

## บทที่ 3

### เงื่อนไขของปัจจัยเชิงสถาบันที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรม ของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมสาธารณะ

เจ้าหน้าที่ตำรวจในฐานะผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ ซึ่งมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง ป้องกันความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน และรับผิดชอบงานด้านอื่น ๆ อย่างกว้างขวาง ในขณะที่เดียวกันตำรวจก็ยังมีภาระหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายบ้านเมือง และเพื่อคุ้มครองสังคมให้อยู่กันอย่างมีระเบียบ มีกฎเกณฑ์ การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะก็เป็นภารกิจหนึ่งในงานของตำรวจจึงจำเป็นต้องศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่อันแท้จริงของเจ้าหน้าที่ตำรวจ รวมถึงเงื่อนไขต่าง ๆ ที่อาจมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

#### 3.1 ความสำคัญของตำรวจ

##### 3.1.1 ความหมายของตำรวจ

ความหมายของตำรวจ (police) ของเอนไซโคลพีเดีย บริแตนนิกา (Encyclopaedia Britannica 1968) หมายถึง ผู้ที่รักษา กฎ ข้อบังคับของสังคม ตลอดจนป้องกันชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่สำคัญตำรวจเป็นข้าราชการพลเรือน (คือมิใช่ทหาร) ที่ต้องรับผิดชอบในการรักษา กฎข้อบังคับของสังคม และความปลอดภัยของสังคม รวมทั้งการรักษากฎหมาย การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม สำหรับจอห์น โคทแมน (John Coatman) มีความเห็นว่า ตำรวจ (police) คือ องค์การของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองทำหน้าที่บังคับและควบคุมให้เป็นไปตามกฎระเบียบ กฎหมาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับสาธารณะ ป้องกันปราบปราม สืบสวนสอบสวนอาชญากรรม ตลอดจนจัดการจราจรที่ขยายตัวขึ้นทุกขณะ<sup>1</sup>

สำหรับความหมายของคำว่า “ตำรวจ” ตามที่ระบุไว้ในพจนานุกรมไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 คือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่ตรวจตรารักษาความสงบ จับกุมและปราบปรามผู้กระทำผิดกฎหมาย” กล่าวอีกนัยหนึ่ง ตำรวจก็คือผู้มีหน้าที่พิทักษ์สันติราษฎร์

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16) ได้ระบุไว้ว่า ตำรวจ คือ เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

<sup>1</sup> John Co7atman, Police (London : Oxford University Press, 1959), P.154.

### 3.1.2 บทบาทและหน้าที่ของตำรวจ

ตำรวจในแต่ละประเทศทั่วโลก อาจมีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบในงานหลาย ๆ ด้านแตกต่างกัน แต่ที่เหมือนกันก็คือ การรักษาความสงบเรียบร้อย การรักษาความปลอดภัยสาธารณะ การควบคุมและป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และการบังคับใช้กฎหมาย

เคนนีและวิลเลียม (Kenney and William) ได้กล่าวไว้ว่า โดยทั่วไปแล้วตำรวจมีบทบาทและหน้าที่โดยสรุป ดังนี้<sup>2</sup>

1. การควบคุมอาชญากรรม (crime control) หมายถึง การปราบปรามโจรผู้ร้าย และหมายรวมถึงกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมการกระทำต่าง ๆ ในทางอาชญากรรม ตลอดจนบทบาทของตำรวจในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีต่อศาล

2. การป้องกันอาชญากรรม (crime prevention) หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ของตำรวจ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะขจัดความปรารถนาของประชาชนที่จะประกอบอาชญากรรม และประสานงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานอื่น ๆ ของสังคมในการป้องกันอาชญากรรม

3. การควบคุมพฤติกรรม (control or regulation conduct) หมายถึง กิจกรรมของตำรวจที่มีวัตถุประสงค์ที่จะบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับของสังคม ซึ่งได้กำหนดขึ้นเพื่อวางมาตรฐานในการปฏิบัติตนของประชาชนในสังคมทั้งหมด

4. หน้าที่ในการบริการ (provision of service) หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่ได้กระทำเพื่อเป็นการช่วยเหลือประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐ

สำหรับประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายกำหนดหน้าที่ของตำรวจไว้เป็นการเฉพาะ แต่จะมีบัญญัติไว้ตามยุคตามสมัยกระจายกันอยู่ในตัวบทกฎหมาย และในระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งกล่าวโดยสรุปหน้าที่โดยทั่วไปของตำรวจมีดังนี้<sup>3</sup>

1. หน้าที่รักษากฎหมาย (enforcing the laws) หมายถึง การป้องกันและปราบปราม การกระทำความผิดทางอาญา ซึ่งกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนต่อกฎหมายนั้นไว้ หน้าที่ของตำรวจ ก็คือ การป้องกันสังคมมิให้เกิดความเสียหายหรือเป็นอันตรายเนื่องมาจากการกระทำที่ผิดกฎหมายด้วยการดูแลป้องกันมิให้มีผู้กระทำความผิดกฎหมาย และหากมีผู้กระทำความผิดกฎหมายขึ้น ก็มีหน้าที่จับกุม ผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป

<sup>2</sup> John P. Kenney and John B. William, Police Operation (Spring Field : Charles C. Thomas, 1968), P.19.

<sup>3</sup> ชัยชนะ วิบูลย์พันธุ์, "การเมืองในการปรับโครงสร้างของกรมตำรวจ," (วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 62 – 64.

2. หน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย (preserving the peace) ตำรวจจะต้องคอยตรวจตราดูแลมิให้มีสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่จะมาทำลายความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้สิ่งนั้นจะเป็นการผิดกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ตำรวจจะต้องเข้าป้องกัน แก้ไข ช่วยเหลือ บำบัดให้สิ่งนั้นสงบเรียบร้อย กรณีสิ่งที่ไม่ผิดกฎหมาย แต่กระทบกระเทือนความสงบเรียบร้อยของประชาชน ได้แก่ ภัยธรรมชาติ वादภัย อุทกภัย หรืออัคคีภัย เมื่อเกิดภัยเหล่านี้ขึ้น ตำรวจมีหน้าที่เข้าช่วยเหลือบรรเทาและแก้ไขเหตุการณ์ให้กลับสู่ความสงบเรียบร้อยโดยเร็ว

3. หน้าที่ป้องกันชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนมิให้เป็นอันตราย (protecting life and property) จากภัยอันตรายทุกอย่างเท่าที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตำรวจ ทั้งนี้เป็นการป้องกันภัยอันตรายจากโจรผู้ร้าย และอันตรายที่เกิดจากการกระทำของตนเอง เช่น ได้รับแจ้งเหตุหรือไปประสบเหตุการณ์ที่มีผู้กระทำอาชญากรรม ตำรวจต้องรีบหาทางแก้ไข หรือจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายจรรยา อาทิ ขับรถเร็วเกินกว่ากำหนด เป็นการกระทำเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ขับขี่และผู้ใช้รถใช้ถนน

4. หน้าที่ในการสืบสวนการกระทำผิดทางอาญาทั้งปวง (investigating crimes) ทั้งก่อนหน้าที่จะมีการกระทำผิด และภายหลังที่มีการกระทำผิดเกิดขึ้น เพื่อเป็นการบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น และเพื่อให้ทราบตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

5. หน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชน (service) ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกแก่ประชาชนในด้านต่าง ๆ เช่น การบอกถนนหนทาง บอกตำแหน่งที่ตั้งของสถานที่ต่าง ๆ ช่วยปฐมพยาบาลแก่ผู้บาดเจ็บ ให้ความเห็นในคดีแพ่ง เป็นต้น

6. หน้าที่พิเศษอื่น ๆ เช่น การอารักขาบุคคลสำคัญ การป้องกันและรักษาความสงบในยามสงคราม ป้องกันภัยอันตรายจากสงคราม การก่อวินาศกรรม และการก่อความสงบสุขของข้าศึกทั้งภายในและภายนอกประเทศ การรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักร และช่วยเหลือในการพัฒนาประเทศ<sup>4</sup> เป็นต้น

นอกจากนี้ ประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ได้กำหนดบทบาทของตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ ดังต่อไปนี้<sup>5</sup>

1. ตำรวจในฐานะผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนทั่วราชอาณาจักร

<sup>4</sup> มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547.

<sup>5</sup> ณวัฒน์ ศรีหิรัญ. การจัดทำแผนแม่บทของกรมตำรวจ (กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2541), หน้า 2.

2. ตำรวจในฐานะผู้รักษากฎหมาย มีหน้าที่ป้องกันมิให้ผู้ละเมิดกฎหมาย ถ้าผู้ใดละเมิดก็มีหน้าที่สืบสวน จับกุม ตรวจค้น และปราบปรามนำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดี ตามสมควรแก่ความผิด

3. ตำรวจในฐานะข้าราชการพลเรือน นอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ทั่ว ๆ ไป เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนทุกประการ และต้องรักษาความสามัคคีช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในระหว่างข้าราชการทหารและพลเรือน

4. ตำรวจในฐานะเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง มีหน้าที่บำบัดทุกข์ บำรุงสุข ให้ประชาชน

5. ตำรวจในฐานะตำรวจสนาม มีหน้าที่ป้องกันและต่อสู้กับข้าศึกทั้งในเขต ที่ทำการยุทธ และมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยตามระเบียบที่ทางราชการมอบหมายและ กำหนดเป็นครั้งคราว

หากพิจารณาบทบาทและหน้าที่ของตำรวจที่กล่าวมา จะเห็นว่า ตำรวจไทยมี ขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่อย่างกว้างขวาง และต้องรับผิดชอบอย่างมาก กล่าวคือ ไม่เพียงมีหน้าที่ รักษากฎหมาย รักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง เช่นเดียวกันกับตำรวจในต่างประเทศ แต่ ยังได้รับการกำหนดให้ ต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะข้าราชการพลเรือน ในฐานะเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ในฐานะตำรวจสนามอีกด้วย ตำรวจไทยจึงมีสถานะที่ต้องปฏิบัติในหลายรูปแบบ ซึ่งขึ้นอยู่กับ สถานการณ์และหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติจะเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของ ตำรวจไทยจะมีความชัดเจนในบทบาทการใช้อำนาจบังคับใช้กฎหมายมากกว่าบทบาทอื่น

### 3.2 โครงสร้างและการจัดองค์กรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

#### 3.2.1 การจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

โครงสร้างกรมตำรวจ (เดิม) นั้น ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่หลายครั้งนับแต่ พ.ศ. 2519 ถึงปัจจุบัน และได้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ขึ้นในปี พ.ศ. 2541 คือ ในวันที่ 17 ตุลาคม 2541 กรมตำรวจได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างใหม่ เป็น "สำนักงานตำรวจแห่งชาติ" โดยเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่มีฐานะเป็นกรม ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง มีอำนาจหน้าที่ในการรักษา ความมั่นคงภายใน ส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การตระเวนชายแดน การรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของประชาชน และอำนาจหน้าที่อื่นตามที่ กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีโดยตรง



พลตำรวจเอกประชา พรหมนอก ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคนแรก ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์หลักของการเปลี่ยนแปลงจากกรมตำรวจเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่ามีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ คือ<sup>6</sup>

(1) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และตรวจสอบการบริหารกิจการของตำรวจในรูปของคณะกรรมการระดับชาติ ระดับภาค ระดับกรุงเทพมหานคร และระดับจังหวัด

(2) กระจายอำนาจการบริหารไปยังหน่วยงานระดับพื้นที่อย่างเบ็ดเสร็จ มีเอกภาพในการปกครองและอำนวยความสะดวกอย่างแท้จริง

(3) ตัดทอนภารกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมไปให้ส่วนราชการอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง

### 3.2.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมสาธารณะ

กองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษเป็นหน่วยงานหนึ่งในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการป้องกัน ปราบปราม และควบคุมการก่อความไม่สงบเรียบร้อยในรูปแบบต่าง ๆ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจในกองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษย่อมมีการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะด้วย

#### 3.2.2.1 ประวัติกองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ

กรมตำรวจ (เดิม) ได้มีแนวคิดในการจัดตั้ง กองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษขึ้นกองบัญชาการตำรวจนครบาลจึงได้นำโครงการจัดตั้งกองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ เสนอกรมตำรวจ(เดิม) เพื่อพิจารณา โดยอ้างเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งถึงสภาพปัญหาอดีตถึงปัจจุบัน และแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคตว่า การปฏิบัติราชการของกองบัญชาการตำรวจนครบาลในขณะนั้นยังมีประสิทธิภาพไม่ดีเท่าที่ควร ความคล่องตัวในการระงับเหตุพิเศษต่าง ๆ มีไม่เพียงพอ รูปแบบของการประกอบอาชญากรรมมีการพัฒนามากขึ้น มีการชุมนุมเรียกร้อง การประท้วงต่าง ๆ เกิดขึ้นบ่อยครั้ง จากเหตุผลดังกล่าวอาจนำไปสู่การบ่อนทำลายความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศได้ ภัยต่าง ๆ ที่เป็นเหตุพิเศษนั้น หน่วยงานปกติในกองบัญชาการตำรวจนครบาลไม่สามารถระงับหรือป้องกันปราบปรามให้สงบ

<sup>6</sup> อยุทธ์ เพชรอินทร, ตำรวจกับการเมืองไทย ส่วนวิชาสังคมศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : กองบังคับการวิชาการ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ, 2542), หน้า 11 – 13.

ลงได้โดยง่าย จึงจำเป็นต้องจัดกองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษขึ้น เพื่อการเตรียมการไว้ปฏิบัติการกิจอันเป็นเหตุพิเศษดังกล่าว<sup>7</sup>

ในวันที่ 23 มีนาคม 2519 ได้มีการนำโครงการจัดตั้งกองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และได้มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 6) ลงวันที่ 20 เมษายน 2519 ให้จัดตั้งกองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษขึ้น ต่อมาเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541 กองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษก็ยังคงเป็นหน่วยงานหนึ่งในสังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาล เพียงแต่ได้มีการปรับเปลี่ยนการแบ่งส่วนราชการภายในขึ้นใหม่เท่านั้น

### 3.2.2.2 ภารกิจของกองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ<sup>8</sup>

กองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ ใช้คำย่อว่า บก.สปพ. มีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกและปฏิบัติการป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดอาญาในระบบสายตรวจ การตรวจลาดตระเวนด้วยยานพาหนะต่าง ๆ ด้วยสายตรวจตำรวจม้าและสุนัขตำรวจ ทำหน้าที่ป้องกัน ปราบปราม และควบคุมการก่อความไม่สงบเรียบร้อยรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงรักษาความปลอดภัย สถานที่สำคัญของทางราชการ เช่น ทำเนียบรัฐบาล ถวายความอารักขาองค์พระประมุข พระราชินี รัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตลอดจนพระบรมวงศานุวงศ์ และรักษาความปลอดภัยบุคคลสำคัญ สนับสนุนการปฏิบัติงานของตำรวจท้องที่และหน่วยงานอื่น ๆ รวมทั้งการฝึกทางด้านยุทธวิธีให้กับตำรวจท้องที่หรือหน่วยงานอื่น โดยมีเขตอำนาจความรับผิดชอบในเขตพื้นที่กองบัญชาการตำรวจนครบาล และเขตพื้นที่อื่น ๆ ตามที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจ จะพิจารณาสั่งการ

### 3.2.2.3 การแบ่งส่วนราชการของกองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ

กองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ แบ่งส่วนราชการภายในหน่วย ออกเป็น 6 กองกำกับกร และ 1 หน่วยขึ้นตรง ประกอบด้วย

<sup>7</sup> นवलรัตน์ สุมณ, “ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในกองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ.” (วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 13.

<sup>8</sup> วิรัช คงสุวรรณ, เอกสารบรรยายสรุปของกองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

1. กองกำกับการอำนวยความสะดวก
2. กองกำกับการสายตรวจ
3. กองกำกับการป้องกันและปราบปรามจลาจล
4. กองกำกับการอารักขาและรักษาความปลอดภัย
5. กองกำกับการสุนัข
6. กองกำกับการตำรวจม้า
7. งานสืบสวนพิเศษ

หน่วยงานหลักที่มีภารกิจเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ได้แก่ กองกำกับการป้องกันและปราบปรามจลาจล ซึ่งเป็นหน่วยที่ได้รับการฝึกทางยุทธวิธีในลักษณะต่าง ๆ มาเป็นอย่างดี ถือเป็นหน่วยกำลังสำคัญของกองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ มีหน้าที่ระงับเหตุการณ์ที่ก่อความวุ่นวายและไม่สงบต่าง ๆ ป้องกันและปราบปรามการก่อจลาจล ควบคุมฝูงชนและความไม่สงบต่าง ๆ ทำหน้าที่ในการปราบปรามอาชญากรรมสำคัญที่ร้ายแรงในทุกรูปแบบในพื้นที่กรุงเทพมหานคร หรือ อยู่ในความรับผิดชอบของกองบัญชาการตำรวจนครบาล

ในยามปกติ จะได้รับมอบหมายให้เป็นกำลังสนับสนุนงานด้านสายตรวจเพื่อเสริมกำลังตำรวจท้องที่ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม โดยเฉพาะกองร้อยปฏิบัติการพิเศษ (อรินทราช 26) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีขีดความสามารถและมีประสิทธิภาพสูงสุดพร้อมอาวุธและอุปกรณ์พิเศษที่สามารถออกปฏิบัติการภารกิจสำคัญตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาได้ตลอดเวลาอย่างสมบูรณ์

นอกจากนี้ กองกำกับการสุนัขตำรวจและกองกำกับการตำรวจม้า ยังเป็นกำลังเสริมในการป้องกันและปราบปรามจลาจล การควบคุมฝูงชน และการก่อความไม่สงบต่าง ๆ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้สุนัขตำรวจหรือม้าเข้าร่วมในการปฏิบัติอีกด้วย

### 3.3 บทบาทและหน้าที่ของตำรวจกับการควบคุมฝูงชน

การควบคุมฝูงชนนับเป็นการป้องกันอาชญากรรมประเภทหนึ่ง<sup>9</sup> โดยเป็นการป้องกันก่อนเกิดเหตุ กล่าวคือ หากการชุมนุมของประชาชนลุกลามจนกลายเป็นการจลาจลแล้ว ก็จะมีการทำลายทรัพย์สินต่าง ๆ ทั้งของสาธารณะและส่วนบุคคล ตลอดจนอาจมีความร้ายแรงลุกลามจนถึงขั้นทำร้ายร่างกายและถึงแก่ชีวิตได้ การควบคุมฝูงชนจึงเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของ

<sup>9</sup> กรมตำรวจ, คู่มือการปฏิบัติในการควบคุมฝูงชน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ประสานมิตร, 2536).

ตำรวจ โดยเฉพาะประเทศไทยที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนมีสิทธิเสรีภาพอย่างเต็มที่ การแสดงออกโดยการชุมนุมเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ จึงเป็นเรื่องปกติและเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องบริการและดูแลให้อยู่ในความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ๆ

### 3.3.1 ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับฝูงชน

ฝูงชน (crowd) ในทางสังคมวิทยา หมายถึง คนจำนวนหนึ่งซึ่งมารวมตัวกันในเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งทางจิตใจและพฤติกรรม ซึ่งบุคคลถ้าประกอบกันเป็นฝูงชนแล้ว จะมีความใกล้ชิดกันมากทั้งทางร่างกายและจิตใจ ก่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า พฤติกรรมร่วมของฝูงชน หรือพฤติกรรมฝูงชน (crowd behavior) ซึ่งตัวการสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดพฤติกรรมร่วมก็คือ การระบอบทางอารมณ์ หมายถึง การมีความรู้สึกและอารมณ์ร่วมกัน (collective mind) ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการแสดงออกของพฤติกรรมที่นอกเหนือจากกฎหมายและกฎเกณฑ์ทางสังคม<sup>10</sup> โดยมีจุดมุ่งหมายแยกออกเป็น 2 แนวทาง ประการแรก เพื่อตอบสนองความต้องการทางอารมณ์หรือในการแสดงออก ประการที่สอง เพื่อเป็นการแสดงจุดยืน (ทางการเมือง) ดังนั้น การระบอบทางอารมณ์จึงขึ้นอยู่กับลักษณะของฝูงชนว่าเป็นฝูงชนประเภทใด ถ้าเป็นฝูงชนประเภทรวมตัวกันยามปกติ เช่น การดูมหรสพ การแข่งขันกีฬา พฤติกรรมร่วมก็คือ การปรบมือ โห่ร้องยินดี สนุกสนาน เป็นต้น แต่พฤติกรรมร่วมที่เป็นการรวมตัวของฝูงชนที่มีเป้าหมาย จะมีลักษณะที่มีอิทธิพลต่อสังคมโดยตรง เนื่องจากรูปแบบพฤติกรรมร่วมที่มีรากฐานมาจากการระบอบทางอารมณ์จะมีลักษณะเฉพาะ ได้แก่ ฝูงชน (crowds) ฝูงชนบ้าคลั่ง (mobs) การจลาจล (riots) โดยกระบวนการที่นำไปสู่การมีอารมณ์ร่วมก็คือ ข่าวลือ (rumors) ความแตกตื่นตกใจ (panics) ความบ้าคลั่ง (fads) สීමมหาชน (mass public) และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (organized social movement)<sup>11</sup>

การเกิดขึ้นของพฤติกรรมร่วมของฝูงชนที่มีเป้าหมายส่วนใหญ่จะมีลักษณะเกิดขึ้นแบบทันทีโดยไม่มีการวางแผน ซึ่งเมื่อเกิดการรวมตัวของฝูงชนขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องเข้าควบคุมและแก้ไขเหตุการณ์โดยทันที เนื่องจากความล่าช้าไม่ทันการณ์ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

<sup>10</sup> ปิติพร ภูมิสามพราน, "ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการควบคุมฝูงชนของเจ้าหน้าที่ตำรวจปราบจลาจล : ศึกษาเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจปราบจลาจล กองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ กองบัญชาการตำรวจนครบาล," (สารนิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารงานยุติธรรม) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 30 - 31.

<sup>11</sup> Gordon Marshall, *A Dictionary of Sociology* (Oxford : Oxford University Press, 1998), p.77.



อาจก่อให้เกิดรูปแบบพฤติกรรมฝูงชนที่มีอิทธิพลต่อสังคม ซึ่งจะแสดงออกมาในลักษณะต่าง ๆ ทำให้แนวทางการควบคุมฝูงชน จึงมีความสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการควบคุมฝูงชนที่เกิดขึ้นได้ทุกขณะ ทุกเวลา และทุกสถานที่

### 3.3.2 การควบคุมฝูงชน

กรมตำรวจ (เดิม) ได้มีคู่มือการปฏิบัติในการควบคุมฝูงชน เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติในการควบคุมฝูงชนไว้หลายวิธี<sup>12</sup> ดังนี้

การควบคุมโดยความต้องการทางอารมณ์ของสมาชิก (emotional needs of members) หมายถึง สมาชิกที่เข้าร่วมในฝูงชนไม่เกิดอารมณ์ร่วมกับฝูงชน ทั้งนี้ เนื่องจากไม่เห็นด้วยกับวิธีการประท้วงหรือเรียกร้องของฝูงชน หรือเห็นว่าการกระทำของฝูงชนนั้นขัดกับผลประโยชน์ของตน หรือการกระทำของฝูงชนนั้นกระทำไปเพื่อตนเอง เช่น การรวมกันเป็นฝูงชนแล้วมีการพูดหรือกระตุ้นให้เกิดความภักดีต่อกลุ่ม เรียกร้องความซื่อสัตย์ต่อกลุ่ม แต่ถ้าไม่มีอารมณ์ร่วมก็จะอยู่รอบนอกดูเหตุการณ์อยู่ห่าง ๆ ในฝูงชนก็จะมีแต่แกนกลางพยายามดึงคนเข้าไปสู่ข้างใน เจ้าหน้าที่ตำรวจก็ต้องมียุทธวิธีเพื่อตัดโอกาส หรือทำตนให้เป็นอุปสรรคต่อการเกิดอารมณ์ร่วมของฝูงชน

การควบคุมโดยจารีตของสมาชิก (mores of the members) ในพฤติกรรมฝูงชน อาจมีการเสนอแนะ เรียกร้อง ชักจูง ในการกระทำพฤติกรรมบางอย่าง ซึ่งบางครั้งอาจขัดต่อจารีตความเชื่อที่ผู้ร่วมฝูงชนนับถืออยู่ สมาชิกผู้ยึดมั่นก็จะไม่กระทำและจะนำตัวเองออกห่าง เช่น การรุมประชาทัณฑ์ การตำหนิเจ้าหน้าที่ การขว้างปาสิ่งของการนัดหยุดงาน เป็นต้น

ผู้นำหรือหัวหน้าของฝูงชน (crowd leadership) โดยลักษณะความเป็นผู้นำจะมีอิทธิพลโดยตรงอย่างมากต่อการเกิดพฤติกรรมฝูงชน ตัวผู้นำที่มีศีลธรรม เข้าใจสถานการณ์จะสามารถหยุดฝูงชนที่บ้าคลั่งได้ โดยการเตือนสติให้คิดถึงศาสนาหรือสิ่งที่ตนนับถือ เพราะในฝูงชนบางครั้งสถานการณ์มีความสับสนวุ่นวายฝูงชนอยู่ในภาวะคับแค้นใจ และเนื่องจากฝูงชนไม่มีโครงสร้าง ไม่มีผู้นำล่วงหน้า การมีผู้นำจึงมีความสำคัญ ลักษณะผู้นำจะเกิดจากบุคคลที่ออกคำสั่งเป็นคนแรกมีลักษณะดี มีความมั่นคง ฝูงชนก็จะยอมรับทันที

การควบคุมจากภายนอก (external control) ได้แก่ การควบคุมด้วยการพยายามดึง สิ่งยึดเหนี่ยว (Loss of cohesion) เช่น การดึงตัวหน้าออกไปก่อนจะรวมพลังกันแน่น พยายามแยกฝูงชนเป็นหน่วยย่อย ๆ เพื่อลดการระบาดทางอารมณ์ สร้างความตกใจ หวาดวิตกในฝูงชน เพื่อจะได้แตกแยกและสลายตัว

<sup>12</sup> กรมตำรวจ, คู่มือการปฏิบัติในการควบคุมฝูงชน, หน้า 31 - 34.

ควบคุมโดยการเข้าแทรกแซง (intervention) เช่น การใช้กำลังตำรวจ ทหาร การแทรกแซงทางอารมณ์ไม่ให้เกิดอารมณ์ร่วม ด้วยการสร้างจุดสนใจหลาย ๆ จุด จนจิตวิทยา จากกลุ่มหมดพลังลง

ควบคุมฝูงชนไม่ให้มีจุดประสงค์เดียว โดยการสร้างความสนใจต่าง ๆ เช่น ขาวลือ โฆษณาชวนเชื่อ เป็นต้น

หากพิจารณาแนวปฏิบัติในคู่มือนี้ จะเห็นว่า พื้นฐานความคิดเกี่ยวกับฝูงชน มาจากแนวคิดที่ว่า ผู้นำเท่านั้นที่มีเป้าประสงค์ กล่าวคือ การชุมนุมส่วนใหญ่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนอง ความต้องการของบุคคลเพียงคนเดียวหรือกลุ่มเดียว ส่วนผู้เข้าร่วมชุมนุมคนอื่น ๆ เป็นผลจาก อารมณ์ร่วมเท่านั้น ซึ่งต่างจากแนวคิดในทางสังคมวิทยาข้างต้น ที่มองว่าการรวมตัวเกิดจาก ผู้ชุมนุมมีความต้องการในสิ่งเดียวกัน ผู้นำหรือแกนนำเป็นเพียงบุคคลที่พยายามกระตุ้นให้เกิด การชุมนุมเรียกร้องและจัดการกับระบบการเคลื่อนไหวของการชุมนุม

### 3.3.3 ยุทธวิธีสลายฝูงชน

คู่มือการปฏิบัติในการควบคุมฝูงชน ได้กำหนดยุทธวิธีในการสลายฝูงชน ในกรณี ที่เกิดเหตุการณ์รวมตัวกันของฝูงชนจนก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในสังคม เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้อง เข้าไปดำเนินการควบคุมและปราบปรามอย่างเป็นขั้นตอน ดังนี้

1. การแสดงกำลัง เมื่อมีการรวมตัวกันของฝูงชนจนก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้น ณ จุดใดก็ตาม ผู้บังคับบัญชาจะต้องกำหนดสถานที่ให้เป็นที่รวมพลของกองกำลังเจ้าหน้าที่ที่จะ เข้าระงับการก่อความวุ่นวาย ซึ่งจะต้องเป็นสถานที่ที่พ้นความวุ่นวายของกลุ่มชน แต่จะต้องไม่ไกล จากสถานที่เกิดเหตุมากนัก เพราะ ณ จุดนี้เองจะเป็นจุดที่เจ้าหน้าที่จะเข้าระงับการก่อความวุ่นวาย ซึ่งเดินทางมาจากหน่วยที่ตั้งโดยรถยนต์ จะต้องลงจากรถยนต์เพื่อคอยให้ทุกหน่วยมาพร้อมเพรียง เพื่อตรวจอาวุธและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ต้องให้เป็นครั้งสุดท้าย

2. การประกาศสถานการณ์ เมื่อการแสดงกำลังให้ประชาชนเห็นถึงความพร้อมเพรียงของเจ้าหน้าที่แล้ว ยังไม่สามารถจะทำให้ประชาชนแยกย้ายกันออกไป เจ้าหน้าที่ก็จะ ต้องดำเนินการในขั้นที่สอง คือ การประกาศสถานการณ์ โดยจัดให้มีเจ้าหน้าที่ใช้เครื่องขยายเสียง ให้มีเสียงดัง พอที่ประชาชนทุกคนที่ร่วมก่อการได้ยินอย่างชัดเจน ประกาศให้ประชาชนทราบว่าการกระทำของพวกเขาเหล่านั้นเป็นการฝ่าฝืนต่อระเบียบแบบแผนของบ้านเมือง ขอให้ประชาชน หยุดยั้งการกระทำที่เป็นความผิดต่อกฎหมาย ขอให้แยกย้ายกันออกไปจากบริเวณที่ชุมนุมกันอยู่ โดยเร็ว โดยที่เจ้าหน้าที่จะกำหนดเวลาให้แยกย้ายกันออกไป และประกาศให้ทราบว่าจะขณะนี้ ตำรวจพร้อมที่จะปราบปราม

3. การใช้รูปขบวนเข้าขับไล่ฝูงชน เมื่อผ่านการปฏิบัติการณในขั้นที่สองแล้ว ปรากฏว่าฝูงชนยังไม่แยกย้ายออกไปตามที่ได้กำหนดเวลาให้ ผู้สั่งการในการควบคุมฝูงชนก็จะสั่งให้ใช้กำลัง การควบคุมฝูงชนตั้งรูปขบวนตามที่เห็นสมควร และเคลื่อนขบวนเข้าขับไล่ประชาชนให้แยกย้ายกันออกไปเป็นกลุ่มเล็ก ๆ จนกว่าจะสลายตัวไป โดยวางแผนล่วงหน้ากำหนดเส้นทางที่จะให้ประชาชนแยกย้ายกันออกไปตามถนนต่าง ๆ และปิดกั้นถนนบางสาย เพื่อป้องกันมิให้ประชาชนมีโอกาสกลับไปรวมกัน หรือเข้าไปข้างหลังของกำลังเจ้าหน้าที่ควบคุมฝูงชน

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมสาธารณะ ได้ทราบว่า ในการใช้รูปขบวนขับไล่ฝูงชนนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจจะมีอุปกรณ์ เช่น อาวุธปืนยิงแก๊สน้ำตา โล่ใสพร้อมกระบองยาง หมวกขาวปราบจลาจล ฯลฯ ซึ่งจะใช้หรือไม่ก็ตาม ก็ต้องมีเตรียมพร้อมรับสถานการณ์ไว้เสมอ เพื่อเป็นการช้ขวัญผู้ชุมนุมอันเป็นการใช้จิตวิทยาในการควบคุมและสลายฝูงชน

4. การใช้วัตถุเคมี เมื่อผู้สั่งการในการควบคุมฝูงชนพิจารณาเห็นว่าการใช้รูปขบวนขับไล่ฝูงชนไม่ได้ผล เพราะฝูงชนต่อต้าน หรือเพราะกำลังของเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ก็จะสั่งให้หยุดรูปขบวนแล้วสั่งให้ใช้วัตถุเคมีขับไล่ประชาชนต่อไป วัตถุเคมีที่ใช้อาจเป็นแก๊สน้ำตา แก๊สที่ทำให้เกิดการแสบตา แสบจมูก จนทำให้ไม่สามารถลืมตาได้ หรือใช้ระดับเพลิงฉีดน้ำ เพื่อให้ประชาชนเกิดความลำบากในการรวมตัว

ในต่างประเทศที่มีอากาศหนาว การใช้น้ำฉีดจะทำให้ประชาชนหนาวสั่นจนทนไม่ได้ แต่ในประเทศไทยนั้น การฉีดน้ำจะกระทำเพื่อต้องการจับกุมผู้ที่ก่อความวุ่นวายมากกว่า โดยฉีดน้ำผสมสีเพื่อเป็นการบ่งบอกว่าใครบ้างที่ได้เข้าร่วมในการก่อความวุ่นวายเพื่อที่จะได้จับกุมให้ถูกต้อง

สำหรับการใช้แก๊สน้ำตาจะใช้เพื่อให้ฝูงชนทนไม่ได้ต้องกระจัดกระจายกันออกไป และในขณะที่ฝูงชนเริ่มแยกย้ายกัน เจ้าหน้าที่ปราบปรามก็จะเข้าขับไล่อีกชั้นหนึ่ง โดยใช้รูปขบวนหรือใช้รถยนต์ขับไล่ เพื่อไม่ให้ฝูงชนหยุดยั้งการล่าถอยและมารวมตัวกันอีก

5. การใช้อาวุธปืน หลังการใช้มาตรการที่ 1 จนถึง 4 แล้ว หากยังไม่สามารถปราบปรามฝูงชนให้สลายได้ ผู้สั่งการในการควบคุมฝูงชนก็จะพิจารณาว่าสมควรที่จะสั่งการให้ใช้อาวุธปืนจัดการกับฝูงชนหรือไม่ ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายที่ควรหลีกเลี่ยงอย่างที่สุด ถ้าเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจริงก็ไม่ควรจะใช้ เพราะการใช้อาวุธปืนจะทำให้ประชาชนบาดเจ็บหรือล้มตายได้ ซึ่งแม้จะทำให้ฝูงชนหวาดกลัวและเลิกการชุมนุมหรือการก่อความวุ่นวาย แต่ก็อาจทำให้ฝูงชนเกิดอารมณ์โกรธแค้นมากขึ้น

ดังนั้น หากการชุมนุมยังอยู่ในความสงบและปราศจากอาวุธ เจ้าหน้าที่ตำรวจก็ไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการดังกล่าวหรือไม่ และมีคำถามตามมาว่า การรวมตัวของกลุ่มผู้ชุมนุมต้องถึงขนาดไหน จึงจะเรียกว่าก่อให้เกิดความวุ่นวายจนถึงขั้นจลาจล

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของคำว่า “จลาจล” ว่า คือ ความปั่นป่วนวุ่นวายไม่มีระเบียบ โดยคำว่า “ปั่นป่วน” หมายถึง การเคลื่อนไหวไปมาอย่างรุนแรงผิดปกติ ส่วนคำว่า “วุ่นวาย” หมายถึง ความไม่สงบ โดยสรุป การชุมนุมจนถึงขั้นจลาจล จึงน่าจะหมายถึง การชุมนุมที่มีการเคลื่อนไหวอย่างรุนแรงจนอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับทัศนคติและดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุม โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีอำนาจบังคับบัญชาสั่งการ จึงเป็นปัญหาในทางปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ นั่นเอง

ข้อสังเกต คู่มือการปฏิบัติในการควบคุมฝูงชน ไม่ได้มีการกล่าวถึงเรื่องสิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุมไว้เลย จึงเป็นที่น่าสังเกตว่า ผู้วางแนวปฏิบัติในคู่มือฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญหรือคำนึงถึงเรื่องสิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุมบ้างหรือไม่ หรือต้องการกำหนดแนวทางดังกล่าวขึ้นเพียงเพื่อรักษาความสงบของบ้านเมืองเท่านั้น

### 3.4 นโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่เกี่ยวข้อง

นโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นปัจจัยประการหนึ่งที่จะมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ

การบริหารงานตำรวจ จะเริ่มต้นจากนโยบายของรัฐและนโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ นโยบายจึงเปรียบเสมือนเป็นปัจจัยสำคัญของการดำเนินงาน และเป็นเสมือนเครื่องมือของการบริหารงานในองค์กร

นโยบายสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ถือเป็นนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับชีวิตทรัพย์สิน และความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยเฉพาะนโยบายการดำเนินงานในการควบคุมฝูงชนจะเกิดผลกระทบโดยตรง ทั้งด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน ด้านการเมือง และอาจลุกลามกลายเป็นความขัดแย้งในชาติได้ นโยบายในการควบคุมฝูงชนจึงเป็นนโยบายที่มีลักษณะพิเศษมีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติภารกิจ

แต่ในการออกนโยบายหรือมาตรการที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุม นั้น จำเป็นจะต้องพิจารณาด้วยว่า การกระทำของกลุ่มผู้ชุมนุมเป็นการกระทำที่กระทบต่อโครงสร้างของสังคมไทยทั้งระบบหรือไม่ หากการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่กระทบต่อคนส่วนน้อยเท่านั้น ย่อมไม่สามารถอ้างได้ว่านโยบายหรือมาตรการที่ออกมานั้นเพื่อเป็นการรักษา

ความสงบเรียบร้อยของประเทศ และขัดต่อเจตนารมณ์ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อีกด้วย

เนื่องจากการชุมนุมเรียกร้องของประชาชนและกลุ่มผลักดันต่าง ๆ ได้เกิดขึ้น ในสถานที่ต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง โดยมีมูลเหตุของปัญหาจากความเดือดร้อนเกี่ยวกับการประกอบ อาชีพเป็นส่วนใหญ่ และผู้ชุมนุมส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ถ้าจะให้การเรียกร้องสัมฤทธิ์ผลและได้รับการ ตอบสนองจากรัฐบาลโดยเร็ว จะต้องชุมนุมเรียกร้องโดยการปิดถนน หรือไม่ก็เดินทาง มาชุมนุมเรียกร้องที่ทำเนียบรัฐบาล ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนและสร้างความเสียหาย ต่อสังคมและประชาชนโดยส่วนรวม เจ้าหน้าที่ตำรวจในฐานะที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการรักษา ความสงบเรียบร้อย จึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหากลุ่มผู้ชุมนุมเรียกร้องดังกล่าว โดยในสถานการณ์ของประเทศไทยเมื่อปรากฏสิ่งบอกร่องเหตุหลายประการบ่งชี้ว่าอาจจะมีกรรวมตัว ชุมนุมประท้วง เพื่อเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิมให้ได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็ว หรืออาจมีการเรียกร้องในประเด็นปัญหาใหม่ ๆ เกิดเพิ่มมากขึ้นที่ทำให้การชุมนุมเรียกร้อง หรือการชุมนุมประท้วงประกอบด้วยกลุ่มผู้ชุมนุมจำนวนมากและมีปัญหาสลับซับซ้อน ซึ่งจำเป็น จะต้องใช้เวลาในการแก้ไขปัญหาตามสมควรเพื่อให้การเตรียมการรับสถานการณ์ และการ ปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องเป็นไปด้วยความเรียบร้อย สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีการออกหนังสือ กำหนดแนวทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหากลุ่มผู้ชุมนุมเรียกร้องให้ทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องดำเนินการ

นโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่เกี่ยวกับการชุมนุมเรียกร้องนั้น ส่วนใหญ่ จะมีเนื้อหาเป็นการกำหนดแนวปฏิบัติต่อผู้ชุมนุมเรียกร้อง มาตรการควบคุมฝูงชน และแนวทาง แก้ไขปัญหากลุ่มผู้ชุมนุมประท้วง เพื่อการเตรียมความพร้อมสำหรับการชุมนุมประท้วงที่เกิดขึ้น หรือกำลังจะเกิดขึ้น โดยให้ทุกหน่วยยึดถือแนวทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหากลุ่มผู้ชุมนุมเรียกร้อง ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน<sup>13</sup> ดังนี้

1. ให้ทำความเข้าใจในประเด็นปัญหาข้อเรียกร้อง
2. ให้มีการติดตามสถานการณ์ความเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ชุมนุมในเขตพื้นที่ อย่างต่อเนื่อง และจัดกำลังพร้อมที่จะควบคุมสถานการณ์เมื่อได้รับคำสั่ง และเตรียมแผนปฏิบัติการ และแผนรองรับการควบคุมฝูงชน
3. ในการดำเนินการต่อกลุ่มผู้ชุมนุม ให้เน้นหนักในการเจรจาพูดคุยกับ กลุ่มผู้ชุมนุมอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง

<sup>13</sup> กองบัญชาการตำรวจนครบาล, "บันทึกข้อความ ด่วนที่สุด ที่ 0001(ป)/429," 2 เมษายน 2542 และ "บันทึกข้อความ ด่วนที่สุด ที่ 0001(ป)/503," 6 พฤษภาคม 2542.

4. ให้ดำเนินการด้วยความรอบคอบรัดกุม ละมุนละม่อม อุดหนุน ออกค้ำต่อ เหตุการณ์ ตลอดจนการยั่วยุที่อาจมีมาในรูปแบบต่าง ๆ โดยอย่าให้เกิดการปะทะ การใช้กำลังรุนแรง และห้ามใช้อาวุธเด็ดขาด

นโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ออกมานั้น จะมีความสอดคล้องกับ นโยบายของรัฐบาลในแต่ละขณะเป็นสำคัญ ทำให้ในบางครั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มี นโยบายออกมาใช้สำหรับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเฉพาะกรณี เพื่อเป็นการกำชับการปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ตำรวจในการปฏิบัติต่อผู้ชุมนุมเรียกร้องและให้ไปไปตามนโยบายของรัฐบาล ดังเช่น จากเหตุการณ์เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2543 สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ที่มีกลุ่มสมัชชาคนจน จำนวน 200 คน เดินทางมาชุมนุมเรียกร้องกรณีปัญหาเขื่อนปากมูลยังทำเนียบรัฐบาล โดยบางส่วน ได้ใช้บันไดปีนเข้าไปในทำเนียบรัฐบาลด้วยนั้น

ในขณะนั้นรัฐบาลมีนโยบายไม่ให้ใช้กำลังกับกลุ่มผู้ชุมนุม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยพลตำรวจเอกประชา พรหมนอก ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล ในขณะนั้น ได้มีนโยบายออกมา กำชับให้เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติหน้าที่ต่อผู้ชุมนุมโดยละมุนละม่อม อุดหนุน ออกค้ำต่อการยั่วยุ ด้วยวิธีการต่าง ๆ การดำเนินการใด ๆ ขอให้ใช้ความสุ่ม รอบคอบ และระมัดระวัง เน้นการเจรจา เป็นหลัก หลีกเลี่ยงการใช้ความรุนแรงอย่างถึงที่สุด และห้ามใช้อาวุธเด็ดขาดในทุกกรณี<sup>14</sup>

หรือในช่วงปลายปี พ.ศ. 2544 สมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ได้ออกนโยบายให้ เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถใช้มาตรการที่เข้มงวดจัดการกับกลุ่มผู้ชุมนุมเพื่อทำการสลายการชุมนุม โดยเฉพาะบริเวณทำเนียบรัฐบาลให้หมดไป สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มอบหมายให้พันตำรวจตรี วิชัช คงสุวรรณ ผู้บังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ ในขณะนั้นออกนโยบายในรูปของ แผนปฏิบัติการในเขตกรุงเทพมหานคร<sup>15</sup> เพื่อเป็นแนวทางในการรักษาความสงบเรียบร้อยในการ ชุมนุมเรียกร้องของกลุ่มผู้ชุมนุม รวมถึงกองกำกับการป้องกันและปราบปรามจลาจล ได้กำหนด แนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจกองกำกับการป้องกันและปราบปรามจลาจลเกี่ยวกับการชุมนุม เรียกร้องที่หน้าทำเนียบรัฐบาลเป็นการเฉพาะอีกด้วย

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชนแล้ว จะเห็นว่า นโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติดังกล่าวมุ่งที่จะให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ

<sup>14</sup> กองบัญชาการตำรวจนครบาล, "บันทึกข้อความ ส่วนที่ 30 วันที่ 0001/(ป)/574," 30 พฤษภาคม 2543.

<sup>15</sup> กองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ, คำสั่งปฏิบัติการ เรื่อง แผนการปฏิบัติกรณี มีเหตุชุมนุมเรียกร้อง, 11 ธันวาคม 2544.

ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมกลุ่มผู้ชุมนุมเข้าใจถึงสถานการณ์ เคารพสิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุม และคำนึงถึงความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดี นโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้นภายหลังแนวทางที่เป็นแม่แบบ ซึ่งกำหนดไว้ในคู่มือการปฏิบัติในการควบคุมฝูงชน และเป็นไปตามระดับความรุนแรงของสถานการณ์ในแต่ละครั้ง ทำให้นโยบายที่ออกมาในบางครั้งจึงมีความแตกต่างจากแนวทางที่กรมตำรวจ (เดิม) ได้กำหนดไว้

### 3.5 จรรยาบรรณตำรวจ

นอกจากบทบาทหน้าที่ของตำรวจซึ่งมีอยู่มากมายตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ รวมถึงนโยบายของรัฐบาล และนโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อีกสิ่งหนึ่งที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องยึดถือเป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่ที่สำคัญก็คือ “จรรยาบรรณของตำรวจ” เพื่อใช้เป็นเครื่องมือชี้นำทางในการปฏิบัติหน้าที่ให้ไปสู่เป้าหมายของการเป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ อย่างแท้จริง

ความหมายของคำว่า “จรรยาบรรณ” ตามที่ระบุไว้ในพจนานุกรมไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง ประมวลความประพฤติที่ผู้ประกอบอาชีพการงาน แต่ละอย่างกำหนดขึ้นเพื่อรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณ ชื่อเสียง และฐานะของสมาชิก สำหรับ “จรรยาบรรณตำรวจ” หมายถึง หลักเกณฑ์ที่ควรประพฤติในวิชาชีพตำรวจ ซึ่งกรมตำรวจ (เดิม) ได้กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับอาชีพตำรวจและข้อปฏิบัติสำหรับอาชีพตำรวจไว้ เรียกว่า จริยธรรมตำรวจ

จริยธรรม เป็นเรื่องของหลักแห่งความประพฤติในทางที่ดีที่ชอบ เป็นเรื่องเกี่ยวกับมาตรฐานแห่งการประพฤติปฏิบัติ หรือเป็นหลักปฏิบัติที่ได้รับการยกย่องว่าเป็นสิ่งที่ถูกที่ควร ซึ่งมีส่วนกำหนดพฤติกรรมของบุคคลแต่ละคนตามบทบาทต่าง ๆ<sup>16</sup>

สำหรับ “จริยธรรมตำรวจ” คือ หลักคุณธรรมในการปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ การที่ตำรวจต้องมีการสำรวมกาย วาจา ใจ ให้อยู่ในขอบเขตของการปฏิบัติหน้าที่ในทางที่ถูกต้อง ชอบด้วยหลักการและมีคุณธรรมประจำใจ พึงดเว้น

<sup>16</sup> ทินพันธุ์ นาคะตะ, การเมืองการบริหารไทย : ภาวะของชาติ (พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 280 – 281.

ในสิ่งที่ควรดเว้น<sup>17</sup> จริยธรรมตำรวจนี้ มิใช่เรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติตามหลักธรรมในทางศาสนา แต่หมายถึงหลักการสำคัญสำหรับอาชีพตำรวจและข้อปฏิบัติตามสำหรับอาชีพตำรวจ ซึ่งมีลักษณะเปรียบได้กับจรรยาแพทย์ หรือมรรยาทนายความ

สถาบันตำรวจได้ให้ความสำคัญยิ่งกับจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายภารกิจของตำรวจที่ตั้งไว้ โดยส่งผลกระทบต่อประชาชนและสังคมน้อยที่สุด ดังเห็นได้จากหลักการของตำรวจอาชีพของพีล ซึ่งถือเป็นพื้นฐานของจริยธรรมตำรวจสากล และ จริยธรรมตำรวจไทย ดังนี้

เซอร์ โรเบิร์ต พีล ได้บัญญัติหลักการของตำรวจอาชีพ (Peel's Professional Police principles) ซึ่งถือเป็นปรัชญาการบริหารงานตำรวจในฐานะของผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ ไว้ดังนี้<sup>18</sup>

1. การป้องกันอาชญากรรมเป็นภารกิจพื้นฐานของตำรวจ (Prevention of Crime is the Basic Mission of the Police)
2. ตำรวจจะต้องได้รับความเคารพนับถือยกย่องจากประชาชนอย่างแท้จริง (Police must have the full respect of the citizenry)
3. การที่ประชาชนเคารพปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นการชักนำให้ประชาชนเคารพ เชื่อฟังตำรวจ (A citizen's respect for law develops his respect for the police)
4. การปฏิบัติหน้าที่เชิงบังคับขู่เข็ญของตำรวจเพิ่มขึ้นมากเท่าใด จะส่งผลให้ประชาชนสนับสนุนกิจการของตำรวจน้อยลงเพียงนั้น (Co-operation of the Police decreases as the use of force increase)
5. ตำรวจจะต้องปฏิบัติหน้าที่บังคับภายใต้กฎหมายด้วยความเที่ยงธรรม (Police must render impartial enforcement of the law)
6. ตำรวจพึงใช้กำลังในกรณีจำเป็นซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ (Physical Force is used only as a last resort)

---

<sup>17</sup> พนมไพร จันทรกา, "จริยธรรมตำรวจ : ศึกษากรณีการแปลงอุดมคติของตำรวจไปสู่การปฏิบัติ โดยใช้หลักธรรมและแนวคิดทางพุทธศาสนา," (วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 10.

<sup>18</sup> พงศ์พัฒน์ ฉายาพันธ์, ความรู้เบื้องต้น การปฏิบัติงานสายตรวจ (กรุงเทพมหานคร : วันใหม่, 2537), หน้า 72 - 73.



7. ตำรวจและประชาชนเสมือนบุคคลคนเดียวกัน (The police are the public and the public are the police)
8. ตำรวจเป็นตัวแทนของกฎหมาย (Police represent the law)
9. สังคมที่ปลอดภัยจากอาชญากรรมและมีความสงบเรียบร้อยเป็นการทดสอบถึงประสิทธิภาพของตำรวจ (The absence of crime and disorder is the test of police efficiency)

จาก Peel's Professional Police Principles จะเห็นได้ว่าบทบาทของตำรวจ หรือผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ มิใช่มีเฉพาะการสืบสวน จับกุม ปราบปรามอาชญากรรมเท่านั้น แต่บทบาทของตำรวจยังครอบคลุมไปถึงการคุ้มครองป้องกันภัยซึ่งมิได้เกิดขึ้นจากอาชญากรรมอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นภัยนั้นจะมาในรูปใดตำรวจในฐานะผู้พิทักษ์สันติราษฎร์จะต้องดำเนินการเพื่อขจัดภัยอันตรายนั้นเสีย นอกจากนั้นบทบาทของตำรวจในปัจจุบันมิใช่อยู่ที่ความรวดเร็ว รุนแรง และมีประสิทธิภาพในการปราบปรามอาชญากรรมเท่านั้น แต่ตำรวจต้องพยายามสร้างสำนึกให้กับประชาชนตามหลักการที่ว่า ตำรวจและประชาชนเสมือนบุคคลคนเดียวกัน การธำรงไว้ซึ่งความสัมพันธ์อันดีระหว่างตำรวจและประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญที่จะเอื้ออำนวยส่งเสริมให้การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจมีประสิทธิภาพบรรลุเป้าหมายโดยสมบูรณ์ และที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นก็คือ ตำรวจจะต้องมีจิตสำนึกอยู่เสมอว่าหน้าที่อันแท้จริงของตำรวจ ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อย การให้ความช่วยเหลือและการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความบริสุทธิ์เที่ยงธรรม

#### จริยธรรมตำรวจสากล

หลักจริยธรรมตำรวจ ซึ่งสมาคมนายตำรวจนานาชาติ (The International Association of Chief Police) มีมติรับรองและประกาศไว้เมื่อ พ.ศ. 2500 ดังนี้<sup>19</sup>

1. ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย หน้าที่อันเป็นรากฐานความสำคัญของข้าพเจ้าได้แก่ การให้บริการแก่มนุษยชาติ การคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สิน ให้ความปกป้องคุ้มครองผู้บริสุทธิ์ ป้องกันการกดขี่ข่มเหงและธำรงไว้ซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม เคารพในสิทธิ เสรีภาพ เสมอภาค และความยุติธรรมของปวงชน ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
2. ข้าพเจ้าจะประพฤติชีวิตส่วนตัวไม่ให้เสื่อมเสีย เพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีต่อประชาชน จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเยือกเย็น กล้าหาญ เมื่อเผชิญต่อภัยอันตรายและด้วยการฝึกฝนปฏิบัติบังคับจิตใจตนเองอย่างมั่นคง เด็ดเดี่ยว เมื่อได้รับการดูถูกเหยียดหยาม หมั่นน้าใจ

<sup>19</sup> พนมไพร จันทรกา, "จริยธรรมตำรวจ : ศึกษากรณีการแปลงอุดมคติของตำรวจไปสู่การปฏิบัติ โดยใช้หลักธรรมและแนวคิดทางพุทธศาสนา," หน้า 12.

จะประกอบด้วยจิตใจที่จดจ่อในสวัสดิภาพความปลอดภัยของผู้อื่นอยู่เนืองนิตย์ จะดำรงความซื่อสัตย์ สุจริต มีมโนธรรมในการดำรงชีวิตส่วนตัวและหน้าที่ตามกฎหมายของประเทศและกฎข้อบังคับของตำรวจ อีกทั้งข้าพเจ้าจะรักษาไว้ซึ่งความลับของทางราชการ เว้นแต่การเปิดเผยนั้นเป็นสิ่งจำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่อันไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้แล้ว

3. ข้าพเจ้าจะไม่ยินยอมให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าพเจ้าตกอยู่ภายใต้อิทธิพลอันเป็นผลเกิดจากความลำเอียง อคติส่วนตัว ความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์หรือความรู้สึกชอบพอฉันท์มิตรมาเป็นแนวทางประกอบการวินิจฉัยสั่งการของข้าพเจ้า และจะไม่ยินยอมต่ออาชญากรรมที่เกิดขึ้นหรือละเลยเพิกเฉยในการดำเนินคดีแก่อาชญากรใด ๆ ทั้งสิ้น ข้าพเจ้าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความนิ่มนวล เหมาะสม ปราศจากความกลัว ลำเอียงหรือประสงคร้าย และจะไม่ใช้กำลังหรือความรุนแรงโดยปราศจากเหตุผล ความจำเป็น รวมทั้งไม่ยินยอมรับรางวัลสินจ้างในการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด

4. ข้าพเจ้ายินยอมรับรู้ถึงเครื่องหมายประจำตำแหน่งของกรมตำรวจ ในฐานะเป็นสัญลักษณ์เสริมสร้างศรัทธาของประชาชนต่อตำรวจ ตราบเท่าที่ข้าพเจ้าได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อตรงต่อหลักจริยธรรมของตำรวจ ข้าพเจ้าจะเพียรพยายามปฏิบัติหน้าที่อย่างแข็งขัน ให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์แห่งอุดมการณ์นั้น ทุกประการ

#### จริยธรรมตำรวจไทย

ในช่วงปี พ.ศ. 2525 มีหลายสาขาอาชีพที่เล็งเห็นความสำคัญของจริยธรรมสำหรับผู้ประกอบอาชีพ การบัญญัติจริยธรรมในหลายสาขาอาชีพจึงเริ่มปรากฏขึ้น อาทิ จริยธรรมข้าราชการตุลาการ มารยาททนายความ จริยธรรมของนักหนังสือพิมพ์ จรรยาบรรณของนักข่าว และจรรยาบรรณอาจารย์มหาวิทยาลัย เป็นต้น

สำหรับวิชาชีพตำรวจนั้น การวางรากฐานอุดมการณ์ตำรวจของประชาชนได้รับการสถาปนาขึ้นตั้งแต่สมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พร้อมกับการจัดตั้งกองโปลิศขึ้น ในปี พ.ศ. 2403 ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ได้มีการประกาศใช้กฎว่าด้วยอาญาฐานละเมิดวินัยสำหรับเจ้าพนักงานตำรวจ พ.ศ. 2458 ขึ้น เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ<sup>20</sup> จนกระทั่งในสมัยพระบาท

<sup>20</sup> ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, อุดมคติและจริยธรรมตำรวจ : หลักการและประสบการณ์ (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2533), หน้า 24. (หมายเหตุ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสวรรคตในปี พ.ศ. 2453)

สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร จึงโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช 2477

คำว่า "วินัย" ตามที่ระบุไว้ในพจนานุกรมไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง การอยู่ในระเบียบแบบแผนและข้อบังคับ โดยมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ได้กำหนดค่านิยมของคำว่า "วินัยตำรวจ" ให้หมายถึง การที่ตำรวจต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผน ข้อบังคับ และข้อปฏิบัติของตำรวจ รวมถึงประพฤติตนให้เป็นผู้มีมารยาทอันดีงามตามแบบอย่างธรรมเนียมตำรวจ นอกจากนี้การกระทำที่ถือว่าผิดวินัยตำรวจ หมายความว่าความรวมถึงการประพฤติผิดวินัยข้าราชการพลเรือนตั้งที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ใช้บังคับอยู่

ต่อมาในปี พ.ศ. 2498 ในสมัยพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ เป็นอธิบดีกรมตำรวจ (พ.ศ. 2494 - 2500) ได้มีการบัญญัติหลักการสำหรับตำรวจ เรียกว่า อุดมคติตำรวจ ขึ้น และได้มีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรจำนวน 9 ข้อ ได้แก่

1. เคารพเอื้อเฟื้อต่อหน้าที่
2. กรุณาปราณีต่อประชาชน
3. อดทนต่อความเจ็บปวด
4. ไม่หวั่นไหวต่อความยากลำบาก
5. ไม่มักมากในลาภผล
6. มุ่งบำเพ็ญตนให้เป็นประโยชน์ต่อปวงชน
7. ดำรงตนในยุติธรรม
8. กระทำการด้วยปัญญา
9. รักษาความไม่ประมาทเสมอชีวิต

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 คำว่า "อุดมคติ" ว่าเป็นจินตนาการที่ถือว่าเป็นมาตรฐานแห่งความดี ความงาม และความจริงทางใดทางหนึ่งที่มนุษย์ถือว่าเป็นเป้าหมายแห่งชีวิตของตน

"อุดมคติตำรวจ" ก็คือ แนวทางสำหรับการดำเนินชีวิตของข้าราชการตำรวจ ซึ่งถือเป็นหลักจรรยาบรรณของตำรวจที่สำคัญยิ่ง และกลายมาเป็นส่วนหนึ่งของจริยธรรมตำรวจในเวลาต่อมา

การพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรมตำรวจ ในช่วงปี พ.ศ. 2500 ถึง พ.ศ. 2525 ไม่ได้ก้าวหน้าไปมากนัก โดยดูได้จากการเรียนการสอนเกี่ยวกับจริยธรรมตำรวจในโรงเรียนตำรวจ

ยังเป็นการนำหลักกรรมคำสอนของศาสนามาใช้เป็นหัวข้อบรรยายโดยตรง และขาดการปรับแต่งให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของวิชาชีพตำรวจ<sup>21</sup>

เนื่องจากในช่วงปี พ.ศ. 2500 ภายหลังจากที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และคณะได้ทำการรัฐประหารแล้ว ปรากฏว่ากรมตำรวจได้ถูกควบคุมให้อยู่ภายใต้นโยบายอันเคร่งครัดเพื่อมิให้กลายเป็นฐานอำนาจทางการเมืองของกลุ่มใด โดยการส่ง “สายทหาร” มาเป็นอธิบดีกรมตำรวจเพื่อควบคุมอย่างใกล้ชิด ในยุคนี้กรมตำรวจได้ดำเนินการกวาดล้างอันธพาลและคอมมิวนิสต์อย่างกว้างขวางจนปราศจากขอบเขต จึงเป็นยุคที่ประชาชนมีความหวาดกลัวตำรวจและไม่แน่ใจว่าตำรวจนั้น จะเป็นที่พึ่งของตนได้เพียงใด จนกระทั่งปี พ.ศ. 2516 เกิดเหตุการณ์วันมหาวิปโยค 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งมีกรณีกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงบุกเข้าเผาทำลายกองบัญชาการตำรวจนครบาล และสถานีตำรวจนครบาลนางเลิ้งจนเสียหายให้การไม่ได้ เสมือนเป็นการระบายความคับแค้นใจต่อการปฏิบัติหน้าที่อันไม่ชอบธรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจบางกลุ่มบางพวกต่อประชาชนโดยทั่วไป<sup>22</sup> ซึ่งถือว่าเป็นบทเรียนที่มีราคาแพงทั้งในแง่จิตใจและความรู้สึกที่มีต่อกันระหว่างตำรวจและประชาชน หลังจากนั้น กิจการตำรวจก็ถูกสื่อมวลชนและประชาชนจับตามาโดยตลอด และจึงได้มีการปรับปรุงแก้ไข หรือ ที่เรียกว่า “ผ่าตัด” กรมตำรวจ ซึ่งถือได้ว่าเป็นช่วงฟื้นตัวของกรมตำรวจที่ถูกควบคุมโดยทหารมานานเป็นทศวรรษ

ต่อมาในช่วงปลายปี พ.ศ. 2525 พลตำรวจเอก สุรพล จุลละพราหมณ์ อธิบดีกรมตำรวจ ได้มีคำสั่งที่ 1388/2525 ลงวันที่ 24 กันยายน 2525 เรื่อง การกำหนดโครงสร้างจริยธรรมตำรวจและ วิธีเสริมสร้างจริยธรรมตำรวจ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้จริยธรรมตำรวจเป็นเครื่องมือชี้แนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ให้ไปสู่ความเป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ หรือความเป็นตำรวจของประชาชน คำสั่งฉบับนี้ได้ให้ความหมายของคำว่า “จริยธรรมตำรวจ” คือ ความประพฤติดี ความประพฤติชอบ หรือกิจการที่ต้องประพฤติตามแบบธรรมเนียมที่ดีของข้าราชการตำรวจ หรือตามแบบฉบับที่ดีของผู้มีอาชีพเป็นข้าราชการตำรวจ สำหรับโครงสร้างจริยธรรมตำรวจที่ได้กำหนดไว้ภายใต้คำสั่งดังกล่าวประกอบด้วย 5 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 คุณธรรมตำรวจ

ส่วนที่ 2 ค่านิยมของตำรวจ

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, หน้า 28.

<sup>22</sup> จตุพร บานชื่น, กิจการตำรวจไทย (ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2533), หน้า 46.

ส่วนที่ 3 อุดมคติของตำรวจ

ส่วนที่ 4 หลักการสำคัญสำหรับอาชีพตำรวจ

ส่วนที่ 5 ข้อปฏิบัติสำหรับอาชีพตำรวจ

หลักการสำคัญสำหรับอาชีพตำรวจ

หลักการสำคัญสำหรับอาชีพตำรวจ เพื่อใช้เป็นเครื่องยึดถือมิให้คิดผิดหรือกระทำผิด  
รวม 11 ประการ ดังนี้<sup>23</sup>

1. หลักการเกี่ยวกับสถาบันการปกครอง

ข้าราชการตำรวจต้องสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มี  
พระมหากษัตริย์เป็นประมุข

ข้าราชการตำรวจต้องมีความเป็นกลางในทางการเมือง

ข้าราชการตำรวจต้องสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล ต้องปฏิบัติตามมติ  
คณะรัฐมนตรี และปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน

ข้าราชการตำรวจต้องเคารพให้เกียรติสถาบันศาล ไม่ปฏิบัติภารกิจใด ๆ  
อันเป็นการละเมิดศาล

2. หลักการเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ

ข้าราชการตำรวจต้องเป็นผู้ที่มีความรักหวงแหนผืนแผ่นดินไทย ต้องสนใจ  
ต่อข่าวสารเหตุการณ์และความเคลื่อนไหวที่เป็นภัยต่อประเทศชาติ ให้ความร่วมมือกับทางทหาร  
ในการระงับปราบปรามภัยอันตรายใด ๆ ที่เกิดขึ้นแก่ประเทศชาติ

3. หลักการเกี่ยวกับประชาชน

ข้าราชการตำรวจต้องเคารพและรักษาสีทึบเสรีภาพของประชาชน  
ตามรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมายอื่นโดยเคร่งครัด ต้องคุ้มครองชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของ  
ประชาชน รวมทั้งการให้บริการในรูปแบบต่าง ๆ โดยไม่เลือกเชื้อชาติ ศาสนา หรือฐานะ

---

<sup>23</sup> ปิยวัชร บุญยืน, "บทบาทและหน้าที่ของตำรวจสายตรวจกับความไม่สงบทางการเมือง,"  
(วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
2537), หน้า 67 - 71.

#### 4. หลักการเกี่ยวกับขบวนการยุติธรรม

ข้าราชการตำรวจมีหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม มีหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนหาตัวผู้กระทำผิด ซึ่งเป็นหน้าที่ส่วนหนึ่งในขบวนการยุติธรรมซึ่งต้องปฏิบัติงานสัมพันธ์กับอัยการ ศาล และราชทัณฑ์ จึงต้องมีความรอบรู้งาน ระเบียบ และธรรมเนียมการปฏิบัติเกี่ยวกับขบวนการยุติธรรมทุกสาขา

#### 5. หลักการเกี่ยวกับกฎหมาย

ข้าราชการตำรวจมีหน้าที่ต้องปฏิบัติในฐานะของผู้รักษากฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายที่มีโทษทางอาญา ดังนั้น ข้าราชการตำรวจจะต้องปฏิบัติอยู่ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ

#### 6. หลักการเกี่ยวกับการบริหารงาน

ข้าราชการตำรวจระดับผู้บังคับบัญชา ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้เรื่องการบริหารงาน และการพัฒนางานอย่างกว้าง ๆ โดยละเอียด ได้แก่ การรู้จักใช้คน วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือสื่อสาร อาวุธยุทโธปกรณ์ เงินงบประมาณ รวมทั้งการจัดระบบขั้นตอนและวิธีการทำงานให้ตรงเป้าหมายของการบริหารงาน

#### 7. หลักการเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่

ข้าราชการตำรวจต้องคำนึงถึงขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่กฎหมาย ระเบียบ แบบแผน ข้อบังคับ และคำสั่งของผู้บังคับบัญชา กำหนดหรือมอบหมาย

#### 8. หลักการเกี่ยวกับความรับผิดชอบในหน้าที่

ข้าราชการตำรวจต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเต็มใจ โดยใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์อย่างเต็มที่ เพื่อให้งานเกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ตรงตามเป้าหมายของทางราชการ

#### 9. หลักการสร้างศักดิ์ศรี เกียรติยศ และปลุกศรัทธาจากประชาชน

ข้าราชการตำรวจที่มีเจตนาจะสร้างศักดิ์ศรี เกียรติยศ และปลุกศรัทธาจากประชาชนให้เกิดขึ้น จะต้องเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่ใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์โดยทางมิชอบอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นในสังคม

## 10. หลักการเสริมสร้างความสามัคคีของข้าราชการตำรวจ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานใหญ่ มีกำลังพลมาก มีงานหลายลักษณะให้ปฏิบัติซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานในลักษณะที่จะต้องปฏิบัติร่วมกัน จึงจำเป็นต้องสร้างความสามัคคีกันในกลุ่มคณะ เพื่อผลสำเร็จของการปฏิบัติงานในหน้าที่ และเพื่อสนองความต้องการของประชาชนและประเทศชาติ

## 11. หลักการประชาสัมพันธ์และการประสานงาน

ข้าราชการตำรวจต้องปฏิบัติงานผูกพันเกี่ยวข้องกับประชาชนและหน่วยงานอื่น ๆ อยู่ตลอดเวลา บางครั้งก็เกิดการกระทบกระทั่งไม่เข้าใจซึ่งกันและกัน ข่าวสารต่าง ๆ ถูกบิดเบือนให้ เข้าใจผิด ทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนา ทำให้ประชาชนและข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ มองข้าราชการตำรวจไปในทางลบ ทั้งเรื่องที่เป็นความจริงและไม่เป็นความจริง ซึ่งได้นำความเสื่อมเสียมาสู่วงการตำรวจ ทั้งด้านการประสานงาน ด้านชื่อเสียง เกียรติยศและศักดิ์ศรี จึงเป็นหน้าที่ของข้าราชการตำรวจทุกคนที่จะต้องประพฤติปฏิบัติตนให้ดี เพื่อเป็นรากฐานสำคัญในการประชาสัมพันธ์ ในการทำความเข้าใจและความรู้สึกที่ดีต่อประชาชนและสื่อมวลชน

### ข้อปฏิบัติสำหรับอาชีพตำรวจ

ข้อปฏิบัติสำหรับผู้มีอาชีพตำรวจเพื่อผลสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่มี 11 ประการ ดังนี้<sup>24</sup>

#### 1. การปฏิบัติตนในที่สาธารณะ

การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ จะต้องปฏิบัติตนให้มีลักษณะสุภาพ อ่อนน้อม นำเคารพยำเกรง และปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีอคติและยึดหน้าที่เป็นหลัก

#### 2. การปฏิบัติเมื่อเข้าจับกุม หรือระงับการกระทำผิดกฎหมาย

เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้กำลังหรืออาวุธ จะต้องอยู่ภายในขอบเขตที่เหมาะสม ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น การปฏิบัติจะต้องแสดงออกโดยใช้มาตรการรุนแรงน้อยที่สุดและเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

#### 3. การปฏิบัติหน้าที่สืบสวนสอบสวน

ในฐานะข้าราชการตำรวจ ซึ่งเป็นผู้ให้ความยุติธรรมต่อประชาชน ตำรวจจึงต้องรักษาบทบาทของการไม่มีอคติต่อฝ่ายใดเป็นสำคัญ

<sup>24</sup> ประชัย เปี่ยมสมบุญ, อุดมคติและจริยธรรมตำรวจ : หลักการและประสบการณ์, หน้า 29.

#### 4. การรับของขวัญ รางวัล หรือให้อภิสิทธิ์

ข้าราชการตำรวจต้องทำตนให้มีเกียรติและเสียสละ จึงต้องระมัดระวังอย่าให้ตกอยู่ในฐานะที่ประชาชนคนหนึ่งคนใดจะมาหวังสิทธิพิเศษได้ เช่น การรับของขวัญ ของกำนัล หรือสิทธิพิเศษต่าง ๆ

#### 5. การเป็นประจักษ์พยาน

ข้าราชการตำรวจทุกคนจะต้องให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะผู้กระทำความผิดหรือผู้บริสุทธิ์ โดยไม่คำนึงถึงเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา สังคม เศรษฐกิจ หรือฐานะอื่นใด นอกจากความเป็นคนเท่าเทียมกัน

#### 6. การปฏิบัติตนในฐานะผู้บังคับบัญชา

ข้าราชการตำรวจในฐานะผู้บังคับบัญชาต้องเอาใจใส่ดูแลผู้ใต้บังคับบัญชา ประพฤติตนเป็นแบบอย่าง สามารถเป็นที่ปรึกษาและที่พึ่งของผู้ใต้บังคับบัญชา มีความรับผิดชอบ และไม่ผลักความรับผิดชอบให้ผู้ใต้บังคับบัญชา

#### 7. การปฏิบัติตนในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชา

ข้าราชการตำรวจในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา รักษาระเบียบวินัยและความสามัคคีในหมู่คณะ

#### 8. การปฏิบัติตนในฐานะเพื่อนร่วมงาน

ข้าราชการตำรวจจะต้องมีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ซึ่งกันและกัน สร้างความสามัคคีปรองดองในหมู่คณะ ร่วมกันปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยยึดวัตถุประสงค์ส่วนรวมของหน่วยงานเป็นหลัก

#### 9. การปฏิบัติตนของข้าราชการตำรวจ

ข้าราชการตำรวจจะต้องคำนึงเสมอว่า การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจมีผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของประชาชนอย่างมาก และต้องใกล้ชิดกับประชาชนตลอดเวลา ดังนั้น เมื่อข้าราชการตำรวจประพฤติตนไม่เหมาะสม โดยเฉพาะไม่เคารพกฎหมายยอมส่งผลกลับ มาสู่หน้าที่การงานทั้งโดยส่วนตัวและส่วนรวม

#### 10. การเยี่ยมเยียนผู้ได้รับบาดเจ็บ

ข้าราชการตำรวจควรมีคุณธรรม ด้วยการไปเยี่ยมเยียนผู้ได้รับบาดเจ็บ หรือเจ็บป่วยจากผลในทางคดีในฐานะผู้เสียหายหรือผู้ต้องหา หรือบาดเจ็บจากการเกิดอุบัติเหตุต่าง ๆ เช่น ถูกรถชน ถูกไฟไหม้ เพื่อเป็นทางให้ได้ความร่วมมือในการสืบสวนคดี และในการป้องกันอาชญากรรม



## 11. การปฏิบัติต่อเพื่อนบ้านใกล้เคียง เยาวชนและเด็ก

ข้าราชการตำรวจที่มีมนุษยสัมพันธ์ดี ปฏิบัติตนดี จะช่วยสร้างภาพพจน์ที่ดีให้กับตนเองและส่วนรวม

จากหลักการสำคัญสำหรับอาชีพตำรวจและข้อปฏิบัติสำหรับอาชีพตำรวจ แสดงให้เห็นว่า สถาบันตำรวจได้ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ นโยบายของรัฐบาล ขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของตำรวจ รวมถึงคำสั่งของผู้บังคับบัญชา เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุมเป็นอย่างมาก จึงต้องปฏิบัติตนให้มีความสุภาพ อ่อนน้อม และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความละมุนละม่อม ไม่มีอคติต่อผู้ชุมนุม และเมื่อมีความจำเป็นต้องใช้กำลังหรืออาวุธ จะต้องอยู่ภายในขอบเขตที่เหมาะสมและมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น เนื่องจากงานดังกล่าวเป็นงานที่มีลักษณะละเอียดอ่อนเกินกว่าจะใช้บทบัญญัติของกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับใด ๆ มากำหนดให้เป็นหลักเกณฑ์ตายตัวได้ การใช้ดุลพินิจในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงเป็นเรื่องที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ การควบคุมกลไกภายใน ซึ่งก็คือ จริยธรรมตำรวจจึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญยิ่งต่อการกำหนดพฤติกรรม ทศนคติ และดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ<sup>25</sup>

ผู้ศึกษามีข้อสังเกตว่า หลักการสำคัญสำหรับอาชีพตำรวจ ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน นโยบายของรัฐบาล และคำสั่งของผู้บังคับบัญชา อย่างเท่าเทียมกัน ทำให้ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการชุมนุมสาธารณะ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับผู้ปฏิบัติจะยึดถือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ออกมาในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นสำคัญ โดยมิได้คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทั้งนี้ จากเอกสารการศึกษา ไม่ได้มีการขยายความให้เห็นว่าการเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชานั้น เมื่อใดควร/ต้องเชื่อฟัง หรือเมื่อใดไม่ควร/ต้องเชื่อฟัง แสดงให้เห็นว่า ข้อปฏิบัติดังกล่าวเป็นการบังคับให้ผู้ได้บังคับบัญชาต้องฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาทุกกรณีใช่หรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติมาโดยตลอด เพราะในบางครั้งคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ออกมามีลักษณะของการใช้กฎหมายไม่เท่าเทียมกัน แสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นอิสระจากอำนาจบังคับบัญชา<sup>26</sup>

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, ประชัย เปี่ยมสมบุรณ์, หน้า 18.

<sup>26</sup> อานันท์ บันยารชุน, "สิทธิเสรีภาพของประชาชนกับกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน," ใน ทิศทางกระบวนการยุติธรรมไทยในศตวรรษใหม่, กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด, 2543), หน้า 59.

ในปัจจุบันพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช 2477 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีผลบังคับใช้มาเป็นเวลายาวนานถึง 70 ปี ได้ถูกยกเลิกโดย พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว ทำให้มีบทบัญญัติหลายประการ ไม่เหมาะสมแก่การพัฒนาระบบงานของตำรวจในสภาพการณ์ปัจจุบัน จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวขึ้นใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับเหตุการณ์บ้านเมืองในปัจจุบัน

โดยในลักษณะ 6 หมวด 5 ว่าด้วยวินัยหรือการรักษาวินัย มาตรา 77 บัญญัติว่า ข้าราชการตำรวจต้องถือปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และจรรยาบรรณของตำรวจ ตามที่กำหนดในกฎคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (กฎ ก.ตร.) และต้องรักษาวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้อย่างเคร่งครัด และได้มีการกำหนดโทษทางวินัยไว้ด้วย

เมื่อได้พิจารณาจากข้อปฏิบัติและข้อห้ามในเรื่องวินัยตำรวจตามกฎหมายใหม่ พบว่า ข้อปฏิบัติและข้อห้ามส่วนใหญ่มีกำหนดไว้ในโครงสร้างจริยธรรมตำรวจอยู่แล้ว ได้แก่ ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี จรรยาบรรณของตำรวจ และนโยบายของรัฐบาล และต้องปฏิบัติราชการโดยมิให้เป็นการกระทำข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เพียงแต่ในบทบัญญัติฉบับนี้ ได้มีการกำหนดบทลงโทษไว้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจฯ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ย่อมต้องอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี จรรยาบรรณของตำรวจ นโยบายของรัฐบาล และคำสั่งของผู้บังคับบัญชา เป็นสำคัญ

จากการศึกษาบทบาท อำนาจหน้าที่ มาตรการ วิธีการ ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ สามารถกำหนดกรอบแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยอันเป็นเงื่อนไขที่ส่งผลต่อพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ ดังนี้

1. ปัจจัยเรื่องสิทธิและเสรีภาพภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ
2. ปัจจัยเชิงสถาบัน อันได้แก่ นโยบายของรัฐบาล นโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คำสั่งของผู้บังคับบัญชา จรรยาบรรณตำรวจ

ในบทต่อไปจะเป็นการวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบว่า ปัจจัยเชิงสถาบัน อันได้แก่ นโยบายของรัฐบาล นโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คำสั่งของผู้บังคับบัญชา จรรยาบรรณตำรวจ มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการชุมนุมสาธารณะมากกว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิเสรีภาพ จริงหรือไม่

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ  
ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมสาธารณะ

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญเรื่องสิทธิและเสรีภาพ



พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่  
ในการชุมนุมสาธารณะ



ปัจจัยอันเป็นเงื่อนไขอื่น ๆ

- ◆ นโยบายของรัฐบาล
- ◆ นโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- ◆ จรรยาบรรณของตำรวจ
- ◆ คำสั่งของผู้บังคับบัญชา

**ตารางเปรียบเทียบสถาบัน/องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่กำกับ  
หรือตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ  
ภายใต้ปัจจัยอันเป็นเงื่อนไข**

ปัจจัย	การบริหารงาน ภายใน	รัฐสภา	ศาล ปกครอง	ศาล รัฐธรรมนูญ	องค์กรอิสระ
1. สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญ				✓	✓
2. นโยบายของรัฐบาล		✓			✓
3. นโยบายสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ		✓	✓		✓
4. จรรยาบรรณตำรวจ	✓		✓		✓
5. คำสั่งผู้บังคับบัญชา	✓		✓		✓

สถาบัน/องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่กำกับหรือตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ จะขึ้นอยู่กับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ดังนี้

1. กฎหมายที่ให้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ อาจถูกตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ
2. การปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยนโยบายของรัฐบาล อาจถูกตรวจสอบโดยรัฐสภา
3. การปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยนโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อาจถูกตรวจสอบโดยศาลปกครอง ในกรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครอง หรือถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการการตำรวจ ซึ่งอยู่ภายใต้รัฐสภา
4. การปฏิบัติหน้าที่ภายใต้จริยธรรมของตำรวจ และโดยอาศัยคำสั่งของผู้บังคับบัญชา อาจถูกตรวจสอบโดยสายการบังคับบัญชาภายใน และสำนักงานจเรตำรวจ ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบในเรื่องวินัยตำรวจ ผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และสอบสวนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ถูกร้องเรียน
5. องค์กรอิสระ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีหน้าที่ตรวจสอบและรายงานการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อเสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตาม (1) – (4) พิจารณาดำเนินการต่อไป