

บทที่ 2

แนวคิดเชิงทฤษฎี

ตำรวจ (Police)

ได้มีผู้สันนิษฐานที่มาของคำนี้ไว้หลายท่าน อาทิ P.J. Stead ได้ให้ความเห็นว่า เป็นที่ยอมรับกันในหมู่นักเขียนชาวฝรั่งเศสหลายคนว่า ระบบตำรวจของฝรั่งเศสมีมาตั้งแต่สมัยโรมัน¹ ร.ต.ต. โต๊ะ บุญรัตน์พันธ์ ได้เขียนไว้ว่า คำว่า Police เกิดขึ้นในสมัยพระเจ้า Charles ที่ 5 ของฝรั่งเศส โดยมีพระราชหัตถเลขาน่า โปลิศ คือผู้ที่มีหน้าที่ระงับทุกข์บำรุงสุขและเพื่อความสุখেสมสำราญแก่อาณาประชาราษฎร์ โดยเอามาจาก²

P = politeness

O = obedience

L = legal knowledge

I = investigation

C = co-operation

E = energy

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹John Coatman, Police (London : Oxford University Press, 1959), p. 2.

²โต๊ะ บุญรัตน์พันธ์, ร.ต.ต., "ตำนานตำรวจไทยโดยย่อ," ตำรวจ เล่ม 2 ตอนที่ 5 (มิถุนายน 2476) : 659.

สำหรับ John coatman มีความเห็นว่าคำว่าตำรวจ (police) นั้น คือองค์การของฝ่ายบริหาร³ โดยทำหน้าที่บังคับและควบคุมให้เป็นไปตามระเบียบ, กฎ, กฎหมาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับสาธารณะ ป้องกันปราบปราม สืบสวนสอบสวนอาชญากรรม ตลอดจนการจราจรซึ่งกำลังขยายตัวขึ้นทุกขณะ⁴ โดย Coatman ได้กล่าวถึงความเป็นมาของตำรวจว่า กิจการตำรวจเกิดขึ้นในฝรั่งเศส, เยอรมันและอังกฤษในศตวรรษที่ 18 ในเยอรมันใช้คำว่า polizei⁵ ในอังกฤษนั้นสันนิษฐานว่าในปี 1714 คำว่า Commisioners of Police เกิดขึ้นในสกอตแลนด์ แต่ไม่แพร่หลายนักในปี 1790 คำว่าตำรวจ (police) ได้แพร่หลายออกไปในชื่อของ Marine Police มีหน้าที่ควบคุมป้องกันท่าเรือนครลอนดอน⁶ ใน Oxford Dictionary กล่าวไว้ว่าตำรวจ (police) คือบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งหรือจ้างเป็นทางการเพื่อรักษาระเบียบ (keep order), บังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย (inforce regulations) หรือรักษาความมั่นคงทางการเมือง⁷

Bruce Smith ได้กล่าวว่า ตำรวจ (police) หมายถึงองค์การซึ่งประกอบด้วยข้าราชการพลเรือนที่คัดเลือกจากประชาชนที่มีหน้าที่ปราบปรามอาชญากรรม ความวุ่นวายของมวลชนและความคุมคามความเรียบร้อยในการใช้ทางหลวงแผ่นดิน⁸

³John Coatman, Police, p. 175.

⁴Ibid, p. 154.

⁵John Coatman, Police (London:Oxford University Press, 1959)

⁶Ibid, p. 2.

⁷Ibid, p.2.

⁸Bruce Smith, Police Systems in The Unitedstatos (Newyork : Harper & Brothers Publishers, 1949), p. 6.

Colonel George F. Chandler ได้กล่าวไว้ในหนังสือ *The police-Man's Art* มีความว่าตำรวจ (police) เป็นชื่อที่กำหนดขึ้นแก่หน่วยงานที่มีอำนาจในทางการบริหารหน่วยหนึ่งหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับ⁹

Raymond B. Fosdick ได้เขียนหนังสือ *European Police* ว่า ตำรวจ (police) ในปัจจุบันเราหมายถึงพลังขั้นต้นตามกฎหมาย ในการรักษาคุ้มครองสิทธิของแต่ละบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดไว้¹⁰

สำหรับ Han J. Morgenthau ได้กล่าวถึงคำว่าตำรวจ (police) มาจากภาษากรีก หมายถึงบุคคลที่ทำการของรัฐบาลเกี่ยวข้องกับความสงบภายใน, ระเบียบและสวัสดิการ นอกจากนี้ยังรวมถึงการรับนโยบายรัฐบาลไปปฏิบัติเพื่อความมั่นคงภายใน, ความสะอาด ศิลธรรมและยกระดับมาตรฐานในการครองชีพของประชาชน¹¹

นอกจากนี้ยังมีผู้สรุปคำว่าตำรวจ (police) ไว้ว่า ตำรวจ (police) คือบุคคลซึ่งสังกัดองค์การที่รัฐได้ก่อตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบในด้าน¹²

⁹George F. Chandler, The Policeman's Art in Bruce Smith, p. 16.

¹⁰Raymond B. Fosdick, European Police in Bruce Smith, p. 16.

¹¹Han J. Morgenthau, Truth and Power (New York : Praeger Publishere, 1970), p. 298.

¹²นิพนธ์ บุญยุกณะ, พ.ต.อ., "การบริหารงานตำรวจ," (ตำราประกอบคำบรรยายคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2506), หน้า 65.

1. พื้ทักษ์รักษาความปลอดภัยแก่ชีวิตและทรัพย์สินมิให้ถูกละเมิด
2. จับกุมปราบปรามผู้กระทำผิดตามกฎหมาย
3. ดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามรูปคดีภายในขอบเขตอำนาจ
4. คุ่มครองป้องกันมิให้มีการล่วงละเมิดกฎหมายข้อบังคับคำสั่งต่าง ๆ ทั้งโดยเจตนาหรือไมก็ก็ตาม

ดังนั้นอาจสรุปได้ว่า ตำรวจ (police) คือบุคคลหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม บำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชนด้วยความยุติธรรม

จากคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้นอาจกล่าวได้ว่ากิจการตำรวจย่อมเป็นส่วนประกอบที่สำคัญที่สุดของการปกครองหรือการบริหารประเทศ ไม่ว่าจะประเทศนั้น ๆ จะมีรูปการปกครองในระบอบใดเพราะภารกิจเบื้องต้นของตำรวจคือ การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม คุ่มครองชีวิตทรัพย์สิน และเสรีภาพของประชาชน¹³ และยิ่งเสมือนเป็นกองกำลังที่จะสนับสนุนให้ฝ่ายบริหารดำเนินการปกครองประเทศเป็นไปด้วยความเรียบร้อย¹⁴ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่ากิจการตำรวจมีความสัมพันธ์กับการบริหารอยู่มาก คือเป็นผู้รับอำนาจจากรัฐในการที่ เป็นผู้รักษากฎหมาย (law enforcement) บำรุงเมืองเพื่อความสงบสุขของประชาชน และประชาชนย่อมได้รับผลจากการกระทำของตำรวจอย่างทันทีในเรื่องความยุติธรรม และเสรีภาพ

¹³ A.C. Germann, Frank D. Day, and Robert R.J. Gallabi, Introduction to Law Enforcement (Springfield Illinois : Charles C. Thomas Publisher, 1963), p. 25.

¹⁴ นิพนธ์ บุญยพานะ, พ.ต.อ., "การบริหารงานตำรวจ," หน้า 65-66.

การเมือง (politics)

เป็นสิ่งที่อยู่คู่เคียงกับชีวิตมนุษย์ตลอด มานับตั้งแต่อดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบัน คำว่า การเมือง (politics) นี้ได้มีผู้ให้ทัศนะแนวความคิดต่างกันไปในช่วงสมัยนครรัฐกรีก จนถึงต้นศตวรรษที่ 20 นั้น การศึกษาในเรื่องการเมืองหรือรัฐศาสตร์ (political science) ไปในแง่ของปรัชญา (philosophy) โดยการชี้จุดมุ่งหมายว่าสิ่งใดควรจะเป็น สิ่งใดดี สิ่งใดเลว ออกมาในลักษณะของค่านิยม ในเชิง prescriptive, descriptive และ explanation เป็นส่วนใหญ่¹⁵ ดังนั้นปราชญ์ในช่วงนี้ อาทิ Plato ได้กล่าวว่าการเมืองเป็นเรื่องของการแสวงหาความยุติธรรมและการดำรงชีวิตที่ดีของมนุษย์¹⁶ ส่วน Aristotle นั้นได้เขียนไว้ในหนังสือเรื่อง The Politics ว่า การเมืองเป็นเรื่องของการเกี่ยวพันกับอำนาจ (authority) และการปกครอง (ruling) โดยอำนาจนั้นจะต้องแตกต่างจากอำนาจอื่น คือรัฐบาลหรือองค์อธิปัตย์ต้องมีอำนาจสูงสุดในการปกครอง¹⁷

¹⁵ดูรายละเอียดใน สมบัติ จันทร์วงศ์, "ปรัชญาการเมืองและรัฐศาสตร์," รัฐศาสตร์สาร, ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 (พฤศจิกายน 2515) : 1-24; กมล สมวิเชียร, ศาสตร์แห่งรัฐ (พระนคร : สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, 2517).; David Easton, "Classical Theory," Approached to The Study of Political Science, Ed. by Michael Hass and Nebry S. Jaricl, (Scranton, Penn. : Chandler, 1970), p. 51-73.; Andres Hacker, Political Theory : Philosophy, Ideology, Science (New York : Macmillan, 1961), p. 1-20.

¹⁶ทินพันธุ์ นาคะตะ, ปัญหาประชาธิปไตยของไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แพรวพินทยา, 2516), หน้า 76.

¹⁷Robert A. Dahl, Modern Political Theory (Englewood Cliffs., M.J.: Prentice-Hall, 1963), p. 5.; Also See in George Sabine, p. 82-122.

Machiavelli กล่าวว่าการเมืองนั้นเป็นเรื่องของอำนาจ กิจกรรมทางการเมืองคือการให้รัฐมีอำนาจมาก ๆ และรัฐมีเหตุผลที่จะทำอะไร ๆ ก็ได้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์นั้น เพราะรัฐมีส่วนช่วยให้มนุษย์มีความปลอดภัยอยู่ดีกินดี¹⁹ Hobbes เชื่อว่าการเมืองเป็นเรื่องของการแสวงหาอำนาจเพื่อความปลอดภัยของตนเอง เพราะว่าตามธรรมชาติและธรรมชาติของมนุษย์เต็มไปด้วยความดุร้าย, ป่าเถื่อน มีแต่การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว (self-preservation)²⁰ Bentham มีความเห็นว่าการเมืองเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้มนุษย์สามารถบรรลุผลประโยชน์ส่วนตัวร่วมกับผลประโยชน์ส่วนรวม โดยยึดหลักการคำนวณความผาสุก²¹

ภายหลังจากศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา วิทยาศาสตร์ได้เข้ามามีบทบาทในทางการศึกษาวิชารัฐศาสตร์ หรือการเมือง โดยเป็นการศึกษาถึงเหตุและผลอย่างมีระเบียบขั้นตอนในทางวิทยาศาสตร์ มีการหาข้อมูล วิเคราะห์และสรุปผล (empirical) โดยศึกษาถึงในทางพฤติกรรมศาสตร์ (behavioral science) มากยิ่งขึ้น²² ตลอดจนพวกที่นิยมการ

¹⁹ ทินนัธส์ นาคะตะ, ปัญหาประชาธิปไตยของไทย, หน้า 78.; Warren Winiarski, A History of Political Philosophy, eds. by Lee Strauss and Joseph Cropsey (Chicago : Rand, 1964), pp. 247-76.

²⁰ ชัยอนันต์ สมทวณิช, ปัญหาและการพัฒนาทางการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530).

²¹ ทินนัธส์ นาคะตะ, ปัญหาประชาธิปไตยของไทย, หน้า 77.

²² สัจจิต บุญบงการ, "วิธีการศึกษาแบบพฤติกรรมในทางรัฐศาสตร์," รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 (พฤศจิกายน 2515) : หน้า 25-43.; Karl W. Deutsch and Lero N. Riescl Bach, "Empirical Theory," in Aporoachs to Study of Political Science, ed. by Michael Hass and Henry S. Kariel (Seranton, Ponn: Chandler, 1970), p. 74-109.

ศึกษาแบบ normative²² อาทิ Marx เชื่อว่าการเมืองเป็นเครื่องมือของชนชั้นผู้ครอบงำ
ผลประโยชน์เพื่อมีอำนาจครอบงำอีกฝ่ายหนึ่ง²³ Webber กล่าวว่าการเมืองเป็นเรื่องของการ
ตัดสินใจขององค์การ เช่นเดียวกับ Snyder สำหรับ Schwazzenberger, Becker,
Bertrand Russell, Lasswell, Kaplan, Sprout,²⁴ Neumann, Norriam ฯลฯ
ล้วนแล้วแต่มีความคิดเห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องของการแสวงหาอำนาจ, การใช้อำนาจเพื่อที่จะ
ควบคุมผู้อื่นให้ปฏิบัติตามความต้องการของตนเอง²⁵ Almond กับ Coleman, Mitchell,
Easton ให้ความหมายการเมือง คือระบบความสัมพันธ์ใด ๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดสรร
สิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ เพื่อสังคม ซึ่งเป็นอำนาจที่ต้องมีการปฏิบัติตาม²⁶ นอกจากนี้แล้ว ยังมีผู้ให้

²²Henry S. Keriell, "Normative Theory," p. 110-121.

²³ทินพันธุ์ นาคะตะ, ปัญหาประชาธิปไตยของไทย, หน้า 77.

²⁴Richard C. Snyder et.al. (eds.), Foreign Policy Decisionmaking (New York : Pree Press, 1962).

²⁵George Schwarzenberger, Power Politics (New York: Frodorick A. Praeger, Inc., Publishor, 1964), p. 14.; Editors, "Introduction," Foundations of National Power, eds. by Harold and Margarot Sprout, (N.Y.: D. Van Npstrand Company, Inc., 1955). p. 39 ; Harold D. Lasswell and Norton A. Kaplan, Power and Society (New Haven : Yale University Press, 1951). p. 74-75; Franz L. Neumann, "Approach to The Study of Political Power," Comparative Politities, eds. by Ray C. Macridis and Bernard E. Brown, (Illinois : The Dorsey Press, 1968), p. 67-75

²⁶David Easton, A Frame Work for Political Analysis (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1965).

คำจำกัดความอีกแง่หนึ่งว่า การเมืองเป็นเรื่องของความขัดแย้ง โดยความขัดแย้งเป็นต้นเหตุแห่งการที่มนุษย์เข้ามาอยู่เกี่ยวกับการเมือง การแสวงหาอำนาจนับตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน บุคคลเหล่านี้ อาทิเช่น Wertheim, Gurr, Marx, Engle เป็นต้น ²⁷

คำวานิยามของการเมืองจึงอาจสรุปได้ว่า การเมือง (politics) คือความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับแบบแผนของรัฐ, สถาบันการปกครอง, อำนาจในการปกครอง, ความขัดแย้ง, การตัดสินใจหรือการกำหนดนโยบายสาธารณะ, ผลประโยชน์, ระบบการเมือง, การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคมตลอดจนถึงการแสดงออกทางพฤติกรรมทางการเมืองในด้านอื่น เช่นการเลือกตั้ง, การปฏิบัติ, การบริหาร, การเคลื่อนไหวของฝูงชน และอื่น ๆ

รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับตำรวจ

รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับตำรวจ (styles of political policing) ที่ได้ถือเป็นแบบปฏิบัติโดยทั่วไปมีหลายลักษณะ แตกต่างกันไปตามประวัติความเป็นมาของการปกครอง การเมือง สังคม เศรษฐกิจ และสถานการณ์แห่งภูมิศาสตร์ ซึ่งการที่จะพิจารณาใช้รูปแบบความสัมพันธ์ลักษณะใดนั้น ย่อมไม่อาจที่จะถือเป็นข้อยุติ หรือใช้ปฏิบัติได้เหมือน ๆ กัน รูปแบบที่เหมาะสมในประเทศหนึ่ง อาจจะไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของอีกประเทศ เป็นต้น ทั้งนี้ย่อมจะขึ้นอยู่กับปัจจัยโครงสร้างแห่งการบริหารอุดมการณ์ทางการเมือง และการปกครองเป็นองค์ประกอบอันสำคัญยิ่ง อย่างไรก็ตามเพื่อประโยชน์ในการ



²⁷ W.F. Wertheim, Evolution and Revolution (Middlessex :

Penguin Books, 1974); Tod Gurr, Why Men Rebel (Princeton, New

Jersey : Princeton University Press, 1972); อ้างใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช

เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-24; โดยอาจสรุปได้ว่า ทฤษฎีความรุนแรงในทางการเมือง คือ

1) ทฤษฎีความขัดแย้งกับทฤษฎีบูรณาการ 2) ทฤษฎีความรุนแรงทางการเมือง

ศึกษาวิเคราะห์ จึงใคร่กล่าวถึงรูปแบบความสัมพันธ์ของตำรวจกับการเมือง ดังที่ได้ปฏิบัติ โดยทั่วไป สรุปรวม 4 แบบ คือ²⁰

1. ตำรวจการเมืองอุปถัมภ์ (รูปแบบของตำรวจการเมืองอุปถัมภ์) (partisan policing style) เป็นการให้ระบบอุปถัมภ์ (patronage system) ระบบเครือญาติ (nepotism system) และระบบพวกพ้อง (spoils system) ภายใต้ อิทธิพลทางการเมืองมากกว่าการบริหารงานประจำของตำรวจ เพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมือง หรือ ประโยชน์อื่น ๆ แห่งพวกพ้องเป็นการเฉพาะ อาทิ มี การบรรจุแต่งตั้ง เลื่อนขั้นตำแหน่ง การโยกย้ายข้าราชการตำรวจ และการพิจารณาให้คุณโทษข้าราชการตำรวจ ที่เป็นไปตามความผันแปรของการเมือง เหล่านี้จะเป็นผลให้ขวัญกำลังใจ และโอกาสก้าวหน้าของตำรวจอาชีพ ตกอยู่ภายใต้หลักความยุติธรรมที่กว้างไกล ทั้งยังเป็นผลให้ประชาชนขาดความไว้วางใจตำรวจอย่างยิ่ง การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจที่ตกอยู่ภายใต้อาณัติ หรืออิทธิพลของนักการเมือง ย่อมไม่ อาจที่จะปฏิบัติหน้าที่เพื่อพิทักษ์คุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ได้ การใช้ระบบ ตำรวจการเมืองอุปถัมภ์ จึงไม่เป็นที่นิยมปฏิบัติกันในปัจจุบัน จนถึงกับได้มีการเรียกร้องใน วงการตำรวจอาชีพให้แยกการบริหารตำรวจออกจากการเมืองเป็นสัดส่วนโดยเด็ดขาด (take the police out of politics) ทั้งนี้เพื่อเป็นปัจจัยเอื้ออำนวยส่งเสริมให้การบริหารงาน ตำรวจเป็นไปตามหลักระบบคุณธรรม (Merit System)

2. ตำรวจวัฒนธรรมท้องถิ่นอุปถัมภ์ (cultural policing style) เป็น ผลสืบเนื่องมาจาก การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีได้ เข้ามามีอำนาจบริหารงานส่วนท้องถิ่น ตาม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁰ ประเสริฐ เมฆมณี, ตำรวจและกระบวนการยุติธรรม: คู่มือสร้าง เสริมความก้าวหน้าของตำรวจ พนักงานสอบสวน นักการศึกษาและสิ่งที่ประชาชนควรรู้ (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, 2523), หน้า 130.

ระบบการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางไปสู่ท้องถิ่น (decentralization) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารส่วนท้องถิ่น จึงถือโอกาสใช้ระบบอุปถัมภ์หรือระบบพวกพ้องแต่งตั้งตำรวจระดับท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาดูแลผลประโยชน์ของพรรคการเมือง ซึ่งได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการหลีกเลี่ยงไม่นำพาต่อการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับจากส่วนกลาง โดยท้องถิ่นได้ประกาศใช้กฎหมายระเบียบข้อบังคับในระดับท้องถิ่นเอง เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่พรรคการเมืองเสียงข้างมากในท้องถิ่นนั้น ๆ ^{๒๙}

3. สหภาพแรงงานของตำรวจ หลักการต้นกำเนิดของสหภาพแรงงานของตำรวจ (Fraternalistic Policing Style) เป็นการวิวัฒนาการมาจากผลการจัดตั้งสหภาพแรงงาน (Trade Unionism) เพื่อคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ของลูกจ้างแรงงานตามระบอบประชาธิปไตย ความเคลื่อนไหวในการจัดตั้งสหภาพตำรวจนี้ ได้ริเริ่มขึ้นจากตำรวจในประเทศอังกฤษ ซึ่งได้จัดตั้งสหภาพตำรวจอังกฤษ (The British Police Union) ขึ้นเป็นแห่งแรก โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเสริมสร้างทัศนคติประสิทธิภาพการบริหารประชาชน เป็นศูนย์กลางเจรจาต่อรองแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องจากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ^{๓๐}

4. ตำรวจนักบริหาร (Administrative Policing Styles) เป็นการมุ่งพิจารณาปรับปรุงระบบการบริหารงานตำรวจที่ยึดมั่นตามหลักคุณธรรม (merit system) เพื่อเป็นปัจจัยสร้างเสริมผู้นำทางการบริหารตำรวจ (a police administrator) ให้เป็นตำรวจนักบริหารที่กล้าตัดสินใจอย่างสมเหตุสมผล และมีความรับผิดชอบทางการบริหารต่อสังคม (administrative processes) ใช้กลุณินพิจารณาคัดเลือก แต่งตั้ง

^{๒๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า 130-131.

^{๓๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า 132.

ผู้บังคับบัญชารับผิดชอบการบริหารงานตำรวจ จากผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสม มีความคิดริเริ่ม มีความชำนาญ มีประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารของตำรวจ มีคุณธรรม มีความประพฤติพื้นฐานความมั่นคงทางจิตใจที่ดี และมีความซื่อสัตย์สุจริต อันเป็นที่ยอมรับนับถือ ประกอบด้วยควมมีลักษณะเป็นผู้นำชุมชน (community leadership) ที่สามารถปฏิบัติงานประสานประโยชน์ต่อนโยบายของรัฐบาล³¹

รูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับการเมืองดังกล่าว เป็นการติดตามสถานการณ์ทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจสังคม รวมทั้งระบบการบริหารงาน และมีลักษณะที่ค่อนข้างจะเป็นเอกเทศจากกัน

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับการเมืองไทยนั้น จะพบว่า ระบบการบริหารงานของตำรวจได้รับการแทรกแซง และครอบงำจากอำนาจทางการเมืองอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากผู้นำทหาร ซึ่งมีอำนาจในทางการเมือง ในวงการตำรวจในอดีตที่ผ่านมา ตำรวจได้ตกเป็นเครื่องมือในทางการเมืองตลอดมา³²

เมื่อพิจารณาถึงอดีตที่ผ่านมา ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 7 ตำรวจจำเป็นต้องเป็นเครื่องมือของนักการเมืองตลอดมา จนถูกวิจารณ์ในวงการเมืองระหว่างประเทศว่าเป็น รัฐตำรวจ (police state) ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้ที่ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ (อ.ตร.) จะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจทางการเมืองแต่ละสมัยของ พล.ต.อ.หลวงอดุลเดชจรัส, พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์, พล.ต.อ.ไสว ไสวแสนยากร จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์, พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์, จอมพล ประภาส จารุเสถียร อธิบดี

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 137 - 138.

³² อนันต์ เสนาจันทร์, มนัส ลัตยารักษ์ และวาราลิทธิ์, อ.ตร.อันตราย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โปธิ์สามต้นการพิมพ์, 2513)

กรมตำรวจ ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิวัติยึดอำนาจทุกครั้ง คณะปฏิวัติมุ่งที่จะรักษาเสถียรภาพ
 ในทางการเมืองของตน จึงตั้งพรรคพวกของตนเองตามระบบอุปถัมภ์ (patronage system)
 เข้ามาดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ^{๓๓}

เนื่องจากคณะปฏิวัติเป็นกลุ่มทหาร ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่กินเงินเดือนของประชาชนนำ
 เงินจากภาษีของประชาชนไปซื้ออาวุธมายึดอำนาจ ดังนั้นอธิบดีกรมตำรวจจึงเป็นทหารทุก
 คราวไป ผลเสียที่เห็นได้ชัดอยู่สองสามประการ ก็คือ ทำให้ตำรวจตกเป็นเครื่องมือของ
 นักการเมืองประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งก็คือ ก่อให้เกิดการแตกความสามัคคีในกรม
 ตำรวจ และสร้างความผิดหวังแก่ตำรวจอาชีพ ซึ่งไม่สามารถที่จะเข้าไปบริหารกรมตำรวจ
 ด้วยตัวเองได้^{๓๔}

ผลกระทบที่เกิดจากการแต่งตั้งให้ทหารเข้ามาเป็นอธิบดีตำรวจ ได้แผ่ขยายไป
 สู่มหาชนซึ่งมองเห็นไม่ชัด แต่ก็เห็นมหากษัตริย์ที่ใหญ่หลวง กล่าวคือ การที่ผู้ครองอำนาจโดยการ
 ปฏิวัติเข้ามามีบทบาททางการเมือง ก็มุ่งที่จะรักษาอำนาจของตนเองให้มั่นคงอยู่ตลอด
 ไป ดังนั้นเพื่อรักษาเสถียรภาพของตนเองและพรรคพวกญาติพี่น้อง ผู้ครองอำนาจจึงต้อง
 พยายามที่จะสร้างบารมีในทุก ๆ วิถีทาง โดยมุ่งกอบโกยแต่เงินทอง อามิสสินจ้าง เพราะ
 เงินเป็นเครื่องค้ำจุนอำนาจบารมีที่สำคัญประการหนึ่ง เมื่อใดมีการปฏิวัติยึดอำนาจเปลี่ยนแปลง
 ผู้บริหารประเทศ ผู้เข้ามาใหม่เปรียบเสมือนเหลือบฝูงใหญ่ พยายามที่จะสร้างเสริมฐานะ
 ทางการเงินและบริวาร เพื่อเสริมสร้างอำนาจและบารมีของตนเอง และพรรคพวกให้คงอยู่
 ตลอดไป

^{๓๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า 110 - 111.

^{๓๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า 111 - 112.

ดังนั้นผู้ครองอำนาจจึงพยายามที่จะเข้าไป ควบคุม หรือมีอิทธิพลเหนือสถาบันอื่น เช่น สถานิติบัญญัติ สถาบันตุลาการ ตลอดจนกลไกในทางการบริหาร การแต่งตั้งทหารซึ่งร่วมกันปฏิบัติยึดอำนาจสำเร็จมาเป็น อ.ตร. ก็ด้วยความมุ่งหมายที่จะใช้ตำรวจเป็นเครื่องค้ำจุนอำนาจ และรักษาผลประโยชน์ของตนเอง^{๓๕}

พฤติกรรมของอดีต อธิบดีกรมตำรวจที่ผ่านมามีเห็นได้ชัดว่า พยายามที่จะใช้ตำรวจซึ่งเข้ามาสวมักดิ์ ยอมตนเป็นพวก สร้างบันไดทองนำไปสู่ความก้าวหน้าในราชการตำรวจไปในทางที่จะรักษาเสถียรภาพของผู้ครองอำนาจตลอดมา เช่น ในการจับกุม สล.บางคน การจับกุมราษฎรผู้ขัดผลประโยชน์ของนักการเมืองหรือญาติพี่น้องบริวารอื่น ๆ ... จึงแสดงให้เห็นว่า อ.ตร. ที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากทหารนั้น หาได้ใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่จะพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของมหาชนแต่ประการใดไม่ ตรงกันข้ามกลับใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เพื่อพิทักษ์รักษาอำนาจ ผลประโยชน์ และหมุ่คณะของตนเองอยู่ตลอดมา^{๓๖}

การเปลี่ยนแปลงตัวอธิบดีกรมตำรวจในสมัยต่าง ๆ ที่ผ่านมามี เมื่ออธิบดีกรมตำรวจคนใดจะต้องปลดเกษียณ หรือมีอันต้องหลุดพ้นจากตำแหน่งไป ก็จะมีการดึงเอานายพลทหารเข้ามาแต่งตั้งเป็นรอง อ.ตร. เป็นการเตรียมการรับตำแหน่งเป็นทายาทไว้แต่เนิ่น ๆ อย่างเช่นเมื่อสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกฯ ก็ได้แต่งตั้ง พ.อ.เผ่า ศรียานนท์ มาเป็นรอง อ.ตร. ครั้นเมื่อ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นอธิบดีก็ได้ดึงเอา พล.ท. ประเสริฐ รุจิวงศ์ เข้ามาเป็น อ.ตร. เมื่อหมดสมัยจอมพลสฤษดิ์ พล.ต.อ. ประเสริฐ รุจิวงศ์ ก็ขึ้นครองอำนาจในกรมตำรวจต่อมา เป็นเวลาอันยาวนาน เมื่อหมดสมัย พล.ต.อ. ประเสริฐ รุจิวงศ์ จอมพล ประภาส จารุเสถียร ก็เข้ามาครองอำนาจต่อ

^{๓๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า 113.

^{๓๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า 114.

และดึงเอา พล.ท.ประจวบ สุนทรางกูร ผู้ใกล้ชิดและเชื่อว่าจงรักภักดีเข้ามาเป็นทายาท^{๓๗} เตรียมการสืบทอดตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจในช่วงระยะเวลาต่อไป ซึ่งภายหลังการเปลี่ยนทางการเมืองในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ถึงแม้ว่ารัฐบาลทหารของ จอมพล ถนอม กิตติขจร และจอมพล ประภาส จารุเสถียร จะต้องพ้นจากอำนาจไป แต่ พล.ท. ประจวบ สุนทรางกูร ก็ได้รับตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ รวมทั้งยังมีการแต่งตั้ง พล.ต.วิฑูรย์ ยะสวัสดี้ ให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ฝ่ายกิจการพิเศษด้วย อันเป็นการแสดงถึงพลังอำนาจทางการเมืองของสถาบันทหารที่มีต่อกรมตำรวจได้เป็นอย่างดี

โดยสรุป การศึกษาการบริหารงานของตำรวจกับการเมืองไทยนั้น จำเป็นจะต้องศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับตำรวจ ในฐานะกำลังกึ่งทหาร (paramilitary force) แบบหนึ่ง ซึ่งได้รับผลกระทบจากการแทรกแซงของทหารในทางการเมือง นอกจากนี้ในอีกแง่มุมหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงภายในกรมตำรวจก็ส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ทางการเมืองโดยส่วนรวม ซึ่งจะได้นำเสนอในบทต่อ ๆ ไป

อิทธิพลผลประโยชน์ในวงการตำรวจ

ในการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับอิทธิพลผลประโยชน์ในวงการตำรวจ กรอบทฤษฎีสามารถแยกออกได้เป็น 2 แนวอย่างกว้าง ๆ คือ ทฤษฎีว่าด้วยสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การตำรวจ และทฤษฎีว่าด้วยสภาพแวดล้อมภายในองค์การตำรวจ

สำหรับทฤษฎีว่าด้วยสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การตำรวจมุ่งวิเคราะห์ถึงกลุ่มบุคคลผู้เสนอผลประโยชน์เพื่อก่อให้เกิดอิทธิพลเหนือผู้บังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ การเสนอผลประโยชน์ในลักษณะมิชอบด้วยกฎหมายแก่เจ้าพนักงานตำรวจก็ด้วยความมุ่งหวังที่จะแลกเปลี่ยน

^{๓๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า 115.

กับการปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติของเจ้าพนักงานอันเป็นการขัดต่อกฎหมาย คีย์ (key)³⁹ จัดเป็นนักวิชาการรุ่นแรก ๆ ที่พยายามอธิบายปัญหาอิทธิพลผลประโยชน์ของตำรวจภายใต้ หลักการทฤษฎีหน้าที่ (functional theory) ในทัศนะของ คีย์ การให้สินบนรางวัลแก่ข้าราชการก็คือ มรรควิธีหนึ่ง ซึ่งช่วยให้ส่วนราชการมีลักษณะตอบสนองต่อความต้องการของ สาธารณชน สก๊อต (scott)⁴⁰ กล่าวสนับสนุน คีย์ โดยให้ข้อสังเกตว่าในประเทศที่กำลัง พัฒนารวมทั้งประเทศไทย การต่อรองเรื่องผลประโยชน์มักไม่ได้กระทำในระดับนิติบัญญัติ แต่ ส่วนมากกระทำในระดับบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ

อิทธิพลในระดับบังคับใช้กฎหมายปรากฏในรูปของการคอร์รัปชัน แต่มักไม่ได้ถูก มองในแง่ของทางเลือกเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ ซึ่งในความเป็นจริงเป็นเช่นนั้น

สก๊อต เล็งเห็นปัญหาอิทธิพลในวงราชการเป็นส่วนหนึ่งของพัฒนาการทางเศรษฐกิจ สังคม กล่าวคือ ในระดับที่หนึ่ง ความผูกพันทางการเมืองสืบเนื่องจากแบบแผนดั้งเดิมของ ความเคารพยำเกรง ดังเช่น ชาวบ้านเคารพกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในลำดับที่สองการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมอย่างรวดเร็วได้กร่อนทำลายอิทธิพลของความเคารพยำเกรงแบบเดิม ความผูกพันในแนวตั้งยังคงอยู่ได้ก็โดยสิ่งจูงใจทางวัตถุ อิทธิพลในระดับบังคับใช้กฎหมาย จึงมีมากขึ้นจากการรอนพของชาวชนบทเข้าสู่สังคมเมืองเพื่อหางาน และการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล เป็นต้น ในลำดับที่สามของกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม ความผูกพันในแนวราบเริ่มปรากฏจาก การรวมตัวของบุคคลในกลุ่มอาชีพเดียวกันเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในเชิงนิติบัญญัติ

³⁹V. O. Key, "Police Graft," American Journal of Sociology (1935) 40 : 624.

⁴⁰J.C. Scott, "Corruption, Machine Politics, and Social Change," American Political Science Review (1969).

นอกจากนี้ คอห์นและแม็คคอว์เคิล (Korn & Mccorkle) ⁴¹ ก็ได้วิจารณ์ปัญหาการรับผลประโยชน์โดยมิชอบของตำรวจว่า สืบเนื่องมาจากการที่สังคมปรารถนาบริการที่ผิดกฎหมาย แต่ถึงแม้กระนั้นคณะกรรมการการศึกษาปัญหาอิทธิพลผลประโยชน์ของตำรวจมหา นครนิวยอร์ก (knapp commission) ⁴² ได้ให้แง่คิดว่า

การรับผลประโยชน์โดยมิชอบ แม้จะแพร่กระจายแต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะมีระดับความรุนแรงเท่าเทียมกัน ตำรวจผู้รับผลประโยชน์อาจแยกได้เป็น 2 ประเภทกว้าง ๆ คือ พวกกินเนื้อ (meat-eaters) กับพวกกินหญ้า (grass-eaters) ดังที่ปรากฏตามชื่อที่เรียกพวกกินเนื้อก็คือ บรรดาตำรวจซึ่งใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบในการแสวงหาผลประโยชน์โดยการขู่เข็ญบังคับ ส่วนพวกกินหญ้าเพียงแต่รับผลประโยชน์ซึ่งสุดแต่โอกาสจะอำนวย อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ระดับของปัญหาอิทธิพลผลประโยชน์ในองค์การตำรวจไม่อาจแยกจากสภาพแวดล้อมในสังคมได้โดยง่าย ดังเช่นที่ โกลด์สไตน์ (Goldstein) ⁴³ กล่าวว่า ชุมชนทั้งภาคธุรกิจและภาครัฐกิจประกอบการด้วยความซื่อสัตย์ ก็มักมีหน่วยตำรวจที่มีความซื่อตรงระดับสูง ในทางตรงข้ามย่อมเป็นความเพ้อฝันที่จะหวังให้ตำรวจยึดแน่นอยู่กับมาตรฐานของความซื่อสัตย์ระดับสูงในชุมชน ซึ่งการให้สินบนแก่ข้าราชการและการให้ลางมือต่าง ๆ ในภาคเอกชนเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ในขณะที่นักทฤษฎีกลุ่มแรกมุ่งศึกษา

⁴¹R.R Korn and L.W. Mccorkle, Criminology and Penology (New York : Holt Rinehart and Winston, 1959)

⁴²Whitman Knapp, et al, Report of The Commission to Investigate alleged Police Corruption (New York : George Braziller, 1972), p. 65.

⁴³H. Goldstein, Policing a Free Society (Massachusetts: Ballinger, 1977), p. 193.

ผลกระทบจากสภาพแวดล้อมภายนอกที่มีต่อองค์การตำรวจ นักทฤษฎีกลุ่มที่สองแม้จะมีได้มองข้ามความสำคัญของสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การตำรวจ แต่ได้เสนอว่า สภาพแวดล้อมภายนอกองค์การตำรวจเกี่ยวกับอิทธิพลผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การตำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสามารถพิจารณาสภาพแวดล้อมภายในองค์การตำรวจได้เป็น 2 ระดับคือ ระดับโครงสร้างและระดับสังคม ในระดับโครงสร้างนักวิชาการหลายท่านดังเช่น เองเกลล์ (Angell)⁴⁴ เบ็นนิส (Bennis)⁴⁵ และบอลล์ (Ball)⁴⁶ ได้ศึกษาพบว่าโครงสร้างระบบราชการแบบดั้งเดิมซึ่งมีลักษณะสูงและช่วงการบังคับบัญชายาวตามสายงานมีส่วนทำให้เกิดการลดขวัญ และกำลังใจของบุคลากร เนื่องจากความไร้สมรรถภาพขององค์การ ในการสนองตอบความเปลี่ยนแปลงในสังคม ความรู้สึกตกต่ำในทางสถานภาพของข้าราชการตำรวจ และความเสื่อมโทรมในการติดต่อประสานงาน รวมทั้งการควบคุมภายในองค์การ มิสส์เนอร์ (Misner)⁴⁷ ได้วิเคราะห์เพิ่มเติม ว่าองค์การตำรวจดังกล่าวมีลักษณะไม่สนใจยึดต่อเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดปัญหาการรับผลประโยชน์โดยมิชอบ แต่กลับมุ่งที่การรักษาความลับทางการบริหารเป็นหลัก รวมทั้งมีการยับยั้งการร้องทุกข์

⁴⁴J.E. Angell, "Toward an Alternative to The Classic Police Organization Arrangements, A Democratic Mode," Criminology (1971): p.5.

⁴⁵W.C. Bennis, Changing Organizations (New York: Magrawhill, 1966), p.18.

⁴⁶R.A. Ball, "Authoritarian Organization and The Corruption of Justice" Paper Presenter at Meetings of The American Society of Criminology, (Toronts, 1972).

⁴⁷G.E. Misner, "The Organization and Social Setting of Police Corruption," Police Journal (1975): 45-51.



กล่าวโทษในกลุ่มข้าราชการตำรวจด้วยกัน ในขณะที่เดียวกัน ลักษณะกึ่งทหารในองค์การตำรวจมีส่วนส่งเสริมให้ประยุทธ์ใช้แนวความคิดทฤษฎี "ปลาเน่าตัวเดียวทำให้ปลาอื่นเหม็นทั้งข้อง" เพื่อเป็นกลไกสำหรับป้องกันองค์การตำรวจจากการถูกกล่าวหาในเรื่องอิทธิพลผลประโยชน์จากโลกภายนอก บอลล์ (Ball) เห็นพ้องกับมิสส์เนอร์ว่าปัญหาอิทธิพลผลประโยชน์ภายในองค์การตำรวจโดยทั่วไปมีลักษณะลึกลับซึ้ง และเกี่ยวพันยุ่งยากเกินกว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของบุคลากรตำรวจบางคน เพื่อประโยชน์ส่วนตัว แต่หมายความว่ารวมถึงการละเมิดหลักความเป็นธรรมที่ปรากฏขึ้นทั่วทั้งกระบวนการยุติธรรม โดยสืบเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ไม่สมบูรณ์ขององค์การ ในทำนองเดียวกัน เบเกอร์และโรว์บัค (Baker & Roebuck)⁴⁸ ได้พรรณนาถึงปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบภายในหน่วยงานตำรวจว่าเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนขององค์การยิ่งกว่าเอกลักษณ์บุคคลตามลำพัง

ในการกล่อมเกลாதองศาทางสังคม นักทฤษฎีวัฒนธรรมรอง (subcultural theorists) ศึกษาพบว่าองค์การตำรวจมี "กฎลับ" (code of secrecy) ซึ่งเป็นเสมือนกลไกที่ช่วยก่อให้เกิด การรวมตัวในกลุ่มข้าราชการตำรวจเข้าด้วยกันเพื่อปกปิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนขององค์การจากสายตา หรือการสังเกตของโลกภายนอกที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการรักษาสถานภาพขององค์การตำรวจ ในทำนองเดียวกัน รูบินสไตน์ (Rubinstein)⁴⁹ อธิบายถึง "หัวอกตำรวจ" ไว้ว่า ตำรวจ ทุกคนตระหนักว่ามีการรับผลประโยชน์โดยมิชอบ แต่บุคลากรเหล่านี้ต่างไม่สามารถอธิบายถึง ความคงอยู่ของปรากฏการณ์เช่นนี้ โดยที่ไม่เปิด

⁴⁸T. Baker and J.B. Roebuck, An Empirical Typology of Police Corruption; A Studying in Organizational Deviance (Illinois: C.C. Thomas, 1974).

⁴⁹J. Rubinstein, City Police (New York : Ballantine Books, 1973), pp. 436-437, p. 6.

เผยถึงลักษณะการปฏิบัติงานของตน ซึ่งถ้าเปิดเผยก็ มีแต่จะทำให้ผู้ดูประสบบัญหายุ่งยากขึ้น ตำรวจไม่สามารถอธิบายให้ประชาชนทราบได้ว่า บ่อยครั้ง ที่ตนต้องเบิกความเท็จในชั้น ศาล เพราะจำเลยและทนายความของจำเลยและแม้กระทั่งอัยการต่างกล่าวเท็จ ตำรวจไม่สามารถอธิบายให้ประชาชนทราบได้ว่า เขาสามารถทำงานร่วมกับอาชญากรประเภท ลักทรัพย์และฉ้อ โกงทรัพย์ได้อย่างไร โดยที่ตำรวจเองไม่เปลี่ยนสภาพของตนตามไปด้วย

ในทัศนะของเซอร์แมน "กฎลับ" ของตำรวจมีความเชื่อมโยงใกล้ชิดกับบทบาทของ ตำรวจ เพราะกฎดังกล่าวสามารถสนับสนุนการปฏิบัติงานของตำรวจ รวมทั้งสนับสนุนเป้าประสงค์ ในชีวิตส่วนตัวของบุคลากรตำรวจที่มุ่งแสวงหารางวัลทางวัตถุ คำกล่าวของเซอร์แมน จึงสอดคล้อง ประสานกับทฤษฎี Anomie ของเมอร์ตัน (Merton)⁵⁰ กล่าวคือ ทฤษฎี Anomie สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการอธิบายปัญหาอิทธิพลผลประโยชน์ของตำรวจในแง่ของความไม่สอดคล้องประสาน ระหว่างโครงสร้างวัฒนธรรมและ โครงสร้างสังคม อันนำไปสู่การปรับตัวของตำรวจ ในลักษณะ ที่มุ่งสู่เป้าประสงค์ตามที่โครงสร้างวัฒนธรรมกำหนด แต่ปฏิเสธบรรทัดฐานของ โครงสร้างสังคม โดยมุ่งแสวงหามรรควิธีใหม่ในการก้าวเข้าสู่เป้าประสงค์ดังกล่าว

จากแนวทฤษฎีทั้งสองที่กล่าวมาจึงเห็นได้ว่า ทั้งสภาพแวดล้อมภายใน และสภาพ สิ่งแวดล้อมภายนอก องค์การตำรวจต่างมีความสำคัญต่อการอธิบายปรากฏการณ์ว่าด้วยอิทธิพล ผลประโยชน์ในองค์การตำรวจ สภาพแวดล้อมทั้งสองต่างก็ไม่ได้แยกอิสระจากกัน แต่กลับมี ปฏิสัมพันธ์ต่อกัน อย่างใกล้ชิดและสลับซับซ้อน ในการผลักดันหรือยับยั้งการรับผลประโยชน์โดย มิชอบของตำรวจ ฉะนั้นการศึกษาแนวทฤษฎีว่าด้วยอิทธิพลผลประโยชน์ของตำรวจจึงต้องทำ ความเข้าใจทั้งสองปัจจัยรวมทั้งปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทั้งสองด้วย

⁵⁰R.K. Merton, "Social Structure and Anomie," American Sociological Review (1938), p. 7.

ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับการเมืองในประเทศต่าง ๆ

จากแนวความคิดและทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับการเมืองอาจจะสรุปได้ว่าตำรวจกับการเมืองมีความสัมพันธ์กันอย่างลึกซึ้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีรูปแบบการปกครองในแบบเผด็จการ นับตั้งแต่อดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

กิจการตำรวจตามหลักฐานบันทึกทางประวัติศาสตร์เกิดขึ้นในอียิปต์ โดยเป็นเจ้าหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของชนชั้นปกครอง โดยเฉพาะพระที่มีอำนาจมากในสมัยนั้น ตำรวจในสมัยนั้นมีหน้าที่หลักประการหนึ่งก็คือ มีหน้าที่บังคับให้คนจ่ายเงินแก่วัด และมีอำนาจบังคับและตัดสิน ในสมัยที่กฎหมายฮัมมูราบี (Laws of Hammurabi), นครรัฐกรีก, ยุโรปในยุคศักดินา นับว่ากิจการตำรวจมีบทบาทมาก ในประเทศอังกฤษในศตวรรษที่ 16 เป็นต้นมาได้โอนตำรวจหรือ Justice of The Peace มาสังกัดกับกษัตริย์ โดยตำรวจมีกำลังในการป้องกันอาชญากรรม, ป้องกันความไม่ลงรอยกัน (dissidence) ทางการเมืองและศาสนา⁵¹

ในประเทศฝรั่งเศสในสมัยพระเจ้านโปเลียนที่ 1 ได้อาศัยกำลังตำรวจเป็นเครื่องมือหลักในการรักษาความมั่นคงในทางการเมือง โดยได้ตั้งกระทรวงการตำรวจ (The Ministry of Police) ขึ้น โดยมีกำลังตำรวจทั่วยุโรป จึงทำให้การปกครองของฝรั่งเศสในขณะนั้นเป็นไปในลักษณะรัฐตำรวจ (state police)⁵² โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสมัยของนโปเลียน Fouche ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงตำรวจ (1799 - 1802, 1804 -

⁵¹ John Coatmen, Police (London: Oxford University Press, 1959), pp. 12-21.

⁵² E.L. Bramstedt, Dictatorship and Political Police (New York: Oxford University Press, 1945)

1810) กองกำลังของ Fouche ได้เจริญเติบโตขึ้นพร้อมกับอำนาจของโปเลียนซึ่งปกครองในรูปของ divide and rule⁵³ ในปี 1804 Fouche แบ่งรูปการจ้องการกระทรวงตำรวจออกเป็น 4 พื้นที่ใหญ่ ๆ โดยมี councillor เป็นหัวหน้า พื้นที่ได้แก่ ภาคเหนือ, ภาคใต้, ปารีส, และอิตาลี โดยเฉพาะหน่วยงาน the securite generale (the secret police) ทำหน้าที่สืบสวนการไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ, รัฐบาล, จับกุมผู้กระทำผิด ตลอดจนตรวจสอบดูแลการพิมพ์และสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ เรื่องที่เป็นภัยต่อรัฐบาล ดูแลความเคลื่อนไหวของบุคคลระดับผู้นำและชาวต่างประเทศ ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงตำรวจ โดยอาศัยวิธีการ

1. กำจัดองค์การหรือบุคคลที่เป็นศัตรู
2. รุกและจับกุม
3. ความคุมลงโทษ

ทั้งหมดนี้แล้วแต่นโยบาย และคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงตำรวจ ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่าตำรวจในสมัยนโปเลียนที่ 1 นี้ไม่ได้เป็นเครื่องมือของกฎหมาย (normal law) แต่พยายามหลีกเลี่ยงโดยใช้การวินิจฉัยสั่งการของนักการเมืองสมัยหนึ่ง⁵⁴

ในสมัยนโปเลียนที่ 3 มี Maupus เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงตำรวจ ปรากฏว่าตำรวจมีบทบาททางการเมืองเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในการรัฐประหารในวันที่ 8 ธันวาคม ค.ศ. 1851 โดย Bramstedt ได้กล่าวว่า นโปเลียนสามารถกระทำการได้สำเร็จก็เพราะได้รับความร่วมมือจากทหารและตำรวจ ในการล้มล้างสาธารณรัฐโดย Maupus ในขณะนั้นดำรงตำแหน่ง the prefet of the Paris Police และ General Magnan (the commander of the Paris troops) เป็นผู้คุมกำลัง ได้ทำการจับกุมผู้แทนราษฎร 78 คน

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid., pp. 10-30.

และผู้นำพรรคการเมืองทั้ง Republicans และ Royalists นอกจากตำรวจจะมีหน้าที่ควบคุมเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองแล้ว ยังทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบสื่อมวลชนทั้งหลายที่มีนโยบายเป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาล^{๕๕}

สำหรับในช่วงภายหลังศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา ความสัมพันธ์ตำรวจกับการเมืองเป็นไปในลักษณะต่าง ๆ ดังจะแยกการพิจารณาดังต่อไปนี้

1. ประเทศที่มีการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยของประเทศพัฒนา
2. ประเทศที่มีการปกครอง ในระบบเผด็จการและประเทศด้อยพัฒนา

1. ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศพัฒนา ได้แก่

1.1 สหรัฐอเมริกา กิจการตำรวจของสหรัฐฯ จัดองค์การในลักษณะของการกระจายอำนาจ (decentralization) ในลักษณะของการปกครองท้องถิ่น (self-government) และในขณะเดียวกันก็มีเจ้าหน้าที่ตำรวจของรัฐบาลกลางปฏิบัติหน้าที่ทั่วประเทศ โดยอาจจะแบ่งเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ดังนี้^{๕๖}

1. ตำรวจของรัฐบาลกลาง (federal police อาทิเช่น หน่วย F.B.I., ตำรวจศุลกากร เป็นต้น)
2. ตำรวจของรัฐบาลมลรัฐ (state police force and criminal investigation agencies)
3. sheriff and deputy sheriff ตาม county ต่าง ๆ
4. ตำรวจเมืองต่าง ๆ รวมทั้งตำรวจนิวยอร์กด้วย
5. ตำรวจหมู่บ้าน (villages), bourouges และเมืองเล็ก (Town)

^{๕๕} Ibid ., pp. 37-42.

^{๕๖} Bruce Smith, Police Systems in The United Sates (New York: Harder & Brothers Publishers, 1949), p. 23.

ซึ่งอำนาจส่วนใหญ่ตกอยู่ที่ตำรวจในระดับรัฐ (state police)⁵⁷ ระบบการคัดเลือกตำรวจมีทั้งการเลือกตั้ง และการสอบคัดเลือก ประกอบกับการเมืองกับการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายในสหรัฐ มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด⁵⁸ ดังนั้นจึงไม่ต้องสงสัยเลยว่า ในสหรัฐอเมริกา อิทธิพลทางการเมืองย่อมมีผลต่อตำรวจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้⁵⁹ โดยการเมืองและประชาชนมีอิทธิพลเหนือตำรวจในลักษณะ Passive⁶⁰ โดยมุ่งหวังจะได้รับการแต่งตั้ง เลื่อนขั้นและอื่น ๆ แต่ก็บ่อยครั้งที่ตำรวจกลายเป็นหน่วยงานในลักษณะ active agents เพื่อผลประโยชน์เพื่อตนเอง⁶¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่ง sheriff และ marshall ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน จึงเป็นการยากที่จะวางตัวเป็นกลางในทางการเมือง⁶² สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นในสหรัฐฯ ยังเป็นอาณานิคม และเริ่มจะมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อิทธิพลทางการเมืองแผ่ขยายอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะ colonel sheriffs ในกรณีที่มีการเลือกตั้งตามวาระ⁶³ ในปัจจุบันการเมืองกับตำรวจในสหรัฐฯ ก็ยังคงมีความสัมพันธ์กัน แต่สหรัฐอเมริกาก็ยังคงพยายามแยกตำรวจออกจากการเมือง

⁵⁷ John Coatman, Police (London: Oxford University Press, 1959), p. 48.

⁵⁸ Bruce Smith, p.4.

⁵⁹ Ibid., p.5.

⁶⁰ Ibid., p. 8.

⁶¹ Ibid., Han J. Norgenthau, Truth and Power (New York : Praeger Publishers, 1970), p. 293.

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid., p. 4.

1.2 อังกฤษ กิจการตำรวจดำเนินกิจการเป็นระบบการกระจายอำนาจ (decentralization) จากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น ในลักษณะของ county, borough, city โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (minister of interior) เป็นผู้บังคับบัญชาตำรวจทุกคนภายในประเทศ โดยมีคณะกรรมการพิทักษ์สันติราษฎร์ (watch committee) เป็นผู้ดูแลควบคุมตำรวจ ซึ่งประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งขึ้นในลักษณะการเมือง และนอกจากนี้ยังมีสภาตำรวจ (the police council) ซึ่งทำหน้าที่เป็นสภากลางในการให้คำแนะนำปรึกษาแก่กองตำรวจต่างๆ ในกรณีที่มีปัญหา

ตำแหน่งหัวหน้าตำรวจ (chief of police) เป็นตำแหน่งที่คณะกรรมการพิทักษ์สันติราษฎร์ (watch committee) เป็นผู้แต่งตั้ง โดยจะต้องเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน ส่วนตำรวจนครบาลนั้นมีผู้บัญชาการกับผู้ช่วยรวม 5 คน เป็นตำแหน่งแต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการ ด้วยการถวายคำแนะนำจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ยังมีตำแหน่งจเรตำรวจ (his majesty inspector of constabulary) ซึ่งเป็นตำแหน่งแต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการ สามนายทำหน้าที่สอดส่อง ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ⁶⁴

ถึงแม้ว่าบางตำแหน่งเป็นตำแหน่งที่อาจจะเข้าไปมีความสัมพันธ์กับการเมืองในทางใดได้ก็ตาม แต่ตำรวจอังกฤษก็มีกฎเกณฑ์ป้องกันเอาไว้หลายประการด้วยกัน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตำรวจของอังกฤษ อาทิ Peel's Metropolitan Police Act ปี 1829, The County Police Act ปี 1839 และ The County and Borough Police Act ปี

⁶⁴พ.ต.ต.อนันต์ เสนาจันทร์ และคณะ, อ.ต.ร.อันตราย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์โพธิ์สามต้น, 2517), หน้า 168-9.

1856⁶⁵ นอกจากนี้ Sir Robert Pell ได้วางกฎของตัวเอง (Pell's Rules) ไว้ว่า "เพื่อป้องกันความกีดกันต่างๆ ทั้งทางการเมือง และเรื่องอื่นๆ การที่จะเอาบุคคลภายนอกมาเป็นหัวหน้าตำรวจ นั้นจะทำให้กำลังตำรวจตกเป็นเครื่องมือทางการเมืองของบุคคลบางคนหรือบางคนได้ ฉะนั้นเมื่อมีตำแหน่งหัวหน้าตำรวจหรือนายตำรวจว่างลง ให้แต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งนั้นๆ โดยการเลื่อนตำแหน่งขึ้นมา" เหตุผลก็คือ ต้องการมิให้กองกำลังตำรวจตกเป็นเครื่องมือของกลุ่มบุคคลนักการเมือง โดยการมอบอำนาจการแต่งตั้งหัวหน้าตำรวจ (chief of police) ให้กับคณะกรรมการพิทักษ์สันติราษฎร์ (Watch Committee) และไม่ยอมให้คณะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎหมายระเบียบข้อบังคับใด ๆ โดยไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาตำรวจเสียก่อน นอกจากนี้อำนาจในการลงโทษปูนบำเหน็จความดีความชอบไม่ได้อยู่ที่หัวหน้าตำรวจแต่ผู้เดียว แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการพิทักษ์สันติราษฎร์ หรือกรรมการตำบล หรือคณะกรรมการพิเศษจังหวัดเสียก่อน แล้วแต่กรณี

2. ประเทศที่มีการปกครองในระบอบเผด็จการและประเทศด้อยพัฒนา ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่าประเทศที่มีการปกครองในระบอบเผด็จการนั้น ผู้ปกครองต้องการที่จะแสวงหาและรักษาอำนาจที่ได้มา โดยขาดความชอบธรรมเอาไว้⁶⁶ ส่วนประเทศกำลังพัฒนานั้น การเมืองส่วนใหญ่ยังขาดการพัฒนาการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย⁶⁷ ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับตำรวจจะพิจารณาได้ดังนี้

⁶⁵ John Cantman, Police (London: Oxford University Press, 1959), p. 28-30.

⁶⁶ E.K. Bramstedt, Dictatorship and Political Police (New York: Oxford University Press, 1945), p. 3.

⁶⁷ ศุภายละเอียดในบทเดียวกัน, Thinapan Nakata, Problems of Democracy in Thailand ; Study of Political Culture and Socialization of College Student (Bangkok 1 Praepittaya International, 1975), p.7.

2.1 ตำรวจอิตาลีในสมัยของมูสโสลินี (Mussolini's OVRA) ในสมัยของมูสโสลินี ปรากฏว่าได้ก่อตั้งหน่วยตำรวจลับขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติ The Public Safety Act in November 1926 ด้วยสาเหตุที่ว่าผู้นำ facist กลัวการทรยศของคณะภายในพรรค และต้องการสร้างความกลัวให้เกิดขึ้นกับประชาชนโดยทั่วไป^{๖๘} โดยใช้ชื่อว่า Opera Voluntaria Per La Repressione Antifacista (OVRA) ผลงานในช่วงปี 1926 - 72 ตำรวจได้ทำการจับกุมผู้ต้องหา ปรากฏว่าตาย 7 คน, จำคุก 10 ปีขึ้นไป 257 คน โดยตั้งข้อหาเป็นปฏิปักษ์ต่อ facist และเป็น communist ในปี 1934 ผู้ต้องหา 29 คน ถูกจำคุกคนละ 270 ปี ในปี 1935 ได้ทำการจับกุมผู้ต้องหา 315 คน โดยถูกจำคุก 22 ปี^{๖๙} และต่อมาในปี 1934 Gestapo ได้เข้ามามีบทบาทในการปฏิบัติงาน และจัดองค์การใหม่เป็นไปในลักษณะเช่นเดียวกับของเยอรมันนี

OVRA อยู่ภายใต้การควบคุมโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มี Arturo Bocchini เป็นอธิบดีกรมตำรวจ (1880 - 1940) โดยมีฉายาว่า "Italian Himmler" และเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอีกตำแหน่งเป็นเวลานาน 20 ปี

ตำรวจลับอิตาลีในสมัยนั้นแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ^{๗๐}

- 1) ทำหน้าที่เป็นสายลับทั่วไปในการหาข่าวรวมทั้ง
 - 1.1 ทหาร, ครูฝึกเยาวชน
 - 1.2 ทหารดูแลทางรถไฟ, ท่าเรือ, สนามบิน
 - 1.3 ทหารสื่อสาร, ไปรษณีย์

^{๖๘}E.K. Branstodt, Dictatorship and Political Police (New York: Oxford University Press, 1945), p.51.

^{๖๙}ibid., p. 55.

^{๗๐}ibid., p. 57

1.4 The Bidello (portor) ในมหาวิทยาลัย

1.5 The Portiere (house-portor)

1.6 อาชีพอื่น ๆ ตามโรงแรม, Cafe โรงงาน

1.7 อื่น ๆ.

2) ระดับบริหารข้าราชการทั่วไป ซึ่งต้องมาจากทหาร (militia) เท่านั้น

2.2 หน่วยงาน SS และ Gestapo ของเยอรมันนี้ เยอรมันนีในสมัย Hitler เป็นประเทศที่มีการปกครองประเทศในระบบเผด็จการ การสร้างระบบในเยอรมันถึงแม้ว่าจะมีบางประเทศที่มีการปกครองในระบบเผด็จการ ที่รุนแรงกว่าก็ตาม แต่เยอรมันก็ปกครองแบบรวมอำนาจไว้ศูนย์กลาง หรือ monopoly of power⁷¹ ดังนั้นตำรวจการเมืองอันได้แก่หน่วย SS และ Gestapo ได้เริ่มมีบทบาทอย่างมากเมื่อ Himmler เข้ามาเป็นอธิบดีกรมตำรวจ ซึ่ง Dr. Frick รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นได้กล่าวว่า "เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์เยอรมัน...ที่หัวหน้าตำรวจถูก แต่งตั้งขึ้นสำหรับอาณาจักร Reich โดยมีผู้นำเพียงคนเดียว"⁷²

ก. หน่วย SS (schutz-staffel) หรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่พิทักษ์ผู้นำ (elite guard หรือ protection squad) เดิมทีเป็นหน่วย stabswache ซึ่งทำหน้าที่พิทักษ์คุ้มครองความปลอดภัยของ Hitler ซึ่งตั้งขึ้นในปี 1923 จนกระทั่งปี 1927 Himmler ได้รับการแต่งตั้งเป็น reichsfuehrer หรือหัวหน้าหน่วย SS

การปฏิบัติงานของ SS ในปี 1934 SS ได้กำจัดบุคคลไม่พึงปรารถนาใน munich อย่างโหดเหี้ยมจนได้สมญาการกระทำครั้งนั้นว่า "Night of The Long Knives" และใน Berlin ถูกจับและประหารชีวิตทันที และต่อจากนั้นมามีประชาชนเท่าไรที่

⁷¹ Ibid., p. 67.

⁷² Ibid., p. 68.

ถูก Himmler สั่งกำจัดไม่มีใครทราบได้ แต่จาก Rausching's Statement ได้กล่าวว่า "สมาชิก 1,000 คนของพรรคถูกสังหารโดยปราศจากการสอบสวน โดยบางคนปราศจากความผิด"⁷³ ผลงานของหน่วย SS ได้รับรางวัลให้เป็นหน่วยงานหลักของพรรคที่ขึ้นตรงต่อ Fuhrer และเป็นหน่วยงานที่ได้สร้างความกลัวให้แก่คนเยอรมันทุกคนในยุคนั้น

การจัดองค์การของหน่วย Ss แบ่งออกเป็น⁷⁴

1) General SS. ทำหน้าที่ทางด้านการบริหารหรือ staff อาทิ การศึกษา, งานบุคคล, เศรษฐกิจ, ความมั่นคง, การควบคุมเชื้อชาติ

2) The Professional SS. ทำหน้าที่ปฏิบัติการเป็น The SS Shock Troops, The Death's Head Detachments, The SS. Frontier Guard Units, The Inspector The Mounted Ss. Units, The SS. Riding Schools.

3) Waffen SS เป็นหน่วยงานปฏิบัติการอิสระขึ้นโดยตรงกับ Himmler มีกำลังอาวุธ, รถถัง, ปืนใหญ่ สามารถปฏิบัติการได้เช่นเดียวกับทหาร ในปี 1942 ปรากฏว่า Waffen Ss. เป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ และมีอาวุธทันสมัยที่สุดในโลก⁷⁵

ข. หน่วย Gestapo (geheime staats-polizei) ภายใต้การก่อตั้งของ Gerings ในปี 1933 ทำหน้าที่เป็นตำรวจลับของรัฐ ทำหน้าที่สร้างและป้องกันสังคมของชาติและบุคคล หลังจากเดือนมิถุนายน 1934 เป็นต้นมา Himmler ในฐานะที่ได้รับการแต่งตั้งเป็น Reichsfuhrer-SS. ก็จัดการตำรวจได้ถูกรวมอยู่ที่คน ๆ เดียวกันและขึ้นกับ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยแบ่งหน้าที่ของตำรวจเป็น 2 ประเภทด้วยกันคือ⁷⁶

⁷³ Ibid., p. 73.

⁷⁴ Ibid., pp. 82-86.

⁷⁵ Ibid., p. 86.

⁷⁶ Ibid., p. 98.

1) The Ordnungspolizei (ordinary police)
 2) Sicherheitspolizei (security police) ซึ่งประกอบ
 ไปด้วย Gestapo (political police), criminal police, intelligence
 service ภายใต้การควบคุมของ SS.

การที่ Himmler ได้รวมเอาหน่วยงานตำรวจเข้าด้วยกัน เพราะตนเอง
 ต้องการสร้าง soldierly official ขึ้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ได้หน้า SS. ขึ้นสูง
 และนายตำรวจได้เปลี่ยนแปลงไปจากข้าราชการพลเรือนไปเป็นการใช้หลักการใหม่ ๆ ของ
 Gestapo เองในการสืบสวนคดีและอื่น ๆ ทั่วไป

ดังนั้นอาจสรุปได้ว่า งานของตำรวจการเมืองนั้นได้แก่ การป้องกันรัฐ,
 สถาบันที่เป็นเครื่องมือสำหรับรักษาชาติ ป้องกันพรรค, หาช่าว, ป้องกันองค์การใหญ่ ๆ
 ภายใต้การควบคุมของ SS. และ Gestapo

สำหรับความแตกต่างของ Ss. กับ Gestapo นั้น อาจสรุปได้ว่า
 พรรคคือตัวแทนของชาติ ถ้าขาดพรรค Nazi รัฐก็ไม่มี เช่นเดียวกันถ้าขาด SS. แล้ว
 Gestapo ก็เหมือนหอยที่มีแต่เปลือก⁷⁷

Party : State = SS : Gestapo

ทั้ง 2 นี้ไม่ได้เป็นหน่วยงานอันเดียวกัน แต่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด
 ซิดกัน นอกจากนี้ โฆษกพรรคนาซี (Nazi Spokeman) ได้กล่าวไว้ว่าถ้าปราศจาก Ss. ใน
 ตำรวจการเมืองเปรียบเสมือนรัฐขาดพรรคการเมืองนั่นเอง⁷⁸

2.3 องค์การตำรวจของสหภาพโซเวียต องค์การตำรวจลับของสหภาพ
 โซเวียตเริ่มตั้งในปี ค.ศ. 1946 สังกัดตรงต่อกระทรวงมหาดไทย (MVD) มีอำนาจตาม

⁷⁷ Ibid., p. 68.

⁷⁸ A. Schweder, Politische Polizei (Berlin, 1937), p. 145. as
 in Ibid.

กฎหมายในการสืบสวน สอบสวนการกระทำผิดทุกกรณี และมีอำนาจลงโทษแก่ผู้กระทำผิดด้วยวิธีรุนแรง เช่น การเนรเทศ หรือกักกันในค่ายเพื่อทำงานหนัก การพิจารณาลงโทษนี้กระทำโดยสภาพิเศษที่เรียกว่า Ossoboje Soveshchanye (OSSO)⁷⁹ การพิจารณานิติพินิจของสภานี้จะกระทำกันเป็นความลับ แม้แต่ผู้ถูกกล่าวหาที่ไม่มีโอกาสล่วงรู้และยึดถือรายงานของกระทรวงมหาดไทยเป็นหลักฐานสำคัญ จะไม่มีการอุทธรณ์ ฎีกาต่อไป ถือเป็นกรณีสิ้นสุด และมีผลใช้บังคับทันที ผู้ที่ถูกลงโทษมักจะถูกกล่าวหาว่า เป็นผู้กระทำความผิดหรือก่อวินาศกรรม เป็นภัยอันตรายต่อสังคม และต่อต้านด้วยวิธีไม่ให้ความร่วมมือกับพวกคอมมิวนิสต์ ซึ่งอาจจะถูกควบคุมเท่าที่องค์การตำรวจจะพอใจ หรือนานเท่าที่จะมีอิทธิพลอื่นมาปล่อยไป ผู้ที่เป็นหัวหน้าขององค์การหรือผู้บังคับบัญชาสูงสุดนั้นอาจเปลี่ยนแปลงไปตามความพึงพอใจของผู้นำหรือประมุขของประเทศ นอกจากนี้จำนวนงบประมาณและข้าราชการมีจำนวนเท่าใดไปเป็นที่เปิดเผย⁸⁰ สำหรับในประเทศอื่นอาทิเช่น Spain ภายหลังจากที่นายพล ฟรังโกถึงแก่อสัญกรรม และได้ยกเลิกการปกครองระบอบเผด็จการ กลับไปมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข แต่การปฏิบัติงานของตำรวจก็ยังคงปฏิบัติตามคำสั่งของนักการเมือง โดยตำรวจในกรุงเมดริด ได้ปะทะกับคนงานที่นัดหยุดงาน ปรากฏว่าคนงานถูกตำรวจใช้กำลังขับออกจากโรงงานและเกิดปะทะกันอย่างรุนแรง ในวันศุกร์ที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2519 หลังจากที่ถูกฝ่ายจัดการของโรงงานถลุงเหล็กอัตโนมัติ ฮอร์เนสได้ขับคนงานจำนวน 3,000 คน ออกโดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทน เป็นผลให้คนงานที่เหลืออยู่ 5,000 คน ดำเนินการหยุดงานทันที ฝ่ายคนงานได้เรียกร้องให้ฝ่ายบริหารเพิ่มค่าจ้าง ตำรวจได้ยกกำลังบุกเข้าไปในโรงงานที่เมืองแบสต์เมื่อ

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷⁹ จรูญ สุภาพ, การเมือง (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 73.

⁸⁰ อารี, "เอม.วี.ดี. หรือ เค.อี.บี. เหล้าเก่าในขวดใหม่," สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 6 ฉบับที่ 24: หน้า 5-6.

วันเสาร์และช่วงระเบิดน้ำตาเพื่อการชุมนุมคนงานที่กำลังตะโกนคำขวัญ จงมอบอิสระภาพ และประกาศนิรโทษกรรมนักการเมือง^{๑๑}

นอกจากนี้ที่เมืองแอมโพลนา ตำรวจได้ใช้กำลังบุกเข้าโจมตีกลุ่มคนงานกว่า 5,000 คนที่กำลังชุมนุมอยู่ในโบสถ์เพื่อทำพิธีไว้อาลัยให้กับเพื่อนคนงานคนหนึ่งที่ถูกฆ่าตายที่โรงงานผลิตรองเท้าแห่งเมืองเอลต้า^{๑๒}

โดยมานูเอล ฟรากา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศทางโทรทัศน์ในวันศุกร์ที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2519 กล่าวหาการนัดหยุดงานว่า เป็นพวกที่สนับสนุนคอมมิวนิสต์ และกล่าวว่าจะไม่ยอม และให้พรรคคอมมิวนิสต์หรือผู้ก่อการร้ายฝ่ายซ้ายสามารถเข้ามาอยู่ในสเปนเป็นอันขาด^{๑๓}

ตำรวจประเทศฟิลิปปินส์ในยุคนั้นของการประกาศกฎอัยการศึกของประธานาธิบดีเฟอร์ดินานด์ มาร์คอส^{๑๔} ประกาศว่าในวันอาทิตย์ที่ 26 ตุลาคม 2518 ตำรวจฆ่าฟิลิปปินส์ได้ทำการจับกุมกรรมกรกว่า 500 คน ที่ทกการประท้วงนัดหยุดงานอยู่ที่โรงกลั่นสุราที่ใหญ่ที่สุดของประเทศเมื่อเวลาประมาณ 1 นาฬิกา ซึ่งเป็นเวลาห้ามออกนอกบ้านตามประกาศกฎอัยการศึกของประธานาธิบดีมาร์คอส

^{๑๑}รวมประชาชาติ, ปีที่ 2 ฉบับที่ 58 (2 มีนาคม 2519): 6.

^{๑๒}เรื่องเดียวกัน.

^{๑๓}เรื่องเดียวกัน.

^{๑๔}ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, การเมืองการปกครองเอเชีย โดยเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 155 - 200.

ตามประกาศกฎอัยการศึกของมาร์คอสได้สั่งห้ามกรรมการนัดหยุดงาน แต่คนงานของ โรงต้มกลั่นแห่งนี้ก็ได้ชุมนุมกัน ภายในโรงงานตั้งแต่เช้าวันศุกร์ เรียกร้องให้มีการแก้ไข ระเบียบการจ้างงานเสียใหม่^{๑๔}

และในวันเสาร์ที่ 24 มกราคม 2519 รัฐบาลกฎอัยการศึกของประธานาธิบดี มาร์คอสได้ส่งกองทหารเข้าจับกุมบาทหลวงฟรานซิส อเลซี และบาทหลวงลุยจี คอคควิโอ หลังจากนั้น 6 ชั่วโมง ก็ได้นำตัวบาทหลวงอิตาเลียนทั้งสองส่งขึ้นเครื่องบินเนรเทศออกนอก ประเทศ ทั้งอาจเป็นเพราะรัฐบาลเชื่อว่า บาทหลวงผู้นี้เคยให้การช่วยเหลือการนัดหยุดงาน เมื่อเดือนตุลาคมปีที่แล้ว^{๑๕}

นักสังเกตการณ์วิจารณ์ด้วยว่า การเนรเทศคราวนี้จะเป็นส่วนหนึ่งของกระแส ปรามปรามใหญ่ที่มาร์คอสลงมือดำเนินการในระยะนี้ กล่าวคือ ตำรวจได้เข้าจับกุมคน 44 คน โดยตั้งข้อหาว่าเป็นสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจยังได้เข้าจับกุม อาจารย์ และนักศึกษาหลายคนจับผู้นำกรรมกรอย่างน้อย 5 คน และผู้นำชาวสลัมมีลาอย่างน้อย 7 คน หลังจากนั้นชาวสลัมประมาณ 1,000 คน ได้รวบรวมชุมนุมกันอยู่ที่สังคมแห่งหนึ่งใน บริเวณมหาวิทยาลัยฟิลิปปินส์ เพื่อปรึกษาหาทางประท้วงคัดค้านการจับกุมอันไม่เป็นธรรมของ รัฐบาล โดยจะยื่นหนังสือร้องเรียนให้ปล่อยผู้นำพวกเขา

และเลิกกลั่นแกล้งปรามปรามชาวสลัม ทางการกลับตอบโต้ด้วยการส่งตำรวจ 300 พร้อมอาวุธและหน่วยรักษาการณ์พลเรือนเข้าล้อมศูนย์แห่งนั้น เมื่อชาวสลัมประชุมเสร็จก็ให้พวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๔}รวมประชาชาติ, (27 ตุลาคม 2519): 4.

^{๑๕}บทไขข่าว, "ปรามและปล่อยในฟิลิปปินส์," รวมประชาชาติ, ปีที่ 2 ฉบับที่ 545 (27 มกราคม 2519): 4.

เขาแยกกันตามเขตที่อยู่ แล้วไล่ให้กระจายกันกลับบ้าน^{๑๖}

การใช้กำลังตำรวจของมาร์กอสในการปราบปราม, กำจัดศัตรูทางการเมืองยังมีอีกหลายกรณี อาทิ การปราบปรามคอมมิวนิสต์, กบฏชาวมุสลิม เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าตำรวจฟิลิปปินส์นั้นเป็นกองกำลังที่เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลเผด็จการของมาร์กอสอย่างแท้จริงหน่วยงานหนึ่ง

นอกจากนี้ ในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนใน สมัยเจียงไคเช็คซึ่งได้ผ่านการศึกษามาจากประเทศสหภาพโซเวียต ได้นำเอาระบบตำรวจการเมืองจากสหภาพโซเวียตมาใช้ในเกาะไต้หวันด้วย การปฏิบัติการของตำรวจลับเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการเมือง ความมั่นคงของรัฐบาลรวมไปถึงของกองทัพทั้งสามของเขาด้วย โดยเฉพาะในเรื่องการแทรกแซงของคอมมิวนิสต์^{๑๗}

สำหรับในประเทศลาตินอเมริกานั้น การใช้กำลังตำรวจในการปราบปรามผู้ก่อการร้ายในชั้นรุนแรงเพื่อความมั่นคงของรัฐบาลนั้น มีความจำเป็นอย่างมาก จากอดีตจนถึงปัจจุบันจะพบได้ว่า บ่อยครั้งที่มีการใช้กำลังรุนแรงในการล้มล้างรัฐบาล หรือระบบตำรวจจะมีบทบาทสำคัญเสมอ^{๑๘}

การปฏิบัติการของตำรวจกับการเมืองอาจจะสรุปได้ว่า วิธีการปฏิบัติการะกิจของตำรวจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเมืองได้แก่

^{๑๖} เรื่องเดียวกันหน้าเดียวกัน, บทไซ่ข้าว, "ปราบและปล่อยในฟิลิปปินส์," รวมประชาชาติ, ปีที่ 2 ฉบับที่ 545 (27 มกราคม 2519): 4.

^{๑๗} John Coatman, Police (London: Oxford University Press, 1959), pp. 178-9.

^{๑๘} *Ibid.*, p. 182.

1. การสร้างความกลัว (terror) ภารกิจของตำรวจในลักษณะของการสร้างความกลัว ได้แก่ การปราบปรามโดยใช้วิธีการรุนแรง, การจับกุม, การบังคับ, การชู้, การกำจัด ฯลฯ
2. การควบคุมบังคับและจำกัดในสิทธิ เสรีภาพของบุคคลและสื่อมวลชนทั้งหลาย
3. การโฆษณาชวนเชื่อต่อมวลชน
4. การหาข่าวความเคลื่อนไหวของฝ่ายตนและฝ่ายตรงข้าม
5. การให้รางวัล (reward) เป็นการดึงดูดจิตใจ
6. การให้และรับสินบน (corruption)
7. การสร้างความชอบธรรม (legitimacy) ของรัฐบาลและของตำรวจเอง โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ที่ตำรวจมีอยู่ในการทำลาย ดึงดูดศัตรู และอื่น ๆ
8. การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว (personal relations) ในการปฏิบัติการไม่ว่าเป็นการจูงใจ, หาข่าว หรือการสร้างความกลัวและอื่น ๆ

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

จากพฤติกรรมของตำรวจทั้งในประเทศพัฒนาและด้อยพัฒนา ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย กับเผด็จการล้วนแล้วแต่เป็นที่ยอมรับทั้งในทางทฤษฎีของผู้ที่เอตทัตตะ (authority) และในทางปฏิบัติที่เป็นจริงได้ว่า ตำรวจกับการเมืองนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกเสียจากว่าในระบบประชาธิปไตยและประเทศพัฒนามักจะมีกฎหมายที่ป้องกันมิให้ตำรวจกับการเมืองมีความสัมพันธ์กันอย่างรัดกุม ถึงแม้ว่าจะมีบ้างก็ไม่มากนัก ส่วนในประเทศที่มีการปกครองแบบเผด็จการหรือประเทศด้อยพัฒนาซึ่งขาดการพัฒนาการทางการเมือง ตำรวจกับการเมืองมักจะแยกกันไม่ออกในการแสวงหาและพิทักษ์รักษาอำนาจในทางการเมือง ตลอดจนผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายเสมอ