคุกคามจากผู้ก่อความไม่สงบ มีสาธารณภัยอันใหญ่หลวงเกิดขึ้นอยู่เนือง ๆ มีอาชญากรรมจำนวนมากจากโจรผู้ร้ายชุกชุม ตลอดจนไม่มีการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเองเท่าที่ควร ทำให้มักเกิดความระส่ำระสายและไม่สามารถรักษาสถานการณ์บ้านเมืองให้สงบเรียบร้อยด้วยดี ประชาชนเหล่านี้ จึงได้พร้อมใจรวมตัวกันขึ้นเป็นกลุ่มราษฎรอาสาสมัครในรูปแบบต่าง ๆ โดยความร่วมมือและสนับสนุนจากส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งฝ่ายพลเรือน ตำรวจ และทหาร เพื่อต่อต้านและป้องกันบรรเทาภัยพิบัติและการก่อการไม่สงบเรียบร้อยทุกรูปแบบ ตลอดจนรวมกันอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในทุกด้าน

กลุ่มราษฎรอาสาสมัครดังกล่าวนี้ ได้มีการจัดตั้งขึ้นโดยการสนับสนุนของทางราชการมากมายหลายรูปแบบ และมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไป อาทิเช่น ไทยบ้านอาสาป้องกันตนเอง (ทสป.) อาสาสมัครป้องกันฝ่ายพลเรือน (อพพร.) ราษฎรอาสาสมัครพัฒนาท้องถิ่น และป้องกันปราบปรามอาชญากรรม (รล.พป.) ราษฎรอาสาและป้องกันตนเอง (รอป.) กองกำลังติดอาวุธ (กตอ.) กลุ่มเลียงชาวบ้าน กลุ่มบางระจัน ชาวบ้านนิตกษัตริย์ ราษฎรสามัคคี ราษฎรอาสาสมัครป้องกันผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ อาสาป้องกันอาชญากรรม และอาสาสมัครบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อที่จะผนึกกำลังกลุ่มราษฎรอาสาสมัครต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อป้องกันการเข้าใจสับสนในเรื่องการเรียกชื่อการจัดตั้งการฝึกอบรม การควบคุมดูแล และเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อยดีและมี

ประสิทธิ์ภาพสูง นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีในการประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ.2521 จึงได้วางระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินงานจัดตั้งกลุ่มราษฎรอาสาสมัครไว้”

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินงานของกลุ่มราษฎรอาสาสมัครเหล่านี้ อาจสรุปได้ดังนี้

(1) กิจการลูกเสือชาวบ้าน (ลส.ชบ.)

ข้อบังคับคณะลูกเสือแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ว่าด้วยลูกเสือชาวบ้าน พ.ศ.2516 ซึ่งออกตามความในมาตรา 18(7) แห่งพระราชบัญญัติลูกเสือ พ.ศ.2507 ได้ให้ คำนิยามของลูกเสือชาวบ้านไว้ ดังนี้

ข้อ 2. ลูกเสือชาวบ้านคือ ชาวบ้านที่ได้รับการฝึกอบรมตามวิธีการ ของลูกเสือกับได้ปฏิบัติงานตนว่า จะปฏิบัติตามคำปฏิญาณและกฎของลูกเสือ

อุดมการณ์ของลูกเสือชาวบ้านและแนวคิดในการดำเนินการมีดังนี้ ^{๓๖}

1. อุดมการณ์ของลูกเสือชาวบ้านอาจกำหนดตามหลักวิชาได้ดังนี้

1.4 ลูกเสือชาวบ้านจะดำรงตนเป็นพลเมืองดี ยึดมั่นจงรักภักดีต่อ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์และรักษาเอกลักษณ์ของความเป็นไทยไว้ด้วยชีวิต

^{๓๖} วิเชียร ชิวพินายและคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง การปรับปรุงกิจการลูกเสือ ชาวบ้านที่เป็นประโยชน์แก่สังคม, (โครงการวิจัยโดยทุนอุดหนุนจากมูลนิธิลูกเสือชาวบ้านและ มหาวิทยาลัยขอนแก่น 2526), หน้า 5.

(2) กิจการอาสารักษาดินแดน (อ.ล.)

กิจการอาสารักษาดินแดนนี้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองอาสารักษาดินแดน พ.ศ. 2497 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การป้องกันประเทศชาติ ในสถานการณ์สงครามปัจจุบัน เป็นหน้าที่ของประชาชนพลเมืองทุกคนที่จะต้องร่วมมือช่วยเหลือและจะต้องได้รับการศึกษาอบรม เพื่อให้มีความรู้ในการที่จะป้องกันตนเองและประเทศชาติ จึงจำเป็นต้องมีการฝึกอบรมและจัดหน่วยการบังคับบัญชาเตรียมไว้ตั้งแต่เวลาปกติ

มาตรา 29 บัญญัติไว้ว่า "เจ้าหน้าที่หรือสมาชิกกองอาสารักษาดินแดนในระหว่างทำการตามหน้าที่ให้ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายลักษณะอาญา"

อำนาจและหน้าที่ของกองอาสารักษาดินแดนมีดังนี้

มาตรา 16 กองอาสารักษาดินแดนมีหน้าที่

(2) ทำหน้าที่ตำรวจรักษาความสงบภายในท้องที่ร่วมกับพนักงานฝ่ายปกครอง
หรือตำรวจ

ดังนี้ ^{๕๔}

กระทรวงมหาดไทยได้สั่งการเกี่ยวกับการสั่งใช้สมาชิกกองอาสารักษาดินแดน

^{๕๔} กระทรวงมหาดไทย, "คำสั่งที่ มท.0305/ว.1590 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2507," กฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบกองอาสารักษาดินแดน เล่ม 1, (กรุงเทพมหานคร : กองอาสารักษาดินแดน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย), หน้า 371-377.

1. การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกกองอาสารักษาคินแดนต้องร่วมกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเสมอไป โดยให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นหัวหน้าสมาชิกกองอาสารักษาคินแดนเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือสนับสนุนกำลังของเจ้าหน้าที่เท่านั้น

2. ก่อนที่จะสั่งใช้สมาชิกกองอาสารักษาคินแดนออกปฏิบัติหน้าที่ขอให้ชี้แจงทำความเข้าใจกับสมาชิกกองอาสารักษาคินแดนให้ทราบถึงหน้าที่ของสมาชิกกองอาสารักษาคินแดนตามพระราชบัญญัติกองอาสารักษาคินแดน พ.ศ.2497 มาตรา 16 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติกองอาสารักษาคินแดน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2504 มาตรา 5 ซึ่งได้บัญญัติว่ากองอาสารักษาคินแดนมีหน้าที่ ๔๗ "(2) ทำหน้าที่รักษาความสงบภายในท้องที่ร่วมกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเสมอไป จะปฏิบัติหน้าที่โดยลำพังตนเองไม่ได้"

(3) โครงการอาสาพัฒนาป้องกันตนเอง (อพป.)

โครงการ อพป. นี้ ดำเนินการโดยอาศัยพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ.2522 เป็นหลัก โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือการเสริมสร้างและพัฒนาท้องถิ่นที่อยู่นอกเขตนครหลวง เขตเทศบาล และสุขาภิบาล ให้ราษฎรจัดการปกครองตนเองขึ้น โดยมีคณะกรรมการปกครองหมู่บ้านของตนเองฝ่ายต่าง ๆ ขึ้นแทนการปกครองตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 แต่ปัจจุบันหมู่บ้าน อพป.ยังเป็นเพียงหมู่บ้านอุดมการณ์เท่านั้น ยังอยู่ในขั้นฝึกอบรมราษฎรยังไม่สามารถจัดตั้งได้ ดังนั้น การปกครองในหมู่บ้านเหล่านี้ จึงยังคงใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 เช่นเดียวกับหมู่บ้านอื่น ๆ ที่มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และกรรมการอำเภอ เป็นพนักงานปกครองอยู่^{๒๒}

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๒๒} กระทรวงมหาดไทย, คู่มือการฝึกอบรมและปฏิบัติงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน อพป., (กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยการปกครอง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย), หน้า 161-162.

(4) โครงการไทยอาสาป้องกันชาติ

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยไทยอาสาป้องกันชาติ พ.ศ.2521 ข้อ 5 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของกิจการไทยอาสาป้องกันชาติไว้ดังนี้

ไทยอาสาป้องกันชาติ จำแนกเป็นสองประเภทตามวัตถุประสงค์ดังนี้

- รูปแบบ
- หรือภัยจากการกระทำของข้าศึก
- รูปแบบ
- (1) ประเภทป้องกันตนเอง มีวัตถุประสงค์เน้นหนัก ดังนี้
 - (ก) ต่อต้านและป้องกันการก่อการร้ายของฝ่ายคอมมิวนิสต์
 - (ข) ต่อต้านและป้องกันในการก่อความไม่สงบเรียบร้อยทุก
 - (ค) รักษาความปลอดภัยในหมู่บ้านหรือท้องถิ่นของตนเอง
 - (2) ประเภทคุ้มครองพัฒนา มีวัตถุประสงค์เน้นหนัก ดังนี้
 - (ก) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 - (ข) ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทุกประเภท
 - (ค) อาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

และ ข้อ 17. กำหนดภารกิจของไทยอาสาป้องกันชาติดังนี้

- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- (5) ช่วยเหลือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อยและป้องกันปราบปรามอาชญากรรมทุกประเภท ภายในขอบเขตของกฎหมาย

จะเห็นได้ว่าจากตัวอย่างกลุ่มของราษฎรที่มีส่วนในการป้องกันและปราบปราม อาชญากรรมของเจ้าหน้าที่รัฐที่ยกขึ้นมา นั้น สถานภาพของกลุ่มราษฎรเหล่านี้เป็นผู้ช่วยเหลือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ในกรณีของโครงการชุมชนสัมพันธ์และมวลชนสัมพันธ์ของกรมตำรวจก็เป็น เพียงโครงการที่ไม่ได้มีกฎหมายรองรับแต่อย่างใด ส่วนกิจการลูกเสือชาวบ้านเมื่อพิจารณาจาก ข้อบังคับคณะลูกเสือแห่งชาติ ลูกเสือชาวบ้านก็มีหน้าที่เช่นเดียวกับพลเมืองคั่นเอง และถึงแม้ กิจการอาสารักษาดินแดน โครงการอาสาพัฒนาป้องกันตนเอง และโครงการไทยอาสาป้องกัน ชาติจะมีพระราชบัญญัติกำหนดหน้าที่ต่าง ๆ เอาไว้ก็ไม่ได้หมายความว่ากลุ่มราษฎรในโครงการ เหล่านี้จะมิมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจดำเนินการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมได้เต็ม ที่ ดังเช่นเมื่อวิเคราะห้เนื้อความแห่งพระราชบัญญัติกองอาสารักษาดินแดน พ.ศ. 2497 เจ้าหน้าที่ หรือสมาชิกกองอาสารักษาดินแดนนั้นมีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน แต่จะกระทำการตามหน้าที่โดย ตนเองมิได้ จะต้องร่วมกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเสมอไป จึงอาจกล่าวได้ว่าใน ทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่หรือสมาชิกอาสารักษาดินแดนเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน ส่วนในกรณีของ โครงการไทยอาสาป้องกันชาติ ราษฎรที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกิจการหรือโครงการก็เป็นการอาสา สมัครเข้าไปช่วยเหลือเจ้าพนักงาน

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย