

บทที่ 2

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการที่จะศึกษาทำความเข้าใจในเรื่องบทบาทของตำรวจสันติบาลที่มีส่วนต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยนั้น มีกรอบความคิด (framework) ที่สำคัญ ๆ อยู่ 4 แนวความคิดด้วยกันคือ

1. แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการประชาธิปไตย ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับประชาธิปไตย
2. ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาทและความขัดแย้งในบทบาท
3. แนวความคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย วัฒนธรรมทางตำรวจ
4. แนวความคิดเกี่ยวกับตำรวจสันติบาลกับการเมืองในระบบประชาธิปไตย

1. แนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย

รากศัพท์ของคำว่า "ประชาธิปไตย" (democracy) มาจากภาษากรีก 2 คำ คือ Demos ที่แปลว่า ประชาชน กับ Krates ซึ่งแปลว่า การปกครอง ประชาธิปไตยจากรากศัพท์ จึงหมายถึง การปกครองโดยผู้ถูกปกครอง (rule by the ruled) หรือการปกครองโดยประชาชน (government by the people)¹ ซึ่งอดีตประธานาธิบดีอับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ของสหรัฐอเมริกา ได้กล่าวสุนทรพจน์ที่ได้ขยายความเข้าใจในรากศัพท์ของประชาธิปไตยไว้ว่า ประชาธิปไตย คือการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและ

¹ วิสุทธิ์ โพนีแทน, "ประชาธิปไตย," แนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตย ในอุดมคติ (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 2.

เพื่อประชาชน (government of the people, by the people and for the people) การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงถือว่าอำนาจที่ชอบธรรมในการปกครองประเทศจะต้องมาจากหรือได้รับความยินยอมจากประชาชน ซึ่ง Aristotle ก็ยอมรับว่า ในระบอบประชาธิปไตยนั้น อำนาจสูงสุดอยู่ในมือของประชาชนทั้งหมด² มีวิธีการต่าง ๆ ที่จะบรรลุถึงหลักการนี้ โดยให้ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจนี้โดยตรงหรือโดยอ้อม นอกจากนี้ความมุ่งหมายของการปกครองไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมอีกด้วย³

ดังนั้น แม้ประชาธิปไตยจะมีผู้ให้ความหมายแตกต่างกันอย่างมากมาย แต่จากรากฐานของคำศัพท์ก็อาจจะถือว่าเป็นการปกครองที่มีหลักการ วิธีการและความมุ่งหมายที่ผูกพันและให้ความสำคัญกับประชาชนเป็นอย่างมาก

Carton C. Rodee กล่าวว่า ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยจะพยายามก้าวไปสู่ชีวิตที่ดีงาม เพื่อประชาชนของตนทุก ๆ คนโดยไม่หยุดยั้ง นั่นก็คือ ให้มีเสรีภาพของแต่ละคนมากที่สุดพร้อม ๆ กับการได้รับความคุ้มครองในชีวิต ความปลอดภัย การสงเคราะห์ และการมีโอกาสในชีวิตที่กว้างขวางที่สุดสำหรับทุกคน นำไปสู่จุดหมายปลายทาง อันได้แก่ โอกาสที่จะให้แก่ทุกคนเท่าเทียมกันมากที่สุดเท่าที่ธรรมชาติจะอำนวยเพื่อพัฒนาบุคลิกภาพของแต่ละคนให้เต็มที่ที่สุด และให้ได้มาซึ่งการเข้าร่วมมีบทบาทในทางการเมืองอย่างจริงจังของประชาชนเป็นจำนวนมากที่สุด⁴

² กมล สมวิเชียร, "ประชาธิปไตยคืออะไร," วารสารการเมืองสำหรับประชาชน เล่ม 1 (มกราคม 2516) : 5.

³ ทินพันธ์ นาคะตะ, "ประชาธิปไตย : ความหมาย ปัจจัยเอื้ออำนวย และการสร้างจิตใจ," วารสารธรรมศาสตร์ 3, 2 (กุมภาพันธ์ 2517) : 9.

⁴ Canton C. Rodee, Introduction to Political Science (Tokyo : Kogakusha, 1967), p. 95.

1.1 หลักเกณฑ์สำคัญของระบอบประชาธิปไตย

Henry B. Mayo เห็นว่าหลักเกณฑ์สำคัญของระบอบประชาธิปไตยมี 4 ข้อใหญ่ ๆ คือ

1. การควบคุมของประชาชนที่มีต่อผู้กำหนดนโยบาย โดยวิธีการเลือกตั้งที่เป็นระยะเวลา และโดยกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ
2. ความเสมอภาคทางการเมืองในการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง
3. ความมีประสิทธิภาพของการควบคุมของประชาชน ซึ่งมองในประเด็นของเสรีภาพทางการเมือง โดยเน้นการมีอิสระในการเลือกของประชาชน พร้อมทั้งเสรีภาพในการพูด การชุมนุม การรวมกลุ่ม และการแข่งขันเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง
4. การยอมรับเสียงข้างมากในการตัดสินใจ และเคารพสิทธิของเสียงส่วนน้อย^๕

Lyman Tower Sargent เห็นว่าหลักเกณฑ์สำคัญของประชาธิปไตยมี 5 อย่าง คือ

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง
2. การมีความเสมอภาคในทางการเมือง เสมอภาคตามกฎหมาย เสมอภาคในโอกาส เสมอภาคทางเศรษฐกิจ และเสมอภาคทางสังคม
3. ประชาชนต้องมีเสรีภาพขั้นพื้นฐาน เช่น เสรีภาพในการพูด เขียน พิมพ์ และการโฆษณา เสรีภาพในการออกเสียงลงคะแนน เสรีภาพในการเคลื่อนไหว การชุมนุม เป็นต้น
4. การมีระบบตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนในการปกครองและบริหารประเทศ

^๕ดูรายละเอียดได้ใน Henry B. Mayo, An Introduction to Democratic Theory (New York: Oxford University Press, 1970), pp. 58-71.

5. มีระบบการเลือกตั้งซึ่งถือหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพสิทธิของเสียงข้างน้อย⁶:

1.2 ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับประชาธิปไตย

ชโยนันต์ สมุทวนิช⁷ ได้สรุปพื้นฐานสำคัญของแนวความคิดประชาธิปไตยสมัยใหม่ ซึ่งมีความเชื่อและความศรัทธาในความสามารถของมนุษย์ที่จะใช้เหตุผล การมองโลกในแง่ดี มีการสนับสนุนในเรื่องเสรีภาพ ความคิดพื้นฐานของประชาธิปไตยสมัยใหม่จึงมีลักษณะ ดังนี้

1. การมีศรัทธาในความสามารถของมนุษย์ มีความศรัทธาในสติปัญญา การที่มนุษย์มีเหตุผล ยึดหลักเหตุผลด้วยวิธีการทดลองค้นหาแบบวิทยาศาสตร์ ถือว่าความรู้เกิดจากประสบการณ์ โลกนี้ไม่มีความจริงเพียงอันเดียว แต่สิ่งที่จะเป็นความจริงจะสามารถเปลี่ยนแปลงไปได้ เมื่อมีการค้นคว้าต่อ ๆ ไป สิ่งที่เป็นความจริงในขณะนี้ก็อาจจะเปลี่ยนแปลงได้ดังคำกล่าวของจอห์น ล็อก (John Lock) ที่ว่า "ความรู้ทั้งหลายของคนเราได้จากประสบการณ์ ในโลกนี้ ไม่มีความจริงอันเดียวที่เป็นลัทธิธรรมสมบูรณ์แบบ" (absolute truth)

2. ความเชื่อในสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ จากวิธีการบนข้อเท็จจริง คือหลักการค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์ ทำให้เกิดการยอมรับในการเสนอข้อเท็จจริง เหตุผล และความคิดเห็นส่วนตัวอย่างเต็มที่ ก่อนที่จะมีการร่วมกันตัดสินใจหา หลักการข้อนี้จึงทำให้เกิดเสรีภาพทางการเมือง การพูด การพิมพ์เผยแพร่ การการประชุม การรวมกลุ่มจัดตั้งสมาคมตลอดจนพรรคการเมือง รูสโซ (Rousseau) ได้เขียนในหนังสือ The Social Contract ว่า "การสละ

⁶ดูรายละเอียดได้ใน Lyman Tower Sargent, Contemporary Political Ideologies (Homewood, Illinois: The Dorsey Press, 1972), pp. 67-104.

⁷ชโยนันต์ สมุทวนิช, วิชาลัทธิการเมือง (กรุงเทพมหานคร : อักษรเจริญทัศน์, 2519), หน้า 10.

ละทิ้งเสรีภาพเท่ากับเป็นการสละละทิ้งความเป็นมนุษย์เท่ากับการยอมเสียสิทธิของมนุษย์ชน และแม้แต่หน้าที่ของเรา" จอห์น สจิวท มิลล์ (John Stewart Mill) ได้สนับสนุนในหลักการข้อนี้ โดยเขียนไว้ในหนังสือ On Liberty ว่า "ถ้าคนทั้งหมดยกเว้นคน ๆ เดียว มีความคิดเห็นอย่างเดียวกัน แต่คนเพียงคนเดียวมีความคิดเห็นแตกต่างกันออกไป คนทั้งหมดก็ไม่มีสิทธิอ้างไม่ให้คน ๆ นั้นออกความคิดเห็น เช่นเดียวกันในกรณีที่คน ๆ เดียว มีอำนาจมากก็ไม่มีอำนาจสิทธิที่จะไม่ให้ผู้อื่นออกความคิดเห็นได้"

3. การยอมรับในความเท่าเทียมของคน ความเท่าเทียมหรือความเสมอภาคนี้ เป็นความเท่าเทียมทางกฎหมาย ไม่ใช่ทางสติปัญญาหรือกายภาพ คนทุกคนควรได้รับการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ของรัฐและกฎหมายโดยเท่าเทียมกัน ไม่มีการแยกเพศ ชาติกำเนิด ฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม

4. อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของปวงชน (popular sovereignty) โดยประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในการใช้อำนาจของรัฐ และประชาชนสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองได้ หากผู้ปกครองไม่สามารถที่จะปฏิบัติตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อประชาชน

5. อำนาจอันชอบธรรมในการปกครองของรัฐบาลเกิดจากความยินยอม (consent) ของประชาชน เพื่อดำเนินการให้ความคุ้มครองสิทธิในด้านต่าง ๆ ของมนุษย์ ซึ่งมีมาแต่ก่อนที่จะยอมเข้าอยู่ใต้อำนาจการปกครองนี้ ซึ่งมีมาจากทฤษฎีว่าด้วยกฎธรรมชาติ (natural law) การให้ความยินยอมจะเป็นการสร้าง ความชอบธรรมให้กับกำลังหรืออำนาจ ดังนั้นรัฐบาลจึงเป็นรัฐบาลที่ชอบธรรม เป็นรัฐบาลที่เป็นตัวแทนของประชาชน (representative government)

6. สิทธิในการคัดค้านและล้มล้างรัฐบาล รัฐเป็นเพียงอุปกรณ์ที่ช่วยให้คนในสังคมบรรลุถึงความสุขสมบูรณ์ และรัฐอยู่ได้ด้วยเป้าหมายที่จะคุ้มครองชีวิต ทรัพย์สินและการแสวงหาความสุข ดังนั้นประชาชนจึงมีสิทธิเต็มที่ในการต่อต้านต่อรัฐบาลที่ไม่ปฏิบัติตามจุดมุ่งหมายดังกล่าว หรือรัฐบาลที่ใช้อำนาจเป็นธรรม ไม่ใช่ธรรมเป็นอำนาจ

ประชาธิปไตย จึงมีแนวความคิดพื้นฐานที่มีความเชื่อมั่น ศรัทธา ในตัวของมนุษย์ จึงได้สนับสนุนในด้านการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นต่าง ๆ ของมนุษย์ และเชื่อมั่นว่า

มนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน รัฐบาลที่ตั้งขึ้นจะเป็นเพียงเครื่องมือของมนุษย์ จะอยู่ได้ก็ต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนเสียก่อน และอยู่ได้เท่าที่ประชาชนให้ความยินยอม

1.3 การพัฒนาทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย

จากการศึกษาวิจัยของนักรัฐศาสตร์ เป็นจำนวนมากที่ได้เสนอทฤษฎีและผลการวิจัยโดยการศึกษาเปรียบเทียบสังคมต่าง ๆ ทั่วโลก โดยมุ่งเน้นในด้านการพัฒนาการปกครองแบบประชาธิปไตย^๑ สำหรับปัจจัยที่จะช่วยส่งเสริมให้เกิดเสถียรภาพของการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น พอจะสรุปได้ดังนี้

Lucian W. Pye อธิบายว่า ระบอบประชาธิปไตยขึ้นอยู่กับความสำเร็จในการรวมชาติ และการสร้างชาติ ได้แก่ ความสามารถของระบบที่จะรักษาไว้ซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม การที่มีความรู้สึกในฐานะที่เป็นพลเมือง มีการสร้างสถาบันต่าง ๆ ของรัฐ การสร้างความเห็นชอบร่วมกันระหว่างผู้นำกับมวลชนในส่วนต่าง ๆ ของสังคม และได้อธิบายต่อไปว่า การพัฒนาทางการเมืองขึ้นอยู่กับแนวความคิดของความเท่าเทียมกัน และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งอยู่บนฐานของการแผ่ขยายขอบเขตของการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของประชาชน^๒

Huntington อธิบายว่า ระบอบประชาธิปไตย ขึ้นอยู่กับการสร้างความเจริญของสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ทั้งในด้านการพัฒนาขององค์การและกระบวนการทางการเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีเสถียรภาพ ทั้งนี้ หากสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ มีจุดอ่อนในแง่

^๑ทีนพันธุ์ นาคะตะ, "การพัฒนาทางการเมือง : บทวิเคราะห์และสำรวจเอกสารทางวิชาการ," พัฒนบริหารศาสตร์ 14 (มกราคม, 2516).

^๒Lucian W. Pye, Aspects of Political Development (Boston : Little, Brown and Company, 1966), pp. 37-38, 39-40, 45-46, 60.

ของการปรับตัว ความสลับซับซ้อน ความเป็นอิสระ และความต่อเนื่อง ความเสื่อมโทรมทาง การเมืองอาจเกิดขึ้นได้ หากระบบการเมืองนั้น ๆ ไม่สามารถพัฒนาตนเองให้ทัดเทียมกับการ เปลี่ยนแปลง และความเคลื่อนไหวทางสังคม¹⁰

Lipset อธิบายว่า ระบอบประชาธิปไตย ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ และสังคม 4 ประการ ได้แก่ ความมั่งคั่ง การพัฒนาอุตสาหกรรม ความเป็นสังคมเมือง (Urbanization) และความเจริญทางการศึกษา¹¹

ส่วน Almond and Powell ได้อธิบายไว้เช่นกันว่า ขึ้นอยู่กับระดับของการ มีวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีเหตุผล การมองโลกตามความเป็นจริง การมีความคิดและความ เชื่อที่มีเหตุผลรู้จักวิเคราะห์¹²

จากแนวความคิดของนักรัฐศาสตร์ที่ยกมาพอเป็นสังเขปนี้ จะเห็นได้ว่าปัจจัย หรือเงื่อนไขของการพัฒนาทางการเมืองมีหลายลักษณะ ความสำเร็จของการปกครองระบบ ประชาธิปไตยย่อมต้องอาศัยปัจจัยต่าง ๆ เป็นอันมาก และอาจกล่าวได้ว่า ในทางกลับกัน เสถียรภาพหรือความสำเร็จของระบอบประชาธิปไตยก็ก่อให้เกิดความเจริญของปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย

¹⁰Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Society (New Haven : Yale University Press, 1969), pp. 12-24.

¹¹Seymour M. Lipset, Political Man : The Social Bases of Politics (Garden City, New York : Doubleday & Company, 1963), pp. 27-58.

¹²Gadriel A. Almond and G. Bingham Powell Jr., Comparative Politics : A Developmental Approach (Boston : Little, Brown, 1960), pp. 23-25, 50-63.

ก็คือ การมีวัฒนธรรมทางการเมือง หรือการมีจิตใจแบบประชาธิปไตยของประชาชน เพราะสิ่งนี้ จะมีผลอย่างมากต่อความสำเร็จของระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งต่อความสำเร็จในด้านอื่น ๆ ที่จะเอื้ออำนวยให้เกิดเสถียรภาพของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอีกโสดหนึ่งด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า ความมั่นคงของระบบการปกครองแบบหนึ่งแบบใด ขึ้นอยู่กับคนในสังคมที่มีจิตใจที่จะส่งเสริมให้เป็นไปตามการปกครองแบบนั้น ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นระบบประชาธิปไตยในสหรัฐอเมริกา หรือระบบเผด็จการแบบคอมมิวนิสต์ในโซเวียตรัสเซีย ดังนั้น การปกครองแบบประชาธิปไตยจะประสบความสำเร็จได้ ก็ต่อเมื่อคนส่วนมากทั้งที่เป็นฝ่ายปกครอง และฝ่ายผู้อยู่ใต้ปกครองมีจิตใจเป็นประชาธิปไตย¹²

ประชาธิปไตยนั้นจึงเป็นการพัฒนาทางการเมืองอย่างหนึ่ง เพราะเป็นทั้งแนวความคิด และระบบการปกครอง และเป็นระบบการปกครองในแบบอุดมคติที่สังคมต่าง ๆ ต้องการจะยึดถือใช้เป็นหลักในการปกครอง เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาล มีนักปราชญ์เป็นจำนวนมาก อาทิ จอห์น ล็อก และรุสโซ พยายามชี้ให้เห็นว่า ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ดีที่สุด

2. ทฤษฎีบทบาทและความขัดแย้งในบทบาท

การศึกษาสถานภาพและบทบาทจัดเป็นส่วนหนึ่งในการศึกษาโครงสร้างทางสังคม เพราะการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ซึ่งเรียกว่า "สังคม" นั้น จำเป็นต้องมีการจัดระเบียบในสังคม ด้วยการวางแบบพฤติกรรมให้บุคคลปฏิบัติตาม ทั้งนี้ เพราะมนุษย์แต่ละคนมีความต้องการต่าง ๆ ของตนเอง ซึ่งถ้าปล่อยให้ไปทำตามความต้องการโดยไม่มีควบคุมแล้ว ย่อมเกิดอันตรายต่อการอยู่ร่วมกันในสังคมขึ้นได้ การจัดระเบียบสังคมนี้ ถือว่าเป็นส่วนประกอบอันหนึ่งของโครงสร้างของสังคม อันเป็นแนวความคิดที่สำคัญมากในวิชาสังคมวิทยา สังคมจะมีความมั่นคง

¹² ทินเนอร์, นาคะตะ, "ประชาธิปไตย : ความหมาย ปัจจัยเอื้ออำนวย และการสร้างจิตใจ," วารสารธรรมศาสตร์ 3 (กุมภาพันธ์, 2517) : 8-21.

มีเสถียรภาพ ความเข้มแข็งหรืออ่อนแอมากน้อยเพียงใด ส่วนใหญ่ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของโครงสร้างนี้

Kingsley Davis ซึ่งเป็นนักสังคมวิทยาที่รู้จักกันอย่างกว้างขวาง มีความเห็นเกี่ยวกับ "บทบาท" โดยเพิ่ม "หน้าที่" (office) ให้กับบทบาท เขาเห็นว่าบทบาทเป็นพฤติกรรมซึ่งได้กระทำจริง ๆ และเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ ส่วนสถานภาพเป็นการกำหนดพฤติกรรมของเจ้าของตำแหน่ง อีกนัยหนึ่ง เขาเห็นว่า "บทบาทเป็นการปฏิบัติตามความต้องการจริง ๆ ตามตำแหน่งของเขา"¹⁴

ส่วน Robert K. Merton กล่าวว่า สิ่งสำคัญในโครงสร้างและวัฒนธรรมมีอยู่สองประการ คือ จุดหมายปลายทาง และวิธีการเพื่อจะถึงจุดหมายปลายทาง ซึ่งวิธีการนี้ คือ การแสดงบทบาทนั่นเอง นอกจากนี้ Merton ได้เสริมเรื่องบทบาทเป็นชุด (role-set) และสถานภาพเป็นชุด (status-set) ซึ่งเป็นของแนวความคิดเรื่องบทบาทและสถานภาพของ Linton โดย Merton ได้แยกความแตกต่างของบทบาทเป็นชุดออกจากชุดของความซับซ้อน (multiple set) คือ บทบาทซ้อน (multiple roles) หมายถึง "ความซับซ้อนของบทบาทที่ไม่ได้มีสถานภาพทางสังคมเพียงสถานภาพเดียว แต่มีหลายสถานภาพ (ส่วนใหญ่ในสถาบันที่แตกต่างกัน)"¹⁵ เช่น มีสถานภาพเป็น ครู ภรรยา เป็นต้น

Ralph Linton เป็นนักมานุษยวิทยาคนแรกที่เสนอแนวความคิดของบทบาทที่นำเชื่อถือ ในการอธิบายลักษณะพื้นฐานเรื่องสถานภาพและบทบาท เขากล่าวว่า "สังคม" ประกอบด้วยสามส่วน คือ ปัจเจกบุคคล การจัดระเบียบของระบบสังคม และความรักในหมู่คณะ สังคม

¹⁴Kingsley Davis, Human Society (New York: The Macmillan Company, 1948 and 1949), p. 90.

¹⁵Robert K. Merton, Social Theory and Social Structure (Glencoe, Ill: The Free Press, 1962), pp. 369-370.

ทำหน้าที่เป็นพื้นฐานของพฤติกรรม ซึ่งมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันของปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มของปัจเจกบุคคล Linton กล่าวว่าสถานภาพ คือ ตำแหน่งที่มีรูปแบบเฉพาะ เป็นตำแหน่งสูงสุดของรูปแบบพฤติกรรมในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน "สถานภาพเป็นการรวมสิทธิและหน้าที่ เมื่อเขาได้รับสิทธิและหน้าที่ซึ่งประกอบขึ้นเป็นสถานภาพที่มีประสิทธิภาพ แสดงว่าเขากำลังปฏิบัติบทบาท"¹⁶ ดังนั้น บทบาท คือ ลักษณะพลวัตของสถานภาพ ทำให้สถานภาพและบทบาทแยกออกจากกันไม่ได้ นอกจากนี้ Linton ได้แบ่งสถานภาพออกเป็นสองลักษณะ คือ ascribed status เป็นลักษณะของสถานภาพที่มีตั้งแต่กำเนิด เช่น เพศ พื้นฐานของครอบครัว เป็นต้น ส่วน achieved status เป็นลักษณะของสถานภาพที่ได้มาด้วยความสามารถ เช่น การศึกษาจบชั้นปริญญาเอก เป็นต้น

Levinson¹⁷ ซึ่งได้รับอิทธิพลจาก Linton กล่าวว่า บทบาทจะมีความหมายอย่างน้อยสามประการ คือ

1. บทบาทเป็น โครงสร้างที่มีความต้องการ เช่น ต้องการบรรทัดฐาน ความคาดหวัง ความรับผิดชอบ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับตำแหน่งทางสังคม
2. บทบาท คือ การเป็นสมาชิกหรือเป็นส่วนหนึ่งของแนวความคิดที่เขาได้แสดงในองค์การ
3. บทบาท คือ การกระทำของสมาชิกที่เป็นปัจเจกบุคคล

นอกจากนี้ เขายังได้ตั้งข้อสันนิษฐานว่า บทบาททั้งสามลักษณะนี้มีความสอดคล้องกันมาก และอาจเรียกใหม่ว่า บทบาทที่ต้องการ (role-demands) บทบาทที่เป็นแนวความคิด (role-conception) และการปฏิบัติตามบทบาท (role performance)

¹⁶Ralph Linton, The Study of Man (New York: Appleton Century, 1936), pp. 113-115.

¹⁷Brian Morris, "Reflection on Role Analysis," The British Journal of Sociology II (December 1971) : 395-409.

S.F. Nadel นักมานุษยวิทยาชาวอังกฤษ ได้กล่าวว่า บทบาท คือ พฤติกรรมจริง ๆ ซึ่งไม่เหมือนกับสถานภาพหรือตำแหน่งที่มีลักษณะอยู่กับที่ บทบาทมีลักษณะเป็นพลวัตหรือการปฏิบัติ ซึ่งเป็นไปตามบรรทัดฐานของสังคม "สถานภาพสามารถเพิ่มรายละเอียดต่าง ๆ ให้แก่บทบาท ในขณะที่เดียวกัน บทบาทก็มีส่วนในการกำหนดสถานภาพ"¹⁰ Nadel ได้แบ่งคุณสมบัติของบทบาท ออกเป็น

1. คุณสมบัติภายนอก (peripheral attributes) ถ้าคุณสมบัตินี้มีการเปลี่ยนแปลงหรือขาดหายไป ก็ไม่ทำให้บทบาทขาดประสิทธิภาพ โดยผู้ปฏิบัติบทบาทจะสามารถเลือกคุณสมบัติอื่น ๆ แทนได้
2. คุณสมบัติที่จำเป็น (required attributes) ถ้าคุณสมบัตินี้มีการเปลี่ยนแปลงหรือขาดหายไป จะมีผลต่อประสิทธิภาพของบทบาท ดังนั้น จะนำการตอบโต้ (sanction) มาประยุกต์แก้ไขให้การปฏิบัติของบทบาทสมบูรณ์
3. คุณสมบัติที่ชอบธรรม (legitimizing or pivotal attributes) ถ้าคุณสมบัตินี้มีการเปลี่ยนแปลงหรือขาดหายไป จะเปลี่ยนลักษณะทั้งหมดของบทบาท ซึ่งย่อมจะมีปฏิกิริยาเกิดขึ้น

ตามปกติสมาชิกแต่ละคนของสังคมถ้ามีสถานภาพเดียวกันก็จะมีบทบาทเหมือนกัน ซึ่งเขาจะเรียนรู้บทบาทจากการติดต่อกับคนอื่น ๆ และจะใช้วิธีการตอบโต้ต่อพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนไปเพื่อบังคับให้บุคคลที่มีสถานภาพเดียวกันมีบทบาทเหมือนกัน ๆ กัน

ส่วนนักจิตวิทยาสังคม เช่น George Mead ได้ศึกษาถึงการเชื่อมหน้าที่ (function) ให้เข้ากับระเบียบสังคม โดยปัจเจกบุคคลและบุคลิกภาพ และลักษณะสำคัญที่พฤติกรรมของปัจเจกบุคคลได้กลายเป็นการปฏิบัติทางสังคม (social conduct) ซึ่งสรุปได้ว่า

¹⁰S.F. Nadel, Theory of Social Structure (Glencoe: The Free Press, 1958), p. 29.

"ตน" (self) เป็นผลของการมีปฏิสัมพันธ์กันทางสังคม และสังคมกรรมเป็นกระบวนการที่ทำให้กลายเ็นบทบาทขึ้นมา

เช่นเดียวกัน Theodore R. Sarbin ก็ได้เน้นเรื่อง "ตน" (self) ซึ่งเป็นหน่วยหนึ่งของบุคลิกภาพโดยกล่าวว่า บุคลิกภาพ คือ ระบบของการกระทำที่เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างตนและบทบาท และมีแบบความคิดอีกสองแบบที่รวมอยู่ในทฤษฎี "บทบาท" คือ บทบาทที่เป็นหน่วยของวัฒนธรรม ตำแหน่ง และบทบาทที่เป็นหน่วยของสังคม เขามีความเห็นว่ "บทบาทเป็นผลลัษณ์ของการมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างเหตุการณ์สองชุด ชุดแรก คือ วุฒิภาวะ (maturation) ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่คงที่จากวัฒนธรรมหนึ่งไปสู่อีกวัฒนธรรมหนึ่ง ส่วนชุดหลังคือ สังคมส่วนตัว (personal-social) เป็นการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงของจิตใจ"¹⁹ และการแสดงบทบาทจะเปลี่ยนแปลงไปตามตัวแปรอย่างน้อยสามตัว คือ

1. มีการรับรู้บทบาทได้อย่างถูกต้อง
2. มีทักษะในการแสดงบทบาท
3. มีการจัดระเบียบของตนเอง และการรู้ถึงโครงสร้างซึ่งมีผลต่อการรับรู้

การเลือก และแสดงบทบาท

ตามความคิดเห็นของ Gordon W. Allport²⁰ เจื่อนไซในระบบสังคม คือ ความคาดหวังในบทบาท ซึ่งก่อให้เกิดแนวความคิดของบทบาทและนำไปสู่การยอมรับหรือการคัดค้านในบทบาท โดยได้รับอิทธิพลจากบุคลิกภาพที่ประกอบด้วยความสามารถ อารมณ์ ทัศนคติ ความประสงค์ แรงจูงใจ ความรู้ความเข้าใจ และคุณค่า ซึ่งจะแสดงออกเป็นบทบาทที่ปฏิบัติ คือ

¹⁹Theodore R. Sarbin, "Role Theory," in Handbook of Social Psychology, ed. Gardner Lindzey (Massachusetts: Addison-Wesley Publishing, 1954), p. 239.

²⁰Brian Morris, "Reflection on Role Analysis," The British Journal of Sociology (December, 1971) : 405.

พฤติกรรมในระบบสังคม และยังสอดคล้องกับแนวความคิดของ Getzels และ Guba ที่ว่า ความคาดหวังในบทบาทและความต้องการทางอารมณ์ก่อให้เกิดพฤติกรรมทางสังคม และยังคล้ายคลึงกับทฤษฎีของ Levinson คือ แนวความคิดของบทบาทและบทบาทที่ต้องการได้กำหนดบทบาทส่วนบุคคล และทำให้เกิดพฤติกรรมตามบทบาท

Neal Gross, Ward S. Mason และ Alexander W. McEachern ได้พยายามจัดระเบียบให้แก่บทบาท โดยกำหนดความหมายของบทบาทตามหลักเกณฑ์ทางสังคมศาสตร์ตามความเห็นของพวกเขา โดยแบ่งเป็นสามความหมาย คือ

1. บทบาทเป็นการรวมรูปแบบของวัฒนธรรมที่เป็นบรรทัดฐาน²¹ ซึ่งคล้ายคลึงกับแนวความคิดของ Linton ที่กล่าวว่า สถานภาพและบทบาทเป็นตัวแทนของแนวความคิดที่ละเอียดของรูปแบบอุดมการณ์ ซึ่งควบคุมพฤติกรรมการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน สถานภาพเป็นการรวมสิทธิและหน้าที่ ส่วนบทบาทเป็นตัวแทนในลักษณะพลวัตของสถานภาพ เมื่อปัจเจกบุคคลได้ใช้สิทธิและหน้าที่ แสดงว่าเขากำลังปฏิบัติบทบาท

2. การกำหนดความหมายของบทบาทขึ้นอยู่กับสถานภาพ โดยอาศัยตำแหน่งทางสังคมของเขาและของคนอื่น ๆ²² ซึ่งคล้ายกับความเห็นของ Sargent ที่ว่า บทบาทมีส่วนผสมของวัฒนธรรม คุณลักษณะส่วนบุคคลและการตัดสินใจตามตำแหน่ง

3. บทบาท คือ การแสดงพฤติกรรมของเจ้าของตำแหน่งทางสังคม²³ ซึ่งคล้ายคลึงกับการกำหนดความหมายของ Davis ที่ว่า "บทบาทเป็นการปฏิบัติตามความต้องการจริง ๆ ตามตำแหน่งของเขา"²⁴ และ Sarbin กล่าวว่า "บทบาท คือ รูปแบบของการลำดับเหตุการณ์

²¹ Neal Gross, Ward S. Mason and Alexander W. McEachern, Explorations in Role Analysis : Studies of the School Superintendency Role (New York: John Wiley and Sons, 1958), p. 11.

²² Ibid., p. 13.

²³ Ibid., p. 14.

²⁴ Kingsley Davis, Human Society (New York : The Macmillan Company, 1948 and 1949), p. 90.

ที่เกิดจากการเรียนรู้ และมีการกระทำโดยการมีปฏิกริยาโต้ตอบต่อกัน"²⁵ และเช่นเดียวกัน
ความเห็นของนักวิชาการอีกหลายท่าน²⁶

เมื่อบุคคลดำรงอยู่ในสถานภาพใดสถานภาพหนึ่ง เขาจะแสดงบทบาทตามความคาดหวังของบทบาท และการรับรู้ในบทบาทของเขา แต่บางคนจะประสบความยุ่งยากที่จะแสดงบทบาทตามสถานภาพของเขา ทั้งนี้ เนื่องจากมีความขัดแย้งในบทบาทเกิดขึ้นในตัวบุคคลนั้น ๆ

Ralf Dahrendorf กล่าวว่า ความขัดแย้งในบทบาทอาจเกิดขึ้นได้ เมื่อบุคคลต้องแสดงบทบาทสองบทบาทหรือมากกว่านี้ ซึ่งการคาดหวังของแต่ละบทบาทมีลักษณะตรงกันข้าม

Brian Morris²⁷ ได้แบ่งลักษณะสำคัญของความขัดแย้งในบทบาทออกเป็นสี่ลักษณะ
คือ

1. Inter - role conflict Sarbin กล่าวว่า จะเกิดความขัดแย้งในบทบาทเมื่อบุคคลครองสองตำแหน่งหรือมากกว่าในเวลาเดียวกัน และเมื่อความคาดหวังในบทบาทหนึ่งไม่สอดคล้องกับความคาดหวังในบทบาทอื่น ๆ
2. Intra - sender conflict Kahn และคนอื่น ๆ กล่าวว่า เป็นความขัดแย้งที่เกิดจากมีความคาดหวังที่ตรงกันข้ามกับสมาชิกในกลุ่มเพียงคนเดียว

²⁵Theodore R. Sarbin, "Role Theory," in Handbook of Social Psychology, ed Gardner Lindsay (Massachusetts : Addison-Wesley Publishing, 1954), p. 225.

²⁶Robert Bierstedt, The Social Order (New York: McGraw Hill, 1963), p. 252. and K.D. Benne and P. Sheats, "Functional Roles of Group Member," Journal of Social Issues IV(1948) : 41-49.

²⁷Brian Morris, "Reflection on Role Analysis," The British Journal of Sociology II (December 1971) : 398-400.

3. Intra - role conflict Seeman กล่าวว่า บทบาทที่ขัดแย้งเกิดจากปัจเจกบุคคลมีการแสดงออกที่ไม่สอดคล้องกับพฤติกรรมที่คาดหวังไว้ ส่วน Gross กล่าวว่าในสถานการณ์ใดก็ตามที่บุคคลได้เผชิญกับความคาดหวังที่ไม่สอดคล้องกันจะเรียกว่า เขามีความขัดแย้งในบทบาท

4. Self - role conflict Levinson กล่าวว่า เป็นสถานการณ์ของบทบาทแบบหนีเลือกปะจระเข้ (role dilemmas) แต่ Goffman กล่าวว่า เป็นระยะทางของบทบาท (role distance) ที่บุคคลต้องแสดงบทบาทที่ตรงกันข้ามกับความคิดเกี่ยวกับตน (self-image) ส่วน Musgrove กล่าวว่า เป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเมื่อความคาดหวังและหน้าที่ตามสถานภาพนั้นไม่สอดคล้องกับบทบาทที่เป็นแนวความคิดหรือคุณค่าของเขา ซึ่งคล้ายคลึงกับ Kahn และคนอื่น ๆ และ Getzels และคนอื่น ๆ ที่ว่าความขัดแย้งไม่ใช่เรื่องของแนวความคิดของบทบาทเท่านั้น แต่ยังเป็นเรื่องของความต้องการส่วนบุคคลและคุณค่า เช่น บทบาทที่ต้องการเป็นบทบาทที่ละเมิดคุณค่าของศีลธรรม เป็นต้น และ Getzels ยังได้กล่าวว่า ความคาดหวังในบทบาทของสถาบันและความต้องการส่วนบุคคลนั้นจะไม่สอดคล้องกันอย่างสมบูรณ์ ดังนั้น จึงเกิดความตึงเครียดในสถาบันพร้อมกับเกิดความขัดแย้งในตัวปัจเจกบุคคล

Getzels และ Guba ได้ศึกษาถึงสัมพันธ์ระหว่างบทบาทและบุคลิกภาพได้สรุปว่า

1. ระบบสังคมก่อให้เกิดมิติที่สถาน (Normative dimension) ได้แก่ สถาบัน บทบาท และความคาดหวัง ซึ่งทำให้เกิดพฤติกรรมทางสังคม
2. ระบบสังคมก่อให้เกิดมิติส่วนบุคคล (Personal dimension) ได้แก่ ปัจเจกบุคคล บุคลิกภาพ และความต้องการของอารมณ์ ซึ่งทำให้เกิดพฤติกรรมทางสังคมเช่นเดียวกัน

สรุปได้ว่า ความขัดแย้งในบทบาทเกิดจาก

1. การไม่สอดคล้องกันของความคาดหวังในบทบาท
2. การที่บทบาทมีความคลุมเครือ ไม่ชัดเจน
3. การไม่สอดคล้องกันระหว่างความต้องการส่วนตัวของปัจเจกบุคคล หรือแนว

ความคิดของบทบาท และความคาดหวังในบทบาทขององค์การ

เมื่อบุคลิภาพมีความขัดแย้งในบทบาทเกิดขึ้น จะต้องพยายามเปลี่ยนแปลงความคิดของบทบาทหรือความเชื่อของเขาให้ตรงกับพฤติกรรมที่เขาต้องปฏิบัติ ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้เสนอแนวความคิดต่าง ๆ ในการลดความขัดแย้ง คือ

Gross, Mason และ McEachern²⁰ ได้สร้าง ทฤษฎีการแก้ไขความขัดแย้งในบทบาท (A Theory of Role Conflict Resolution) เพื่อที่จะคาดการณ์พฤติกรรมของบุคคลเมื่อเกิดความขัดแย้งในบทบาทว่าจะเลือกกระทำหรือแสดงพฤติกรรมออกมาอย่างไร โดยศึกษาจากผู้ช่วยการโรงเรียนเมื่อเกิดความขัดแย้งในบทบาทกับกลุ่มครู ซึ่งทฤษฎีของเขาสามารถทำนายได้ถูกต้องถึง 90% เมื่อบุคคลได้เผชิญกับความขัดแย้งในความคาดหวังของบทบาทสองอย่างในขณะเดียวกัน บุคคลจะมีทางเลือกได้สี่ทาง คือ

1. ทำตามความคาดหวัง A
2. ทำตามความคาดหวัง B
3. มีพฤติกรรมประนีประนอม คือ พยายามทำตามความคาดหวังทั้ง A และ B แต่เพียงบางส่วน
4. พยายามหลีกเลี่ยงการทำตามความคาดหวังทั้งสอง โดยหันไปทำตามความคาดหวังอื่น ๆ

แต่การคาดการณ์ว่าบุคคลจะเลือกการกระทำแบบไหนจากสี่แบบนี้ เพื่อลดความขัดแย้งจะขึ้นอยู่กับตัวแปรสองตัว ได้แก่ ความชอบธรรม (legitimacy) และการตอบโต้ (sanction) ที่ให้รางวัล

²⁰ Neal Gross, Ward S. Mason and Alexander W. McEachern, Explorations in Role Analysis: Studies of the School Superintendency Role (New York : John Wiley and Son, 1958), pp. 316-318.

Getzels และ Guba ได้เสนอถึงองค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกเพื่อ
 ชัดความแย้ง คือ

1. จะเลือกบทบาทที่สอดคล้องกับความต้องการและความคาดหวัง
2. จะเลือกบทบาทที่มีความชอบธรรมซึ่งตรงกับความต้องการภายในสถานการณ์
 นั้น ๆ
3. จะเลือกบทบาทที่สำคัญก่อน

เมื่อบุคคลต้องเผชิญกับความขัดแย้งระหว่างความคาดหวังในบทบาทที่องค์การต้องการ
 และแนวความคิดของบทบาท (หรือความต้องการทางอารมณ์) ของปัจเจกบุคคล Getzels
 กล่าวว่า บุคคลจะปรับตัวได้สามแบบ คือ

1. ทำตามความคาดหวังในบทบาทขององค์การ
2. ทำตามความต้องการของตนเอง
3. ประนีประนอมระหว่างความต้องการขององค์การและของตนเอง

Levinson ก็มีความคิดเห็นใกล้เคียงกับ Getzels ในการลดความขัดแย้ง คือ

1. เปลี่ยนแนวความคิดของบทบาทและบุคลิกภาพของตนให้มีโครงสร้างตามที่
 องค์การต้องการ
2. ลาออกจากองค์การหรือถูกไล่ออกจากองค์การ
3. คงอยู่ในองค์การ แต่คล้อยตามอย่างเฉื่อยชา
4. ใช้อำนาจทางสังคม (social power) เปลี่ยนโครงสร้างขององค์การ

ส่วน Kahn และคนอื่น ๆ ได้เสนอว่า เมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้นในการทำงานจะ
 แก้ไขได้ คือ

1. โดยการยินยอมตามวัตถุประสงค์ของปัญหา คือ ไม่แก้ปัญหาก็ ชักชวนคนอื่น ๆ
 ให้ปรับปรุงความต้องการที่ไม่ตรงกันให้สอดคล้องกัน
2. พยายามหลีกเลี่ยงสาเหตุของความตึงเครียด และใช้กลไกในการป้องกันตนเอง
 (defense mechanisms) โดยการบิดเบือนความจริงที่ทำให้เกิดความขัดแย้งหรือทำสถานการณ์

ให้คลุมเครือ

3. สร้างอาการป่วยไข้และอาการทางสรีระ

จากเรื่องความขัดแย้งในบทบาทและการลดความขัดแย้ง Kahn²⁹ ได้สรุปไว้ว่า เมื่อปัจเจกบุคคลได้รับรู้เหตุการณ์ต่าง ๆ และได้ประเมินเหตุการณ์นั้น ๆ ว่ามีความสัมพันธ์แบบสอดคล้องหรือแบบขัดแย้งกับความคาดหวังในบทบาท ซึ่งถ้ามีความขัดแย้งกับความคาดหวังในบทบาทก็จะเกิดความกดดัน และนำไปสู่ความขัดแย้ง และปัจเจกบุคคลก็จะมีอาการตอบสนองโดยการพยายามลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้น

3. วัฒนธรรมทางการเมือง

การกระทำทางการเมืองซึ่งมนุษย์สามารถจะกระทำได้ทั้งในเชิงบวก (positive) และในเชิงลบ (negative) เรียกโดยทั่ว ๆ ไปว่า "พฤติกรรมทางการเมือง" (political behavior) อย่างไรก็ตาม การที่มนุษย์จะมีพฤติกรรมทางการเมืองเป็นไปในแง่ (aspects) ไດ่นั้น มีอิทธิพลมาจาก "วัฒนธรรมทางการเมือง" (political culture) ซึ่งเป็นแบบแผนของทัศนคติของบุคคลที่มีต่อระบบการเมืองและต่อส่วนต่าง ๆ ของระบบการเมืองเป็นสำคัญ³⁰ นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงแบบอย่างของการดำรงชีวิต (pattern of life) ของชนหมู่ใดหมู่หนึ่ง และก่อนที่จะเป็นแบบอย่างขึ้นมาได้จะต้องมีการปฏิบัติคล้อยตามกันในหมู่คนจำนวนมาก จนปฏิบัติตามกันไปทั้งกลุ่ม และมีการปฏิบัติสืบทอดกันไปเป็นเวลานาน จนปรากฏเป็นแบบอย่าง (pattern) ให้เห็นอย่างแน่นอน หากชนหมู่ที่เป็นเจ้าของร่วมกันปฏิบัติตามแบบอย่างความประพฤติ ความคิด ความเชื่อ ทัศนคติและค่านิยม ที่รวมกันเข้าเป็นแบบแผนของชีวิตของหมู่คน

²⁹Brian Morris, "Reflection on Role Analysis," The British Journal of Sociology II (December 1971): 404.

³⁰Gabriel A. Almond, "Comparative Political System," Journal of Politics 18 (August, 1956): 398.

นั้นติดต่อกันไปเป็นเวลานาน แบบแผนของความประพฤตินั้นจะกลายเป็นสิ่งที่เรียกกันว่า "วัฒนธรรม" ซึ่งถ้าแบบแผนแห่งความประพฤตินั้นเกี่ยวข้องกับการเมืองก็เรียกกันว่า "วัฒนธรรมทางการเมือง"³¹

Gabriel A. Almond และ Sidney Verba ได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงแบบแผนทัศนคติทางการเมืองของแต่ละบุคคลนี้ว่าเป็นสิ่งที่เกิดจากความรู้สึกนึกคิดภายในจิตใจซึ่งเป็นตัวสร้างทัศนคติทางการเมือง หรือการแสดงออกที่เป็นบทบาททางการเมือง มีส่วนประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ³²

1. ความรู้ความเข้าใจ (cognitive orientation) หมายถึงความรู้และความเชื่อเกี่ยวกับระบบการเมืองและกระบวนการทางการเมือง ซึ่งรวมไปถึงปัจจัยนำเข้า (input) กระบวนการแปรผัน (conversion process) และปัจจัยนำออก (output)
2. ความรู้สึกผูกพัน (affective orientation) เป็นความรู้สึกเกี่ยวกับระบบการเมืองในแง่ของบทบาท บุคลากรและการปฏิบัติงานของสมาชิกในระบบการเมือง
3. ความโน้มเอียงเกี่ยวกับการประเมินค่า (evaluative orientation) เป็นการตัดสินใจและให้ความเห็นเกี่ยวกับสถาบันทางการเมือง (political objects) ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับกับความเชื่อในระหว่างมาตรฐานของค่านิยม การจัดระบบข้อมูล และความรู้สึก

³¹ พัทธา สายหู, "การใช้แบบความคิดเรื่องวัฒนธรรมในการพัฒนาประเทศ," วรรณไวทยาการ : ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 8-9.

³² Gabriel A. Almond and Sidney Verba, The Civic Culture : Political Attitude and Democracy in Five Nations (Princeton : Princeton University Press, 1963), p. 15 and Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., Comparative Politics : A Developmental Approach (Boston : Little, Brown, 1966), p. 50.

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ความรู้สึกนึกคิดที่ประกอบด้วยการรับรู้ ความรู้สึกและการประเมินค่าประกอบกันเป็นทัศนคติทางการเมือง ซึ่งจะก่อให้เกิดและมีส่วนกำหนดพฤติกรรมทางการเมือง ถ้าพฤติกรรมทางการเมืองนี้ได้รับการยอมรับของบุคคลทั่วไปในชุมชนก็จะกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองในที่สุด^{๓๓}

3.1 กระบวนการถ่ายทอดอบรมกล่อมเกลாதองการเมือง

พลเมืองในแต่ละสังคมจะมีวัฒนธรรมทางการเมืองในลักษณะใดใน อาจกล่าวได้ว่า เป็นผลสืบเนื่องมาจากกระบวนการอบรมกล่อมเกลாதองการเมือง หรือการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมือง ซึ่งมีสถาบันทางสังคมต่าง ๆ ทำหน้าที่ในการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมือง ได้แก่ ครอบครัว โรงเรียน ความสัมพันธ์ทางสังคม สถาบันศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณี มรดกทางประวัติศาสตร์ในแต่ละสังคม สื่อมวลชน และประสบการณ์ที่มีต่อกระบวนการทางการเมือง รวมทั้งสถาบันทางการเมืองการปกครองของสังคมนั้น ๆ

กระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมือง หรือการอบรมกล่อมเกลาวัฒนธรรมทางการเมือง หมายถึง การเรียนรู้ทั้งหมด ไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับการเมืองหรือไม่ก็ตาม ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อทัศนคติทางการเมือง และพฤติกรรมทางการเมือง ดังนั้น อัลมอนต์ และ เพาเวลล์ อธิบายไว้ว่า เป็นปัจจัยหลักสำคัญที่สามารถรักษา และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อวัฒนธรรมทางการเมืองได้ ดังนั้น การมีจิตใจแบบประชาธิปไตย จึงขึ้นอยู่กับว่า สถาบันต่าง ๆ

^{๓๓} Lucian W. Pye and Sidney Verba, Political Culture and Political Development (Princeton N.J.: Princeton University Press, 1965), p. 7.

นั้นมีส่วนอบรมกล่อมเกลามาให้ประชาชนในสังคมมีจิตใจแบบประชาธิปไตยหรือไม่แค่นั้นเพียงใด^{๓๔}

อย่างไรก็ดี การที่จะกล่าวว่ากระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองในระดับใด หรือสถาบันทางสังคมใด จะมีอิทธิพลมากกว่ากันนั้น เป็นสิ่งที่ลำบากที่จะกำหนดลงไป ดังเช่น โคลแมน ได้อธิบายว่า อิทธิพลในการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองมีหลายทาง แม้ว่าการศึกษาก็จะช่วยให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองที่สอดคล้องกับประชาธิปไตยได้ก็ตาม แต่สิ่งที่ถูกสร้างขึ้นนั้น อาจถูกรอบงำ ลบเลือนไปเสียก็ได้เนื่องจากประสบการณ์ และการอบรมกล่อมเกลามาแบบอื่น ๆ^{๓๕} จึงอาจกล่าวได้ว่า การอบรมในสถาบันการศึกษานั้น แม้ว่าอาจจะมีส่วนเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยได้ก็ตาม แต่วัฒนธรรมทางการเมืองที่ถูกสร้างขึ้นมานั้น อาจถูกรอบงำ และลบเลือนไปได้ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของระบบการเมืองที่ต้องการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย แต่ต้องเผชิญอุปสรรคจากอิทธิพลของสถาบันดั้งเดิม นอกจากปัญหาดังกล่าวนี้แล้ว ปัญหาอีกลักษณะหนึ่งได้แก่ การที่ระบบการเมืองบางระบบ มีกระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีลักษณะขาดการต่อเนื่อง ไม่คงเส้นคงวา หรือมีการขัดแย้งกัน ซึ่งจะมีผลต่อการสร้างวัฒนธรรมทางการเมือง ที่มีลักษณะแห่งการขัดแย้ง ตึงเครียด และแตกร้างได้ ซึ่งจะนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพของระบบการเมือง ดังจะเห็นได้จากประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ กล่าวคือ เมื่อการอบรมกล่อมเกลามาในระดับครอบครัว โรงเรียน และสถาบันทางสังคมต่าง ๆ ไม่สามารถจะเข้ากันได้ หรือสอดคล้องกับเงื่อนไขและสภาพความเป็นจริงแล้ว ก็ไม่อาจสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองที่มั่นคง และเป็น

^{๓๔} ดู Almond and Powell, Comparative Politics : Developmental Approach (Boston : Little, Brown, 1966), pp. 64-72, and Almond and Coleman, The Politics of Development Areas (Boston : Little, Brown, 1970), pp. 31-43 ดูรายละเอียดเพิ่มใน Thirapan Nakata, The Problems of Democracy in Thailand (Bangkok : Praepittaya, 1975), p. 31.

^{๓๕} James S. Coleman, Education and Political Development (Princeton : Princeton University Press, 1965), p. 20.

อันหนึ่งอันเดียวกันได้ เช่น ในเม็กซิโก วัฒนธรรมทางการเมืองมีลักษณะขัดแย้งและขาดการต่อเนื่องกับกระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมือง ทำให้วัฒนธรรมทางการเมืองแบ่งออกเป็นสองลักษณะ คือ วัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนที่มีลักษณะดั้งเดิม ซึ่งถูกกำหนดโดยกระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองแบบล่าหลัง หรือในอิตาลี กระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองจะเน้นในแนวความคิดของการพัฒนาการเมืองในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะขัดแย้งกันเอง ทำให้มีวัฒนธรรมทางการเมืองในลักษณะขัดแย้งและแตกร้าง และมีลักษณะความเป็นสังคมที่ไม่ไว้ใจต่อกัน³⁶ ซึ่งจากสภาพความเป็นจริงเช่นนี้ ทำให้นำไปสู่สภาวะความไร้เสถียรภาพของระบบการเมืองเพราะปราศจากวัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จึงอาจสรุปได้ว่า ระบบการเมืองใดก็ตาม จะมีเสถียรภาพทางการเมืองได้ ก็ต่อเมื่อระบบการเมืองนั้น มีวัฒนธรรมทางการเมืองที่สอดคล้องต่อกัน เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และการที่จะมีวัฒนธรรมทางการเมืองในลักษณะดังกล่าวได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ระบบการเมืองนั้นจะต้องมีกระบวนการอบรมกล่อมเกลารวมทั้งวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีลักษณะของความต่อเนื่อง และสอดคล้องต่อกัน³⁷

กระบวนการอบรมกล่อมเกลารวมทั้งวัฒนธรรมทางการเมือง คือ การอบรมกล่อมเกล่า ปลุกฝังทัศนคติ ความเชื่อ ค่านิยมทางการเมืองในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง โดยผ่านทางสถาบันต่าง ๆ ทางสังคมในหลายระดับ จึงมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมนั้น รวมทั้ง วัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนในแต่ละสังคมเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นอย่างหนึ่งที่จะนำมาซึ่งการสร้างความมั่นคงหรือเสถียรภาพของระบบการเมืองในสังคมนั้น ๆ

³⁶ Lucians W. Pye and Sidney Verba, Political Culture and Political Development (Princeton N.J.: Princeton University Press, 1965), pp. 18, 282-239, 330-95 อ้างใน Thirapan Nakata, The Problems of Democracy in Thailand (Bangkok : Praepittaya, 1975), p. 40.

³⁷ *Ibid.*, p. 37.

3.2 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

เงื่อนไขประการสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งต่อความสำเร็จของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ก็คือ การที่พลเมืองในสังคมนั้น มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย หรือมีจิตใจแบบประชาธิปไตย คือ มีทัศนคติ ความเชื่อที่มีเหตุผล รู้จักวิเคราะห์วิจารณ์ และมองโลกตามความเป็นจริง ในทางสร้างสรรค์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการใช้อำนาจหน้าที่ และการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ^{๓๐} ซึ่งหากเกิดความสำเร็จของประชาธิปไตยขึ้นในสังคมใดแล้ว ความเจริญในส่วนต่าง ๆ ของสังคมก็จะเป็นผลตามมา ในทางตรงกันข้าม หากพลเมืองในสังคมใด ไม่มีจิตใจแบบประชาธิปไตย แต่นิยมการใช้อำนาจแบบเผด็จการก็จะเป็นการยากที่จะทำให้ระบอบประชาธิปไตยในสังคมนั้นสำเร็จลงไปได้

จากการศึกษาวิจัยของนักรัฐศาสตร์ต่าง ๆ ที่ผ่านมา อาจสรุปถึงลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย หรือการมีจิตใจแบบประชาธิปไตย ได้ดังนี้ คือ

1. จะต้องมีความเชื่อมั่น ศรัทธาต่อหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย กล่าวคือ พลเมืองในสังคมนั้น ๆ ต้องการให้มีการปกครองระบบนี้มากกว่าระบบอื่น ๆ รวมทั้งเห็นด้วยกับหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน

2. จะต้องยึดมั่นและเชื่อถือในหลักความสำคัญและศักดิ์ศรีของบุคคล หลักความเสมอภาคของบุคคล หลักแห่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น รวมทั้งเคารพในสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นในการพูดแสดงความคิดเห็น และการแสดงออก แม้ว่าความคิดเห็นเหล่านี้ในตนเอง

^{๓๐} Lucians W. Pye and Sidney Verba, Political Culture and Political Development (Princeton N.J.: Princeton University Press, 1965), pp. 22, 536, 552.

จะไม่เห็นด้วยก็ตาม³⁹ ผู้ที่มีจิตใจแบบประชาธิปไตย จะต้องยอมรับหรือมีความอดกลั้นต่อการปฏิบัติที่แตกต่างไปของผู้อื่น หากพฤติกรรมเหล่านั้น มิได้ขัดต่อการใช้สิทธิเสรีภาพของตน

3. เคารพในกติกาของการปกครองแบบประชาธิปไตย คือ หลักการตัดสินด้วยเสียงข้างมาก โดยมีข้อผูกพันที่จะต้องได้รับการปฏิบัติตามจากทุก ๆ ฝ่าย ทั้งนี้จะต้องให้ความคุ้มครองในสิทธิเสรีภาพของเสียงส่วนน้อยด้วย เพื่อเป็นหลักค้ำประกันว่า การแก้ไขปัญหานั้น ๆ กระทำไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม โดยวางอยู่บนพื้นฐานของหลักแห่งเสรีภาพและความเสมอภาค ส่วนเสียงส่วนน้อยที่ไม่เห็นด้วยก็ต้องได้รับการคุ้มครองมิใช่จะถูกกำจัดออกไปจากสังคม ยิ่งไปกว่านั้นการปกครองแบบประชาธิปไตย ยังเน้นถึงการปฏิบัติต่อกันอย่างยุติธรรม การเคารพในกฎหมาย และสิทธิของบุคคลที่จะได้รับการพิจารณาคดีตามกฎหมายโดยยุติธรรมอีกด้วย⁴⁰

4. มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองและการปกครอง⁴¹ โดยติดตามข่าวคราวกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล การแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ และเข้าไปมีส่วนร่วมต่อการตัดสินใจ หรือกำหนดนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งการใช้สิทธิเลือกตั้ง

³⁹James W. Prothro and Charles W. Grigg, "Fundamental Principles of Democracy : Bases of Agreement and Disagreement," Journal of Politics, 22 (May 1960) : 276-94 ; and Herbert McClosky, "Consensus and Ideology in American Politics," American Political Science Review 63 (June 1964) : 361-82 อ้างใน ทินพันธุ์ นาคะตะ, "ประชาธิปไตย : ความหมาย ปัจจัยเอื้ออำนวย และการสร้างจิตใจ," วารสารธรรมศาสตร์ 3 (กุมภาพันธ์, 2517) : 16.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹Almond and Verba and Alex Inkeles, "Participant Citizenship in Six Developing Countries," American Political Science Review 63 (December , 1966) : 1120-41.

5. ต้องเป็นผู้มีความสำนึกในหน้าที่พลเมืองของตน และมีความเชื่อมั่นในตัวเอง⁴² อาทิ มีการปฏิบัติตนในฐานะที่เป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ดี ได้แก่ การไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง มีความเชื่อมั่นอยู่เสมอว่าจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายของรัฐบาล โดยเหตุความสำคัญของการปฏิบัติเช่นนั้นว่าเป็นประโยชน์ต่อสังคม รวมทั้ง การปฏิบัติตามกฎหมาย การบำเพ็ญประโยชน์ต่อสังคม และการเสียภาษี เป็นต้น

6. เป็นผู้ที่รักคนและมองโลกในแง่ดี มีความไว้วางใจในเพื่อนมนุษย์ และมีความเชื่อมั่นในหัวหน้าที่และสถาบันของทางราชการ⁴³ สิ่งนี้บ่งชี้ถึงความจำเป็นต่อความสำเร็จของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่ไม่น้อย เพราะการเมืองเป็นเรื่องของความร่วมมือร่วมใจกันและไว้วางใจซึ่งกันและกัน ซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จของการดำเนินงานของสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ได้ ประชาชนจะต้องเชื่อมั่นและศรัทธาว่าระบอบประชาธิปไตยจะช่วยแก้ปัญหาและภาวะวิกฤตต่าง ๆ ของสังคมได้ดีกว่าระบบการปกครองอื่น ๆ ต้องมีความเชื่อว่ามนุษย์สามารถปกครองตนเองได้ การมองโลกในแง่ดีจะช่วยให้มนุษย์เอาชนะสิ่งแวดล้อมได้ ทั้งนี้ ระบอบประชาธิปไตยจะช่วยให้เกิดความมั่นใจแม้จะเป็นไปอย่างเชื่องช้าก็ตาม

7. จะต้องรู้จักการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมีเหตุผล และในทางสร้างสรรค์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการใช้อำนาจหน้าที่และการปฏิบัติงานของทางราชการ⁴⁴ กล่าวคือ

⁴² Almond and Verba, The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nations, Chapter VI ; and Lester W. Milbrath, Political Participation : How and Why Do People Get Involved in Politics (Chicago: Rand-McNally & Company, 1966), pp. 56-63, 156-57.

⁴³ Morris Rosenberg, "Misanthropy and Political Ideology," American Sociological Review 21 (December, 1956), : 690-95.

⁴⁴ Lucians W. Pye and Sidney Verba, Political Culture and Political Development (Princeton N.J.: Princeton University Press, 1965), pp. 22, 536, 552.

ประชาชนจะต้องคอยตรวจสอบการใช้อำนาจของข้าราชการและผู้มีอำนาจการเมืองอยู่เสมอ โดยการตรวจสอบ คัดค้าน และเหนี่ยวรั้ง มิฉะนั้น อาจจะนำความหายนะมาสู่สังคมได้

๘. ในประการสุดท้าย จะต้องเป็นผู้ไม่มีจิตใจเป็นเผด็จการ กล่าวคือ ในสังคมใดหากคนส่วนใหญ่มีจิตใจดังกล่าว ก็เป็นการยากที่จะทำให้ระบอบประชาธิปไตยประสบความสำเร็จลงได้ ผู้ที่มีจิตใจแบบเผด็จการนั้น คือ ผู้ที่มอบความรับผิดชอบในทุกสิ่งทุกอย่างไว้กับผู้นำ ชอบการใช้อำนาจเด็ดขาด การอ่อนน้อมยอมจำนนต่อผู้มีอำนาจ โดยปราศจากการโต้แย้งหรือวิพากษ์วิจารณ์ ฯลฯ การนิยมระบบเจ้าขุนมูลนาย การไม่ยอมรับความเสมอภาคของบุคคล การไม่ยอมรับความแตกต่างของผู้อื่น ในการใช้สิทธิเสรีภาพของเขา และการยึดมั่นในค่านิยมแบบเดิม รวมทั้ง การมีความคิดอ่านที่ตรงข้ามกับการมีจิตใจแบบประชาธิปไตย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น⁴⁵

นอกจากนี้ ดาเนียล วิท ยังได้อธิบายไว้ว่า ทศคติแบบประชาธิปไตยนั้น ในประการแรกได้แก่การที่บุคคลแต่ละคนมีทัศนคติที่ดีต่อเพื่อนมนุษย์ เป็นการมองโลกในแง่ดี ประการที่สอง ได้แก่การมีทัศนคติที่ว่า รัฐบาลเป็นเครื่องมือของสังคม การเมืองเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประชาชน มิใช่เป็นเรื่องสกปรกและมีแต่การคอร์รัปชัน ประการที่สาม ได้แก่การมีความเชื่อที่ว่า สิทธิเสรีภาพ เป็นสิ่งที่ควรหวงแหนของมนุษย์ และเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับความเป็นมนุษย์ รวมทั้ง รัฐบาลเป็นผู้รับใช้ของประชาชน หากรัฐบาลไร้ประสิทธิภาพ ประชาชนสามารถเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้⁴⁶

⁴⁵ Robert A. Dahl, Modern Political Analysis (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, 1963), pp. 91-92.

⁴⁶ Daniel Wit, Comparative Political Institutes (New York : Holt, 1963), pp. 112-121.

กล่าวโดยสรุป การมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย หรือมีจิตใจแบบประชาธิปไตย นั้นได้แก่ การที่มีความเชื่อมั่นศรัทธาและสนับสนุนหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย เคารพในศักดิ์ศรี ความเสมอภาค และเสรีภาพของบุคคล เคารพในกฎหมาย เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง มีความสำนึกในหน้าที่พลเมือง ใ้วางใจในเพื่อนมนุษย์รู้จักการวิพากษ์วิจารณ์ และไม่มีจิตใจเป็นเผด็จการ

3.3 วัฒนธรรมของตำรวจ

การตำรวจเป็นกิจการที่สำคัญและมีอิทธิพลต่อประชาชนและสังคมอย่างมากมากกว่าที่คนทั่ว ๆ ไปจะคาดคิด ตำรวจเป็นสถาบันเดียวในสังคมที่ถืออาวุธในยามสงบ ตำรวจเป็นสถาบันที่มีส่วนพัวพันกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนอันถือเป็นสิ่งสำคัญสุดยอดในสังคม⁴⁷

ภายใต้สภาวะแวดล้อมปกติ ตำรวจมีบทบาทความรับผิดชอบในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน (internal order) ในขณะที่ทหารจะมุ่งความรับผิดชอบไปในด้านของการรักษาความมั่นคงภายนอก (external security) ดังนั้นสถาบันทั้ง 2 จะต้องร่วมมือ

⁴⁷James Q. Wilson, Thinking About Crime (New York: Basic Book Inc., Publisher, 1975), อ้างใน สมเกียรติ อัครวิษณุ, ปัญหาการบริหารงานตำรวจ (กรุงเทพมหานคร: 68 การพิมพ์, 25 ม.ป.ป.), หน้า 43. วิลสันมองในแง่ของการเน้นความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน (specialization) อันเป็นคุณลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งหนึ่งของการพัฒนาทางการเมือง (political development)

ประสานงานกัน⁴⁸ และตำรวจจะถูกใช้ในบางพื้นที่ซึ่งหลีกเลี่ยง "ปฏิบัติการทหาร"⁴⁹ ตำรวจนั้น ก็ได้รับการสถาปนาขึ้นด้วยความเข้าใจว่าจะต้องอยู่ภายใต้ความดูแลของประชาชน โดยผ่าน นักการเมืองอย่างใกล้ชิด แต่ในทางปฏิบัติในวันเข้าประชาชนผู้ซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่ไปปกครอง ตำรวจโดยตรงแต่อย่างใด และก็ไม่มีทางที่จะกระทำได้ ก็กลายเป็นว่านักการเมืองผู้ซึ่งมีอำนาจ แต่งตั้งถอดถอนตำรวจนั้นก็ใช้ อำนาจหน้าที่นั้นไปในทางเพื่อบีบบังคับให้เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือ หน่วยงานของตำรวจไปทางที่เป็นการสร้างหรือรักษาผลประโยชน์เพื่อส่วนตัวหรือพรรคพวกพ้อง ของตนเอง จึงทำให้เกิดความปั่นป่วน, เกิดความเสื่อมเสีย, คอร์รัปชั่นและกระทำผิดมิร้าย เกิดการกดขี่ข่มเหงผู้บริสุทธิ์หรือผู้ไม่เห็นด้วยกับนักการเมืองเหล่านั้น⁵⁰

นอกจากนี้ ในด้านของตำรวจเอง Arthur Niederhoffer and Arthur Blumberg ได้ชี้ให้เห็นว่าวัฒนธรรมตำรวจนั้นน่าจะประกอบด้วย

1. ความเคารพนับถือในอำนาจและการใช้อำนาจ (เผด็จการ)
2. การรักษาความลับ โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับพรรคพวกเดียวกัน
3. ความจงรักภักดีต่อสถาบันตำรวจ

⁴⁸Cynthia Enloe, Police Military and Ethnicity Foundations of State Power (New Brunswick, New Jersey: Transaction, Inc., 1980), p. 105.

⁴⁹ดู Anan Senakant, "Interviews: Thailand's Radical Policeman," Ronin 16 (Winter Spring 1974-75) : 25-31 อ้างใน Cynthia Enloe, Police, Military and Ethnicity Foundations of State Power (New Brunswick, New Jersey: Transaction, Inc., 1980), p. 134.

⁵⁰สมเกียรติ อัครวิมล, ปัญหาการบริหารงานตำรวจ (กรุงเทพมหานคร: 68 การพิมพ์, 2526), หน้า 12 นักการเมืองในความหมายดังกล่าว มีขอบเขตรวมไปถึงทหารซึ่งเข้ามามี บทบาทในทางการเมืองด้วย ในรูปของผู้กระทำทางการเมือง (Political actor)

4. ความรู้สึกที่ว่าตำรวจเป็นลูกเมียน้อย
5. มีแนวความคิดทางการเมืองแบบอนุรักษนิยม
6. มองโลกในแง่ร้าย และหมกมุ่น
7. มีความจงรักภักดีในสถาบันครอบครัว ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์^{๕๑}

Niederhoffer มองว่าองค์บริหารของตำรวจมีลักษณะค่อนข้างจะเผด็จการ (authoritarian) อันนี้ น่าจะสังเกตได้ว่าตำรวจในปฏิบัติงานอยู่ในเครื่องแบบ มีการถือความศักดิ์สิทธิ์ของคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา การแสดงความเคารพและลักษณะอื่น ๆ คล้ายหรือกึ่งทหาร การประพฤติที่สื่อแสดงถึงความอยู่ในวินัยที่เข้มข้น ตำรวจนั้นจะถูกล้อมกรอบด้วยระเบียบวินัยการปฏิบัติงานที่เต็มไปด้วยพิธีรีตอง^{๕๒} Jacob Chavast ได้ชี้ให้เห็นว่า^{๕๓}

อิทธิพลของหน้าที่ผู้รักษากฎหมายและการพิทักษ์สันติราษฎร์ และวิธีการควบคุมอื่น ๆ เช่น คู่มือและระเบียบการตลอดจนวินัยและคำสั่งอื่น ๆ มีผลต่อการวางตัวและปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจอย่างมหาศาล

^{๕๑} Arthur Niederhoffer and Arthur Blumberg, The Ambivalent Force (Hilldale, Illinois: The Dryden Press) 1976. p. 137 อ้างถึงใน สมเกียรติ อัครวิมล, ปัญหาการบริหารงานตำรวจ (กรุงเทพมหานคร : 68 การพิมพ์, 2526), หน้า 32.

^{๕๒} Niederhoffer, Behind the Shield, p. 137.

^{๕๓} Jacob Chavast, "Value Conflicts in Law Enforcement." Crime and Delinquency 11 (April, 1965) : 151-161.

นอกจากองค์การตำรวจจะเป็นองค์การที่บีบบังคับให้ตำรวจทำงานอยู่ ขอมรับ และนิยมอำนาจและการใช้อำนาจแล้ว John H. McNamara ยังพบว่าข้าราชการตำรวจนั้นมี บุคลิกที่ค่อนข้างจะเผด็จการ⁵⁴ เพราะงานตำรวจนี้ค่อนข้างจะตึงตูด บุคคลที่มีบุคลิกอำนาจ นิยม (authoritarian) เข้ามาสู่วงการ ยิ่งกว่านั้น Niderhoffer พบว่า นอกจากงาน ตำรวจจะดึงคนเผด็จการเข้ามาทำงานแล้ว องค์การตำรวจยังมีอิทธิพลและสมรรถภาพอย่าง สูงส่งในการทำให้ข้าราชการตำรวจพัฒนาบุคลิกเป็นเผด็จการได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือยิ่งอยู่นาน ก็ยังมีค่านิยมในการใช้อำนาจและยอมรับการใช้อำนาจมากขึ้น

รูปแบบการควบคุมตำรวจของรัฐบาลเผด็จการ นิยมเรียกกันอีกชื่อหนึ่งว่า รัฐตำรวจ (police state) นับเป็นการควบคุมตำรวจอย่างเข้มงวดกวดขันภายใต้ระบบ องค์การตำรวจลับ (secret police organization) เพื่อมุ่งหวังให้ตำรวจปฏิบัติหน้าที่ คุ่มครองรักษาความปลอดภัย และความมั่นคงให้แก่รัฐบาลเผด็จการอย่างกว้างขวาง โดยไม่ จำกัดอำนาจ ขอบเขตปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ เพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมืองเป็นสำคัญ ดังเช่น การปฏิบัติการตำรวจลับเกสตาโปของรัฐบาลฟาสซิสต์นาซีเยอรมัน (The Gestapo of Nazi Germany) และตำรวจลับดูร่าของรัฐบาลเผด็จการมุสโสลินี (The Dura of Mussolini) หรือระบบตำรวจลับของรัฐบาลเผด็จการเบ็ดเสร็จคอมมิวนิสต์ เป็นต้น ล้วนแต่ เป็นการใช้อำนาจตำรวจเผด็จการ เพื่อริดรอนสิทธิเสรีภาพความคิด และความเคลื่อนไหว ของประชาชนอันมีลักษณะตรงข้าม กับการปฏิบัติหน้าที่ภารกิจของตำรวจในระบอบประชาธิปไตย ที่แท้จริง ซึ่งได้มุ่งประสงค์ต่อความเป็นอิสระตามหลักการปกครองและการบริหารงานของ ตำรวจโดยยึดหลักกฎหมายในอันที่จะรักษากฎหมายพิทักษ์ความยุติธรรมแก่ประชาชน⁵⁵ ซึ่งเป็น ภารกิจหน้าที่หลักของตำรวจ

⁵⁴John H. McNamara, "Uncertainties in Police Work: The Relevance of Police Recruits' Backgrounds and Training," The Police ed. David J. Bordua (New York: John Wiley, 1961), p. 73.

⁵⁵ประเสริฐ เมฆมนั, ตำรวจและกระบวนการยุติธรรม (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, 2519), หน้า 127-128.

4. สำรวจสันติบาลกับการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

การสร้างและพิทักษ์รักษารัฐอำนาจทางการเมืองจะใช้วิธีใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยและสภาพการณ์ตามตัวแปร สำหรับในประเทศที่รัฐบาลไม่อาจใช้วิธีการตามวิธีการในระบอบรัฐสภาให้ประลพผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ หรือในประเทศที่มีการปกครองในระบอบเผด็จการ วิธีทางการเมืองขาดการยอมรับจากประชาชน การแสวงหาและการพิทักษ์รักษารัฐอำนาจจึงต้องอาศัยวิธีทางออกโดยการใช้ กำลังตำรวจ เงิน การให้อภิสิทธิ์ การใช้กำลังอาวุธ และการให้ฐานะตำแหน่ง ฯลฯ^{๕๖} และบุคคลหรือกลุ่มใดที่มีกำลังอาวุธเหนือกว่าจะเป็นผู้ถืออำนาจในทางการเมืองการปกครอง^{๕๗} แม้แต่ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การสร้างรัฐอำนาจทางการเมืองแม้จะมุ่งที่จะสร้างอำนาจในลักษณะสันติ แต่ในขณะเดียวกันยังจะต้องอาจใช้กำลังคนและอาวุธเป็นเครื่องสนับสนุน เพื่อป้องกันและพิทักษ์รักษารัฐอำนาจเมื่อมีการใช้กำลังรุนแรงหรือใช้เป็นอำนาจต่อรอง

ในเมื่อถือหลักดังกล่าว อาจสรุปได้ว่าการปกครองคือ การใช้อำนาจ ผู้ปกครองคือผู้สามารถใช้อำนาจเหนือผู้ถูกปกครองได้ จุดประสงค์ของการปกครองคือใช้อำนาจให้เกิดประโยชน์ประโยชน์แก่ใคร สามัญสำนึกก็คงตอบว่า แก่ผู้มีอำนาจ ผู้ใช้อำนาจก่อนเพราะเป็นวินัยของมนุษย์และสัตว์โลกทั้งหลายในธรรมชาติ^{๕๘}

^{๕๖}Robert A. Dahl, "An Assessment of Democracy," Comparative Politics: Notes and Reading, ed. Roy Macridis and Bernard Brown (Illinois : The Dorsey Press), 1972), pp. 31-32.

^{๕๗}ปริญญา อุดมทรัพย์, "วิเคราะห์บทบาททางการเมืองของทหารภายในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514), หน้า 46.

^{๕๘}พัทธยา สายหู, "การปกครองกับสังคม," มหาวิทยาลัย ฉบับที่ 23 ตุลาคม 2516 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์บริษัทพิมพ์ จำกัด, 2516), หน้า 88.

กำลังตำรวจเป็นส่วนหนึ่งของกำลังกึ่งทหารที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง ทั้งนี้ เพื่อใช้ในการปราบปราม กำจัดศัตรูทางการเมืองเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตามปรากฏการณ์ดังกล่าวขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลผู้ปกครองประเทศ

ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับรัฐบาล จะเป็นไปได้ในทิศทางใดนั้น ย่อมจะแตกต่างกันไปตามประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ อุดมการณ์ทางการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ ความเชื่อ และค่านิยมของสังคมเป็นพื้นฐาน ดังเช่น Jarome Hall^{๕๐} ได้ให้ อรรถาธิบายดังนี้

"...ตำรวจในระบอบการปกครองแบบรัฐเผด็จการ (police of dictator states) ย่อมจะปฏิบัติหน้าที่เป็นเครื่องมือคุ้มครองปกป้องสิทธิผลประโยชน์ทางการเมืองของรัฐบาลผู้เผด็จการนั้น ๆ ในทางกลับกัน การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในสังคมประชาธิปไตย (policing in democratic society) มีความมุ่งมั่นที่จะสนองตอบนโยบายอันชอบธรรมของรัฐบาล เพื่อปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองสิทธิผลประโยชน์ของประชาชน และรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ตามอุดมการณ์แห่งการ

ศูนย์วิทยทรัพยากร

^{๕๐} ประเสริฐ เมฆมณี, ตำรวจและกระบวนการยุติธรรม : คู่มือสร้างเสริมความก้าวหน้าของตำรวจ หน่วยงานสอบสวน นักกฎหมาย นักการศึกษา และสิ่งที่ประชาชนควรรู้ (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, 2523), หน้า 127.

ปกครองภายใต้หลักความยุติธรรมเสมอภาคตามกฎหมาย ที่มุ่งมุ่งส่งเสริมสิทธิเสรีภาพในส่วนบุคคลกับความสงบสุขของสังคมส่วนรวมประกอบกันไป"⁶⁰

จากแนวความคิด คำว่าตำรวจ (Police) กับการเมือง (Politics) ดังได้กล่าวมาข้างต้นนี้ Marshall E. Dimock และ Gladys O. Dimock ได้กล่าวไว้ว่า "Politics and administration are the two sides of a single coin."⁶¹ ตำรวจในฐานะเป็นฝ่ายที่ปฏิบัติงานฝ่ายบริหารในอันที่จะรักษาความสงบภายในประเทศเพื่อ

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน ด้วยลักษณะบทบาทและหน้าที่ของตำรวจในอันที่จะรักษาความมั่นคงแห่งชาติ แห่งรัฐนั้น ซึ่งให้เห็นถึงภารกิจและหน้าที่ของตำรวจที่เป็นไปอย่างกว้างขวางทั้งในมิติของประเด็นที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องและเวลาที่ใช้ไปในการปฏิบัติงาน ในประเด็นที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องเนื่องจากลักษณะของตำรวจเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยแห่งรัฐ (national security) ซึ่งความมั่นคงปลอดภัยแห่งรัฐแบ่งได้ออกมากมายหลายประเด็น เช่น ความมั่นคงในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ด้วยเหตุนี้ตำรวจจึงต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมือง เศรษฐกิจ สังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่ขาดเสถียรภาพทางการเมือง (political stability) หรือระเบียบกติกาทางการเมือง (political order) กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ยังขาดความแน่นอน ตำรวจซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รักษาความสงบและปลอดภัยของสังคมจึงต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมือง โดยอาจจะเข้าไปทั้งในแง่ของผู้ที่วางตัวเป็นกลางในการรักษาเสถียรภาพทางการเมืองหรือเข้าไปเป็นเครื่องมือของฝ่ายผู้มีอำนาจปกครอง โปรดดู เรื่องศักดิ์ จริตเอก, "ความรู้ความเข้าใจทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยของข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรที่ปฏิบัติหน้าที่ในกองบังคับการตำรวจสันติบาล" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 62-63.

⁶¹ Marshall E. Dimock and Gladys O. Dimock, Public Administration (New York: Rinehart & Co., Inc., 1964), p. 47.

ความพอใจของประชาชนส่วนรวม ตลอดจนรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของตัวบทกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดขึ้นดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ฉะนั้นการที่จะตั้งข้อรังเกียจเด็ดฉันทันทีให้ตำรวจปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับการเมืองเสียเลยนั้นเป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยเหตุผล ทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติจะกระทำมิได้⁶²

Bruce Smith ได้เขียนไว้ว่าการเมืองและการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย (law enforcement) มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดมากในสหรัฐอเมริกา⁶³ ไม่ต้องสงสัยเลยว่าการบริหารงานตำรวจในสมัยใหม่⁶⁴ จะได้เปรียบมากยิ่งขึ้นเมื่อมีการเมืองสนับสนุน⁶⁵ การบริหารกับการเมืองในทุกระบบไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้ ตำรวจในฐานะเป็นฝ่ายบริหารไม่ว่าจะอยู่ภายใต้ระบบใดก็ตามไม่สามารถที่จะเป็นอิสระจากการเมืองได้เลย⁶⁶ โดยอยู่ภายใต้อิทธิพลของชนชั้นปกครอง⁶⁷ นอกเหนือครั้งที่ตำรวจเป็นหน่วยงานที่เข้าไปมีบทบาทในทางการเมืองเสียเอง⁶⁸ โดยนักการเมืองต้องการตำรวจในการสร้างความมั่นคงและความปลอดภัยให้แก่ตนเอง⁶⁹ และในขณะเดียวกันก็มีตำรวจไม่น้อยที่ต้องการรับประโยชน์จากการเมืองและนักการเมืองด้วย⁷⁰ ดังนั้นอาจสรุปได้ว่าเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ว่าการเมืองและการบริหารจะต้องมีความสัมพันธ์ต่อกัน

⁶² พ.ต.ท.สกล สติยยุทธการ, "ตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ," วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 2 ฉบับที่ 7, (กรกฎาคม 2504), หน้า 86.

⁶³ Bruce Smith, Police System in the United States (New York: Harper & Brothers Publishers, 1959), p. 4.

⁶⁴ Ibid., p.4.

⁶⁵ Ibid., p.4, 8.

⁶⁶ Ibid., p.8.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการที่การเมืองมีอิทธิพลเหนือตำรวจหรือตำรวจเข้าไปมีส่วนในการสร้างอิทธิพลในทางการเมือง⁷⁰

Coatman ได้เขียนไว้ว่า ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทุกประเทศ กำลังตำรวจจะเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแผ่นดิน (law of land) อำนาจหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่จะต้องขึ้นอยู่กับกฎหมาย⁷¹ โดยเป็นอิสระจากอิทธิพลของฝ่ายบริหาร⁷² แต่ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบเผด็จการแล้ว กฎหมายและเจ้าหน้าที่ข้าราชการ ล้วนแล้วแต่ขึ้นอยู่กับอิทธิพลและการบังคับบัญชาของรัฐบาลทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการกระทำ, ตัดสินใจ, ใช้กำลังบังคับหรือแยกส่วนได้ออกจากกฎหมายตามความสะดวก ตำรวจเป็นหน่วยงานหนึ่งที่รัฐบาลสามารถนำมาใช้เป็นประโยชน์อย่างมากในการรักษากฎหมายจับกุมผู้กระทำผิดภายในรัฐ⁷³ เพื่อความมั่นคงของรัฐบาล อาทิ ตำรวจจะไม่ยอมให้มีการวิพากษ์วิจารณ์โดยอิสระเสรี มีการควบคุมสิ่งตีพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ตลอดจนสื่อมวลชนอื่น ๆ เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันตำรวจก็จะได้รับผลประโยชน์สนองตอบจากการให้ความช่วยเหลือแก่การเมือง โดยการได้รับการอุปถัมภ์ค้ำชูจากนักการเมือง ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับการเมืองจึงมีความเกื้อกูลซึ่งกันและกันเป็นอย่างดี (good service) โดยตำรวจจะเป็นทั้งฝ่ายขึ้นอยู่กับอิทธิพลทางการเมืองและบางครั้งอาจจะเป็นผู้เข้าไปมีบทบาทในทางการเมืองเสียเอง⁷⁴ ทั้งนี้เป็นเพราะกิจการของตำรวจต้องเกี่ยวข้องกับสาธารณะ กลุ่มบุคคลต่าง ๆ อาทิ กลุ่มการเมือง กลุ่มศาสนา ตลอดจนพฤติกรรมต่าง ๆ ในสังคม อาทิ เช่น การเดินขบวนและกิจกรรมอื่น ๆ ของ

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ John Coatman, Police (London : Oxford University Press, 1959), p. 3.

⁷² Ibid., pp. 4, 152.

⁷³ Ibid., p. 4.

⁷⁴ Ibid., pp. 157-158.

สังคม ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางจนทำให้ตำรวจต้องเกี่ยวข้องกับสังคม ได้หลายตำแหน่งหลายแง่มุม⁷⁵

Dr. E.K. Bramstedt ได้กล่าวว่า ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบเผด็จการ⁷⁶ ผู้นำในทางการเมืองหรือผู้ปกครองมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแสวงหาและพิทักษ์รักษาอำนาจ ตลอดจนจะต้องควบคุมบุคคลทุกคนหรือชาติอื่น ๆ ให้อยู่ภายใต้อำนาจของตนให้สมบูรณ์ที่สุดไม่ว่าจะโดยทางตรงและทางอ้อม⁷⁷ การควบคุมประชาชนให้อยู่ภายใต้อำนาจนี้จะต้องมีการปรับปรุงให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ⁷⁸ ตำรวจ (police) จึงเป็นองค์กรหนึ่งที่รัฐเผด็จการมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องใช้กำลังตำรวจในการแสวงหาพิทักษ์รักษาอำนาจในทางการเมือง โดยอาศัยวิธีการสร้างความกลัว (terror), การโฆษณาชวนเชื่อ (propaganda) และการให้สินบน (corruption)⁷⁹

⁷⁵ Ibid., p. 154.

⁷⁶ เผด็จการ (Dictatorship, Despotism, Absolutism Authoritarianism, Totalitarianism) ถ้าจะพิจารณาอย่างกว้าง ๆ ระบบการปกครองแบบเผด็จการนั้น เป็นเรื่องที่ชนกลุ่มน้อยผู้ปรารถนาอำนาจสามารถครอบครองอำนาจในการควบคุมรัฐได้อย่างเต็มที่และได้ใช้วิถีทางทุกประการ วิถีทางต่าง ๆ นั้นมีความรุนแรงและมีประสิทธิภาพในการควบคุมประชาชนอย่างได้ผล ทั้งวิธีการใช้อำนาจโดยตรง หรือการดำเนินการทางจิตวิทยา, เศรษฐกิจ, สังคม, การเมือง ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงหรือกำหนดมติมหาชนให้หันเหเป็นไปตามที่ชนชั้นนำปรารถนา ในระบอบเผด็จการสมัยใหม่ในมักจะทำอ้างว่าเป็นตัวแทนเจตนาของอันแท้จริงของมวลชนและประชาชน ถือว่าตนเป็นผู้แทนของประเทศ ทำให้ความสำคัญของประชาชนหมดไปด้วยการใช้เครื่องมือทางการเมืองหรือกลไกอย่างอื่นที่เป็นเสมือนอุปสรรคของสังคม แต่เก็บประโยชน์ต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ

⁷⁷ E.K. Bramstedt, Dictatorship and Political Police (New York: Oxford University Press, 1945), p. 3.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid., p. 137.

ในทางปฏิบัติในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับการเมือง ตำรวจคือเครื่องมือของ
 รัฐบาล^{๑๐} และมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างลึกซึ้งกับความขัดแย้งในทางการเมือง (political
 controversies) ของสังคม^{๑๑} ดังนั้นตำรวจจึงกลายเป็นหน่วยงานที่รัฐบาลพยายามที่จะ
 ควบคุมไว้ และพยายามที่จะแผ่ขยายอำนาจหน้าที่การปฏิบัติการของตำรวจอย่างกว้างขวางจน
 กลายเป็น "รัฐตำรวจ" (police state)^{๑๒} ดังที่เกิดขึ้นในหลายประเทศทั้งในอดีตและ
 ปัจจุบัน

นักตำรวจตรี อนันต์ เสนาจันทร์ ยังได้เขียนไว้ว่า ไม่มีใครกล้าปฏิเสธว่าความมั่ง
 คงอยู่รอดของรัฐบาลนั้น ส่วนหนึ่งเป็นส่วนสำคัญที่จะต้องได้รับการสนับสนุนคุ้มครองจากตำรวจ
 เพราะกลไกตำรวจเท่านั้นที่สามารถรู้กลไกการเคลื่อนไหวและสามารถใช้กำลังเข้าปกป้อง
 รัฐบาลหรือไม่กี่ปราสาทปฐมาศรัยของรัฐบาลได้ทันทั่วทั้ง^{๑๓}

นอกจากนี้ยังมีผู้เขียนไว้ว่า ในระบบเผด็จการนั้นรัฐมีเครื่องมืออีกประการหนึ่งที่จะ
 รักษาฐานะอำนาจของตนคือกองกำลังทางการเมืองหรือ "ตำรวจลับ" เหตุผลก็คือระบบ
 เผด็จการไม่ได้อาศัยความยินยอมของประชาชนหรือความสนับสนุนของประชาชน เพราะฉะนั้น
 จึงรู้สึกว่าจะไม่มีความมั่นคงปลอดภัย นอกจากนี้ระบบเผด็จการได้ใช้กำลังรุนแรงเป็นการสร้าง
 ศัตรู ผลที่เกิดขึ้นคือ จำเป็นต้องมีกองกำลังตำรวจไว้สอดส่องหาข่าวฝ่ายตรงข้าม ตำรวจการ
 เมือง (political police) จึงเป็นเครื่องมือที่ผู้เผด็จการได้ใช้อย่างกว้างขวางในการ
 ติดตามความเคลื่อนไหวของประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งผลในทางปฏิบัติมีมักจะกลายเป็นว่าผู้เผด็จการ

^{๑๐}Han J. Morgenthau, Truth and Power (New York : Praeger
 Publishers, 1970), p. 293.

^{๑๑}Ibid.

^{๑๒}Ibid., p. 298.

^{๑๓}พ.ต.ต.อนันต์ เสนาจันทร์, "ตำรวจของประชาชน," ปช.ปช., ฉบับที่ 1 ปีที่ 1
 15 (พฤศจิกายน 2516), หน้า บทนำ.

เหล่านี้ได้ใช้ตำรวจการเมืองเกินขอบเขต เช่นมีการกลั่นแกล้งประชาชน ริดรอนเสรีภาพของราษฎร ไม่ให้ความยุติธรรมแก่ราษฎร จนกระทั่งราษฎรเกิดความเดือดร้อนทั่วไป^{๑๔} โดยยึดถือหลักการประการหนึ่งคือ การให้ระบบการป้องกันและควบคุมทางสังคม (social prophylaxis) อันได้แก่สิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการควบคุมและริดรอนฐานอำนาจของผู้ที่จะเป็นภัยอันตรายทางการเมือง ผู้เผด็จการจะไม่ยอมเสี่ยงต่อภัยอันตรายใด ๆ ที่จะต้องทำให้การปกครองต้องล้มเหลว ฉะนั้นจึงยึดหลักที่ว่า "หากมีความสงสัยใด ๆ ก็จงกำจัดผู้ที่ถูกกล่าวหา (in dubio contrareum) และถ้าจำเป็นก็จะต้องทำลายผู้ที่น่าสงสัยทั้งหมด"^{๑๕} ซึ่งได้รับอิทธิพลจากนักอาชญาวิทยา Lombroso Ferri และ Garofolo ที่ว่าด้วยการป้องกันทางสังคมและมาตรการในการปกครองกันต่าง ๆ ที่ใช้ปฏิบัติต่อบุคคลในชุมชนของการปกครองแบบเผด็จการ มักจะกำหนดการป้องกันและการควบคุมสังคมที่สลับซับซ้อน เช่น การออกกฎหมายให้อำนาจในการสอบสวนและลงโทษแก่ฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย เปิดโอกาสให้ศาลมีขอบเขตในการพิจารณา เพื่อที่จะไม่ยอมให้ผู้ต้องสงสัยหรือหลักฐานรอดพ้นไปได้ทั้ง ๆ ที่การฟ้องร้องมีหลักฐานอ่อน"^{๑๖}

การปฏิบัติการของตำรวจกับการเมืองอาจจะสรุปได้ว่า วิธีการปฏิบัติภารกิจของตำรวจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเมืองได้แก่

1. การสร้างความกลัว (terror) ภารกิจของตำรวจในลักษณะของการสร้างความกลัว ได้แก่การปราบปรามใช้วิธีการรุนแรง, การจับกุม, การบังคับ, การชู้, การกำจัด ฯลฯ
2. การควบคุมบังคับและจำกัดในสิทธิเสรีภาพของบุคคลและสื่อมวลชนทั้งหมด
3. การโฆษณาชวนเชื่อต่อมวลชน

^{๑๔} จรูญ สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ : ฉบับพิศดารแนวทฤษฎีและประยุกต์ (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 471.

^{๑๕} จรูญ สุภาพ, การเมือง (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 73.

^{๑๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า 74.

4. การหาข่าวความเคลื่อนไหวของฝ่ายตนและฝ่ายตรงข้าม
5. การให้รางวัล (reward) เป็นการดึงดูดจิตใจ
6. การให้และรับสินบน (corruption)
7. การสร้างความชอบธรรม (legitimacy) ของรัฐบาลและของตำรวจเอง

โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ที่ตำรวจมีอยู่ในการทำลายและดึงดูดศัตรูและอื่น ๆ

8. การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว (personal relations) ในการปฏิบัติการ ไม่ว่าจะเป็นการจูงใจ, หาข่าว หรือการสร้าง ความกลัวและอื่น ๆ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้วิธีการสร้างความกลัว (terror) นับว่าเป็นวิธีหลักที่จำเป็นที่สุด การกระทำไม่จำเป็นจะต้องมีหลักฐานก่อนจะมีการปฏิบัติการ ซึ่งสามารถส่งผลในทางจิตวิทยา (psychological) ในการหยุดยั้ง, ระวัง หรือทำให้เกิดการชะงักล่าช้าในการปฏิบัติการของฝ่ายศัตรู

จากพฤติกรรมของตำรวจทั้งในประเทศพัฒนาและด้อยพัฒนา ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยกับเผด็จการล้วนแล้วแต่เป็นที่ยอมรับทั้งในแง่ทฤษฎีของผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ (authority) และในทางปฏิบัติที่เป็นจริง ได้ว่า ตำรวจกับการเมืองนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกจากเสียจากว่าในระบอบประชาธิปไตยและประเทศพัฒนามักจะมีกฎเกณฑ์ป้องกันมิให้ตำรวจกับการเมือง มีความสัมพันธ์กันอย่างรัดกุม ถึงแม้ว่าจะมีบ้างก็ไม่มากนัก ส่วนในประเทศที่มีการปกครองแบบเผด็จการหรือประเทศด้อยพัฒนาซึ่งขาดการพัฒนาการทางการเมือง ตำรวจกับการเมืองมักจะแยกกันไม่ออกในการแสวงหาและพิทักษ์รักษาอำนาจในการเมือง ตลอดจนผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายเสมอ

ต่อมาเราจะศึกษาถึงบทบาทของตำรวจสันติบาลในอดีตว่ามีบทบาททางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทยอย่างไร มีส่วนสนับสนุนและเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยของไทยได้มากน้อยแค่ไหน โดยศึกษาในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงสมัยนายกเปรม ติณสูลานนท์ ภายใต้ันโยบายการเมือง การทหาร 66/2523 และ 66/2525

บทบาทของตำรวจสันติบาลในอดีต (พ.ศ. 2475-2525)

กองตำรวจสันติบาล มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการสืบสวนและรายงานความเคลื่อนไหวของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่มีการกระทำเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศหรือราชการแผ่นดิน สืบสวนหรือร่วมสืบสวนคดีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวน หรือคุกคามความสงบเรียบร้อยของประชาชน สืบสวนหรือสอบสวนคดีความผิดเกี่ยวกับความผิดต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐบาลในราชอาณาจักร ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐบาลนอกราชอาณาจักร ความผิดต่อความสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศ ความผิดต่อกฎหมายป้องกันคอมมิวนิสต์ หรือความปลอดภัยของชาติ ดำเนินการถวายความอารักขาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ และพระบรมวงศานุวงศ์ อารักขาความปลอดภัยสถานที่ และบุคคลสำคัญทั้งฝ่ายไทยและชาวต่างประเทศ พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายสัญชาติ การเนรเทศ การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การนิมนต์ และเทกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสม เคม และมูลนิธิ^๗

ดังจะเห็นว่าบทบาทหน้าที่ของตำรวจสันติบาลนั้น เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเมืองและโดยอ้อมทางอ้อมสิ่ง ในประเทศไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย

จากหลักฐานเชิงประจักษ์ได้ปรากฏอย่างเด่นชัดในช่วงระยะเวลาที่ พ.ศ.อ. หลวงอดุลเดชศรีส ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ (2475-2488) ทหารเข้ามามีอำนาจในกรมตำรวจ ทำให้กรมตำรวจขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา ขาดความอิสระ (autonomy) โดยเจเนาะตำรวจสันติบาล ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับเสถียรภาพทางการเมืองโดยตรง ได้ตกเป็นเครื่องมือทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองที่ขึ้นมาใช้อำนาจ เพื่อปราบปรามผู้ทำตัวเป็น

^๗ กรมตำรวจ, ระเบียบกรมตำรวจว่าด้วยการกำหนดหน้าที่การงานในราชการกรมตำรวจ พ.ศ. 2508 (พระนคร : โรงพิมพ์กรมตำรวจ, 2508), หน้า 101

ปรปักษ์ต่อรัฐบาล และผู้ที่ถูกสงสัยว่าจะเป็นภัยต่อรัฐบาล”

นอกจากบทบาทในคดีการเมืองแล้ว ตำรวจในยุคสมัยของหลวงอดุลเดชจรัส ยังตอบสนองต่อนโยบายชาตินิยม (nationalism) ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในชื่อ นโยบายรัฐนิยม เพื่อที่จะสร้างความเป็นชาตินิยม และความเกินชาตินิยมนี้จะมารวมศูนย์ที่รัฐ กล่าวคือ รัฐเป็นตัวแทนของชาติและประชาชนในการที่จะรักษามลประโยชน์ของชาติโดยส่วนรวม ซึ่งทำให้รัฐมีบทบาทและอำนาจสูงขึ้น ความคิดนี้เรียกว่า รัฐนิยม (statism) นั้นหมายความว่านโยบาย "รัฐนิยม" ของหลวงพิบูลย์ มีองค์ประกอบทางความคิดสำคัญ 2 ประการด้วยกัน กล่าวคือ nationalism และ statism”

นอกจากประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรัฐนิยม ฉบับที่ 10 เรื่องการแต่งกายของประชาชนชาวไทยแล้ว ในเดือนเมษายน 2485 ตำรวจยังได้จับกุมผู้กระทำผิดหลายราย เสียเงินค่าปรับรายละ 6 บาท ในข้อหากระทำผิด พ.ร.บ.บำรุงวัฒนธรรมแห่งชาติ คือ ปล่อยให้ช่างเหล็กหรือช่างโลหะในท้องถิ่นหลวง” ในลักษณะนี้ ตำรวจจึงมีบทบาทในการเป็นกลไกของรัฐบาล ในการจำกัดสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน เนื่องจากบรรดาชนชั้นนำทางการเมืองการทหารในเวลานั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวหลวงพิบูลสงคราม ได้รับอิทธิพลทางความคิดจากมุสโสลินีและฮิตเลอร์”

”ร.ต.อ. เรืองศักดิ์ จริตเอก, "ความรู้ความเข้าใจทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ที่ปฏิบัติหน้าที่ในกองบังคับการตำรวจสันติบาล," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514), หน้า 78.

”สัญญา ตีระวนิช, หนังสือพิมพ์ไทย จากประวัติ 2475 สู่ประวัติ 2516 (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 27.

”กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในระบอบประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 82.

”ประเสริฐ เมฆมนี่, ตำรวจและกระบวนการยุติธรรม คู่มือสร้างเสริมความก้าวหน้าของตำรวจ พนักงานสอบสวน นักกฎหมาย นักการศึกษาและสิ่งทีประชาชนควรรู้, หน้า 127-128.

สภาพของตำรวจในยุคสมัยของหลวงอดุลเดชจรัส ได้รับการกล่าวขานถึงในแง่ลบอย่างมาก ดังที่มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า สมัยของ อ.ตร.ท่านนี้ นับเป็นยุคของตำรวจเชื้อชาติทหารที่ใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขต ขยายอิทธิพลค้ำจุนเสถียรภาพของรัฐบาลอย่างโหดเหี้ยม จนดูเหมือนจะกลายเป็นชาดมนุชย์ธรรมเท่าที่เคยมีตำรวจมา นับว่าหลวงอดุลฯ เป็น อ.ตร.ที่มีอำนาจมากทั้งทางหน้าที่และส่วนตัว แม้แต่จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ก็ยังต้องยอมรับอิทธิพลอันรุนแรงนั้น ตลอดสมัยของ อ.ตร.หลวงอดุลย์ ก็เดียว^{๒๒}

สาเหตุสืบเนื่องมาจากพวกเจ้านายเคยมีอิทธิทธิ์มายาวนาน เกิดความไม่พึงพอใจอย่างรุนแรง ต่อการถูกริดรอนอิทธิทธิ์ รวมทั้งทหารที่ไม่ได้รับอำนาจทางการเมืองและประชาชนที่ยังนิยมระบอบการปกครองเดิม จึงได้มีปฏิริยาขัดขวางอยู่ตลอดเวลา ตำรวจต้องทำงานหนักมาก โดยเฉพาะบทบาทของตำรวจสันติบาล ที่เริ่มมีความสำคัญจริงจังกองหนึ่งในกรมตำรวจ^{๒๓}

โดยสรุปบทบาททางการเมืองของตำรวจสันติบาลในยุคสมัยดังกล่าวนี้ เป็นไปในลักษณะของเครื่องมือทางการเมืองของผู้นำทางการเมือง ในการกำจัดปรปักษ์ทางการเมืองและจำกัดสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน ซึ่งไม่ใช่อำนาจต่อระบบประชาธิปไตยเท่าใดนัก

นอกจากนี้บทบาทในทางการเมืองของตำรวจสันติบาลยังปรากฏให้เห็นเด่นชัดอีกในสมัยของ พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ เป็นอธิบดีกรมตำรวจ ตำรวจได้กลายเป็นผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ทางการเมืองของเต็มเม็ดเต็มหน่วย^{๒๔} ในด้านที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนนั้น พล.ต.อ. เผ่า วางระเบียบปิดปากหนังสือพิมพ์ ห้ามเสนอข่าวการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๒๒} อนันต์ เสนาจันทร์ และคณะ, อันตราย อ.ต.ร. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิษณเศ, 2517), หน้า 25.

^{๒๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า 25-26.

^{๒๔} อนันต์ เสนาจันทร์, มนัส สัตยารักษ์ และ วราสิทธิ์ สุมน, อันตราย อ.ต.ร., หน้า 77-38

ประชุมสภาป้องกันราชอาณาจักร ชำวงการประชุมสภากลางใหม่ ชำการประชุมสภาของ 3 กองทัพ ห้ามเสนอชำวงการเคลื่อนไหวของกองทัพไทยในเกาหลี ถ้าราชการไม่ตกลง ห้ามวิพากษ์วิจารณ์การเมืองระหว่างประเทศ^{๕๕} ตำรวจสันติบาลซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับเสถียรภาพทางการเมืองจึงต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

จนกระทั่งถึงวันที่ 6 ตุลาคม 2516 ได้เกิดคดีประวัติศาสตร์ซึ่งอยู่ในความทรงจำของตำรวจสันติบาลในช่วงต่อมากล่าวคือ กรณีที่นายธีรยุทธ บุญมี อดีตเลขาธิการศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย พร้อมกับพวกได้แก่ นายประพันธ์ศักดิ์ กมลเพชร, นายบุญส่ง ชเลธร นายมนตรี จิงศิริอารักษ์, นายพนม สุวรรณพานิช, นายทวี หมี่เนียร, นายวิสา คัญทัพ, นายธัญญา บุญชูภูจารา, นายปรีดี บุญซื่อ, นายชัยวัฒน์ สุรวิชัย, นายบัณฑิต เอ็งนิลรัตน์, นายก้องเกียรติ คงคา, ได้ร่วมกันทำการแจกใบปลิวเพื่อเรียกร้องรัฐธรรมนูญโดยได้รับการสนับสนุนจากบุคคลสำคัญทางการเมืองและบุคคลสาขาอาชีพต่าง ๆ ประมาณ 100 คน เจ้าหน้าที่ตำรวจสันติบาล โดยมี พล.ต.ต.ชัย สุวรรณนคร เป็นผู้บังคับการตำรวจสันติบาลได้ทำการจับกุม นายธีรยุทธ บุญมี กับพวกดังกล่าวในวันที่ 6 ตุลาคม 2516 การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่กระทำด้วยความรวดเร็วจับไว โดยตั้งข้อหาว่ามีพฤติการณ์เป็นกบฏล้มล้างรัฐบาลผ่านประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 4 และกระทำการอันเป็นคอมมิวนิสต์^{๕๖}

ผลของการจับกุมปัญญาชน นิสิต นักศึกษา ทำให้รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะตำรวจสันติบาลได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางและเป็นปัจจัยหนึ่งของมูลเหตุที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ 14-16 ตุลาคม 2516 ภายหลังจากที่วิกฤตการณ์สิ้นสุดลงสถานภาพของตำรวจสันติบาลได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชน สื่อมวลชนและนักการเมืองว่า มีส่วนในการปราบปรามประชาชนที่เรียกร้องรัฐธรรมนูญในวันที่ 16 ตุลาคม 2516 ภาพพจน์ของตำรวจสันติบาล ในช่วงนี้เป็นไปในทางลบ ประชาชนมีความนึกคิดว่าการปฏิบัติหน้าที่ลับของตำรวจ

^{๕๕} สุกัญญา ตีระวนิช, หนังสือพิมพ์ไทย จากปฏิวัติ 2475 สู่ปฏิวัติ 2516

(กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 32-33.

^{๕๖} สุธรรม แสงปทุม, ผมน่านเหตุการณ์ 6 ตุลาคม มาได้อย่างไร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดาวหาง, 2522) หน้า 5.

สันติบาลมีส่วนในการสร้างความน่าสะพึงกลัวให้กับประชาชน โดยทั่วไปด้วย

ต่อมาภายหลังปี 2516 ความรุนแรงทางการเมือง (political violence) ในลักษณะต่าง ๆ เช่น การเดินขบวน การประท้วง การนัดหยุดงาน การกล่าวโฮปาร์ค การกล่าวโจมตีรัฐบาล การวิพากษ์วิจารณ์ได้เกิดขึ้นทั่ว ตำรวจสันติบาลตกอยู่ในสถานะที่ลำบากในการปฏิบัติหน้าที่แม้จะสืบทราบจนได้ข้อมูลหรือพบการกระทำความผิดอันเกี่ยวเนื่องกับการบ่อนทำลายชาติของฝ่ายคอมมิวนิสต์ ตำรวจสันติบาลก็ไม่สามารถจะปฏิบัติการได้อย่างคล่องตัว เพราะเป็นช่วงที่สถานการณ์ทางการเมืองกำลังวุ่นวาย ความรุนแรงได้เกิดมากขึ้นเป็นลำดับ กลุ่มมวลชนจัดตั้ง เช่น กลุ่มกระทิงแดง กลุ่มนวพล กลุ่มปืนสวรรค์ 60 ลูกเสือชาวบ้าน ได้ก่อความรุนแรงและเกิดปะทะกับนักศึกษาจนนักศึกษาได้รับบาดเจ็บ มีการขว้างปาระเบิดการลอบสังหาร (assassination) ผู้นำทางการเมืองในหมู่ของชาวนา ประชาชน เช่น การเสียชีวิตของ นายแสง รุ่งนรินทร์กุล, นายนิสิต จิงโสภณ, นายจินดา ศรีบุญเรือง, นายปรีดา จันदानนท์, นายอมเรศ ไชยสะอาด และนายบุญสนอง บุญโยทยาน เป็นต้น^๗ การตายของบุคคลเหล่านี้เป็นไปอย่างลึกลับ เจ้าหน้าที่ตำรวจโดยเฉพาะตำรวจสันติบาลไม่สามารถสืบสวนหาหลักฐานและแถลงถึงสาเหตุการตายให้แก่ประชาชนได้ทราบอย่างชัดเจนได้ ประเด็นดังกล่าวนี้อาจเป็นมูลเหตุทำให้ประชาชนเคลือบแคลงสงสัยไม่พอใจจนเกิดการณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะตำรวจสันติบาล จนกระทั่งเมื่อเกิดความรุนแรงเมื่อ 6 ตุลาคม 2519

ภายหลังวิกฤตการณ์ทางการเมือง 6 ตุลาคม 2519 รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้เข้าบริหารประเทศ การบริหารงานของรัฐบาลธานินทร์ มีลักษณะอนุรักษนิยมอย่างรุนแรง การปราบปรามคอมมิวนิสต์ การกวาดล้างนี้กระทำทั้งในด้านตัวบุคคลและ เอกสาร นอกจากนี้ยังได้มีการควบคุมสื่อสารมวลชน ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบสิ่งพิมพ์ เรียกตัวบรรณาธิการต่าง ๆ มาตักเตือนและประกาศรายชื่อหนังสือพิมพ์ที่ตกอยู่ในข่ายสงสัยจะมีการ

^๗ สุธรรม แสงปทุม, ผมน่านเหตุการณ์ 6 ตุลาคม มาได้อย่างไร? (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดาวหาง, 2522), หน้า 5.

กระทำอันเป็นผลร้ายต่อความมั่นคงของชาติ^{๙๙} และมีการปิดหนังสือพิมพ์ทั้งหมด 22 ครั้ง ผลของการดำเนินนโยบายดังกล่าวก่อให้เกิดภาวะการไร้ความชอบธรรมของระบบอย่างรุนแรง ซึ่งทำให้ นิสิต นักศึกษา ปัญญาชน เข้าร่วมงานกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ประมาณกันว่ามีจำนวนประมาณ 2,000-3,000 คน^{๑๐๐} พคท. ได้ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง จากการศึกษาของ กนก วงษ์ตระหง่าน ประมาณกันว่าในปี 2520-2521 พคท.สามารถขยายกิจกรรมออกไปถึง 52 จังหวัด จาก 71 จังหวัดทีเดียว^{๑๐๑}

การขยายกิจกรรมของ พคท.ที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางส่งผลกระทบโดยตรงต่อหน่วยที่ต้องสืบทราบความเคลื่อนไหวของ พคท. นั่นคือ ตำรวจสันติบาล ซึ่งต้องเพิ่มความระมัดระวังในการสืบความเคลื่อนไหว และจะต้องมีความตื่นตัว ป้องกันเหตุร้ายให้ทันทุกสถานการณ์เพื่อระงับเหตุแห่งการก่อความไม่สงบให้ทันที่^{๑๐๒} ซึ่งได้รับมอบหมายหน้าที่เกี่ยวกับการติดตามความเคลื่อนไหวและวางมาตรการต่อต้านการกระทำผิดต่อความมั่นคงของรัฐ โดยเฉพาะอย่าง

^{๙๙}กมล สุพานิช-ชั้นปราบ และ สุจิต บุญบงการ, "ความรุนแรงทางการเมืองกับพัฒนาการทางการเมืองไทย," เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุโขทัยธรรมมาธิราช 2528), หน้า 313-316.

^{๑๐๐}"หนังสือพิมพ์กับรัฐบาลรบกันมาจาก ปว.14 - ปร.42," ปริทัศน์, ปีที่ 1 ฉบับที่ 30 (วันที่ 14 ตุลาคม 2520) : 23-24 และ "วิเคราะห์บทบาทหนังสือพิมพ์ในยุคปฏิรูป," อาทิตย์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 12 (วันที่ 20 กันยายน 2520) : 44-45.

^{๑๐๑}Kanok Wongtrangan, "The Revolutionary Strategy of the Communist Party of Thailand: Change and Persistence," in Armed Communist Movement in Southeast Asia (Singapore: Institute of Southeast Asia Studies, 1984), p.4

^{๑๐๒}"เอกสารประกอบการฝึกอบรมข้าราชการตำรวจสันติบาล หลักสูตรการเอาชนะคอมมิวนิสต์ขั้นก้าวหน้าสำหรับข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร 16 - 27 กันยายน 2528," : 2-3.

ยิ่งการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์¹⁰² โดยเฉพาะการทำหน้าที่ติดตามวิธีการดำเนินการและแนวโน้มการเคลื่อนไหวของ พคท. ที่มุ่งกระทำต่อบุคคล คณะบุคคล องค์กรทางการเมืองและองค์กรมวลชนอื่น ๆ มาวิเคราะห์เพื่อประกอบในการประเมินสถานการณ์ติดต่อประสานงานร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการวางมาตรการป้องกันและต่อต้านการแทรกซึมบ่อนทำลายของคอมมิวนิสต์¹⁰³

การปฏิบัติงานทางการเมืองของตำรวจสันติบาลดังกล่าวเบื้องต้นได้ชี้ให้เห็นถึงภารกิจของตำรวจสันติบาลว่าเป็นงานด้านการข่าวกรองการต่อต้านการข่าวกรองและการรักษาความปลอดภัยเพื่อความมั่นคงของชาติ โดยเฉพาะด้านการเมืองเป็นการปฏิบัติงานพิเศษต้องการผลการสืบสวนที่รวดเร็วทันเวลา เมื่อกรมตำรวจและรัฐบาลจะสามารถนำไปใช้พิจารณาแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหรือกำลังจะเกิดขึ้นได้อย่างทัน่วงที เป็นงานที่จำเป็นจะต้องติดตามความเคลื่อนไหวทางการเมืองในเกือบทุกด้านอย่างต่อเนื่อง เพื่อเสนอให้กรมตำรวจและรัฐบาลทราบ

ต่อมาเมื่อรัฐบาลและ ฯพณฯ เปรม ติณสูลานนท์ ได้ประกาศใช้นโยบายทางการเมืองนำการทหาร ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 และ 65/2525¹⁰⁴ ผลของคำสั่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ ยุทธวิธีในการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์อย่างสิ้นรากฐาน ซึ่งนั่นย่อมส่งผลกระทบต่อวิธีการดำเนินการของตำรวจสันติบาล

¹⁰² กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง, คำสั่งที่ 137/2520 เรื่องกำหนดหน้าที่การงานของตำรวจสันติบาล, ลงวันที่ 9 กันยายน 2520, : 1.

¹⁰³ กองตำรวจสันติบาล กรมตำรวจ, "เอกสารประกอบการบรรยายสรุปเนื่องในโอกาส พล.ต.อ.ณรงค์ มหานนท์ อ.ตร.และคณะตรวจเยี่ยมกองตำรวจสันติบาล," เมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2526 : (เอกสารอัดสำเนา)

¹⁰⁴ โปรดดูคำบรรยายและคำให้สัมภาษณ์ของ พลโท ชวลิต ยงใจยุทธ 2523 - 2528 (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศ.ส.,ม.ป.ป.), และซ้ำแหล่งนโยบายกองทัพ (กรุงเทพมหานคร ม.ป.ท., ม.ป.ป.).

โดยตรง เนื่องจากมีหน้าที่สืบความเคลื่อนไหวของ พคท. เพื่อรองรับนโยบายการเมืองนำการทหาร ผู้บังคับบัญชาระดับสูงในหน่วยสันติบาลได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของนโยบายการเมืองนำการทหาร 66/2523 และ 66/2525 ซึ่งมีเนื้อความ: เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามหลักสูตร "การต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ซึ่งเป็นพื้นฐานสำหรับข้าราชการตำรวจชั้นประทวน" และการอบรมตามหลักสูตร "การต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ขั้นก้าวหน้า" สำหรับข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร^{๑๐๕} ขึ้นจำนวนหลายรุ่น และมีลักษณะต่อเนื่องถาวร

การดำเนินการตำรวจสันติบาลในเบื้องต้นได้ชี้ให้เห็นถึงความเข้าใจต่อนโยบายการเมืองนำการทหารตามนโยบาย 66/2523 เป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะตำรวจสันติบาลเป็นผู้ใกล้ชิดกับประชาชน การปฏิบัติทางการเมืองทั้งมวลมีความเกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างใกล้ชิด ตั้งแต่ตำรวจสันติบาลได้ใช้หลักการและวิธีทางประชาธิปไตยในการปฏิบัติหน้าที่อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องแล้ว นั้นย่อมเป็นการลดเงื่อนไขของการขยายตัวของ พคท. และที่สำคัญคือ ตำรวจสันติบาลจะไม่ตกเป็น "แนวร่วมมมมกลับของ พคท."^{๑๐๖}

^{๑๐๕} เอกสารโครงการฝึกอบรมตำรวจสันติบาล 2 กันยายน 2528 (เอกสารอัดสำเนา)

^{๑๐๖} คำว่า "แนวร่วมมมมกลับ" นี้ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เสนาธิการทหารบก ได้อธิบายว่าหมายความว่า นายทุน ข้าราชการ หรือผู้กดขี่ขูดรีดที่ต่อต้านคอมมิวนิสต์ ได้ใช้อำนาจหน้าที่ของตนเองลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน กดขี่ประชาชน คิดว่าคงมีความคิดไม่เหมือนตน หรือขัดแย้งกับตนเป็นคอมมิวนิสต์ ใครพูดประชาธิปไตยก็เหมาะว่าเป็นคอมมิวนิสต์ปราบปรามประชาชนเดินขบวนเรียกร้องความเป็นธรรมก็หาว่าก่อความไม่สงบ เป็นแนวร่วมคอมมิวนิสต์จัดการปราบปรามจับกุมคุมขัง ประชาชนทนไม่ได้ก็หนีเข้าป่าจับอาวุธต่อสู้กับเจ้าหน้าที่มากขึ้น กำลังรบของ พคท. ก็แข็งแกร่งมากขึ้น ชวลิต ยงใจยุทธ (พล.อ.) คำบรรยายและคำให้สัมภาษณ์ของ พลโท ชวลิต ยงใจยุทธ 2523 - 2528, หน้า 292.

จึงได้กล่าวว่า ตำรวจสันติบาลในช่วงนี้ได้รับการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ความคิดและการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจสันติบาล ซึ่งจะพบว่ามีการพัฒนาไปในแนวทางที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคมและนโยบาย 66/2523 ของรัฐบาล ซึ่งมีเจตจำนงในการส่งเสริมระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตำรวจสันติบาลในฐานะกลไกของรัฐส่วนหนึ่งก็ได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นี้อย่างเด่นชัด ซึ่งถ้าตำรวจสันติบาลได้นำเจตนารมณ์นี้ไปใช้อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอแล้ว ก็เป็นที่คาดหวังได้ว่าประชาชนชาวไทยจะได้รับการคุ้มครองในสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองอย่างมั่นคง

การปฏิบัติงานทางด้านความมั่นคงของชาติซึ่งตำรวจสันติบาลนั้นจะเป็นผู้รับผิดชอบภารกิจนี้เป็นส่วนใหญ่ การปฏิบัติงานตำรวจสันติบาลนั้นเกี่ยวพันกับการเมืองโดยตรงภารกิจแต่ละช่วงนี้มีความแตกต่างกันตั้งแต่ 6 ตุลาคม 2519 ภารกิจหลักปราบปรามผู้มีจิตใจฝักใฝ่คอมมิวนิสต์ แนวร่วมพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยอย่างรุนแรง แต่พอมานในสมัยรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ประกาศใช้นโยบาย 66/2523, 66/2525 ฝึกอบรมตำรวจชั้นสัญญาบัตร มีการเปลี่ยนแปลงหลักสูตร การฝึกอบรม - ปรับปรุงเนื้อหาให้สอดคล้องกับนโยบายระดับชาติ พร้อมทั้งได้ปรับปรุงภารกิจและหน้าที่เพื่อความพร้อมในการปฏิบัติภารกิจอย่างสมบูรณ์¹⁰⁷

สรุป

ตำรวจสันติบาลในปัจจุบัน จึงมีการปรับปรุงภารกิจและหน้าที่ให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย เพื่อความเป็นกลางทางการเมือง และปฏิบัติงานตามหน้าที่ ในการดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข¹⁰⁸

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰⁷ เอกสารโครงการฝึกอบรมตำรวจสันติบาล 2 กันยายน 2528 (เอกสารอัดสำเนา)

¹⁰⁸ สรุปจากการให้สัมภาษณ์ของ พ.ต.อ.ประจักษ์ บุญดวง, รองผู้บังคับการตำรวจสันติบาล, เมื่อ 30 มีนาคม 2535 ณ กรมตำรวจ

ดังนั้นจากภาพรวมเราจะเห็นได้ว่า บทบาทของสันติบาลในอดีตแตกต่างจากปัจจุบัน จากการที่ตำรวจสันติบาลเคยเป็นเครื่องมือทางการเมืองของรัฐบาลในระบบเผด็จการ แต่ในปัจจุบัน สันติบาลกลับกลายเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างประชาธิปไตยของรัฐ เริ่มตั้งแต่มีการนำนโยบาย 66/2523 และ 66/2525 มาใช้ เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ทำให้ตำรวจสันติบาลได้รับความรู้และความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ส่งเสริมต่อระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น ตลอดจนทำให้กระบวนการเรียนรู้และการอบรมกลุ่มเหล่าทางการเมืองของสันติบาล เปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย เพื่อความสอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของรัฐที่จะส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามนโยบาย 66/2523

จากการทำงานของตำรวจสันติบาล ที่ต้องเกี่ยวกับการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ตำรวจสันติบาลจึงต้องมีความรู้ความเข้าใจในการเมืองระบบประชาธิปไตยเป็นอย่างดี รวมถึงการมีบทบาทที่เอื้ออำนวยต่อการเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตย ทั้งในบทบาทที่เป็นเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และในฐานะที่เป็นประชาชนคนหนึ่ง เพื่อเป็นการสนองตอบนโยบายของรัฐในระบอบประชาธิปไตยด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย