

บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

2.1 ทฤษฎีการป้องกันอาชญากรรมกับการควบคุมฝูงชน

การรวมตัวของฝูงชน แม้จะรวมตัวด้วยความสงบก็อาจก่อให้เกิดความวุ่นวายต่อประชาชนโดยทั่วไป เนื่องจากในบางครั้งการรวมตัวของฝูงชนหรือการชุมนุมต่าง ๆ ของประชาชนอาจลุกลามจนกลายเป็นการเกิดการจลาจล อาจมีการทำลายทรัพย์สินทั้งของส่วนบุคคลและของสาธารณะ หรืออาจมีการทำร้ายร่างกาย การต่อสู้ระหว่างตำรวจผู้ปฏิบัติงาน จนบางครั้งอาจมีผู้เสียชีวิต ในเหตุการณ์ที่ลุกลามนั้น การควบคุมฝูงชนตามหลักอาชญากรรมวิทยา (Elmer Johnson, 1976 : 58) ถือว่าเป็นการป้องกันอาชญากรรมประการหนึ่ง นับเป็นการป้องกันอาชญากรรมต่อการเกิดเหตุและเป็นภารกิจที่มีลักษณะเฉพาะ เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั่วไป ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทฤษฎีการป้องกันอาชญากรรม จึงเป็นปัจจัยพื้นฐานประการหนึ่งของการใช้ดุลยพินิจในการควบคุมตามหลักวิชาการ โดยมีแนวคิดทฤษฎีการป้องกันอาชญากรรมดังนี้

2.1.1 ทฤษฎีการป้องกันอาชญากรรม โดยเน้นบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Approach)

เป็นทฤษฎีที่ถือว่าการป้องกันอาชญากรรม คืองานหลักของตำรวจและมีความสำคัญยิ่งกว่าการสอบสวน ยุทธวิธีหลักของตำรวจในการป้องกันอาชญากรรมตามทฤษฎีบังคับใช้กฎหมายก็คือ การตรวจท้องที่หรือการลาดตระเวนท้องที่ซึ่งได้รับขนานนามว่าเป็น

กระตุกสันหลังของงานตำรวจ

สำหรับแนวความคิดหลักของแนวทฤษฎีพอสรุปได้ว่า การปรากฏตัวของ ตำรวจย่อมมีผลในการยับยั้งผู้ที่มีแนวโน้มในการก่ออาชญากรรม เพราะความเกรงกลัวการ จับกุม ตามแนวความคิดนี้ ตำรวจสายตรวจจึงต้องแต่ง เครื่องแบบและรถวิทยุสายตรวจจึง ควรมีลักษณะเด่นชัดเห็น ได้ง่าย เพื่อเป็นการข่มขู่ยับยั้งของอาชญากรรมนอกจากนั้น การ ตรวจท้องที่ โดยสม่ำเสมอจะทำให้อาสาสมัครในชุมชนเกิดความรู้สึกว่ามีตำรวจอยู่ทั่วไป ทุกหนทุกแห่ง ด้วยเหตุนี้ ตามแนวทฤษฎีบังคับใช้กฎหมาย การปรากฏตัวของตำรวจและการ กระจายกำลังตำรวจให้ครอบคลุมทั่วทั้งชุมชนจะช่วยป้องกันอาชญากรรม โดยลดช่องว่าง โอกาสสำหรับผู้ตั้งใจจะเมิดกฎหมาย งานตรวจท้องที่ตำรวจมีลักษณะเป็น ได้ทั้งงานประจำ และงานเฉพาะกิจ ในลักษณะงานประจำ สายตรวจมักจะได้รับภารกิจที่รับผิดชอบใน การป้องกันอาชญากรรมและระงับเหตุ ภายในระยะเวลาแต่ละผลัดที่ปฏิบัติหน้าที่ ส่วนใน ลักษณะงานเฉพาะกิจนั้น ตำรวจสายตรวจในทุกเขตพื้นที่คือกำลังหลักที่พร้อมที่จะรวมตัวใน ทันทีที่ได้รับคำสั่งจากศูนย์บัญชาการเพื่อการปฏิบัติงานเฉพาะกิจเร่งด่วน

2.1.2 แนวทฤษฎีชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations Approach) เป็น

ทฤษฎีที่ถือว่า อาชญากรรมเป็นปรากฏการณ์ถาวรตามลักษณะพื้นที่บริเวณใดที่เกิดอาชญากรรม ขึ้นบ่อยครั้งก็จะเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีก เพราะพื้นที่ที่มีสถิติอาชญากรรมสูงนั้น มีความแตกต่างไป จากพื้นที่ที่มีอาชญากรรมต่ำ ๆ ทั้งในภาวะกายภาพ ทางเศรษฐกิจและทางสังคม กล่าวคือ การขาดระเบียบของสังคมอันสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของชุมชนในยุคก่อนความเจริญ ทางอุตสาหกรรม เข้าสู่ชุมชนในยุคอุตสาหกรรมนำมาซึ่งปัญหาอาชญากรรมและปัญหาสังคมอื่น ๆ

ใจความสำคัญของแนวทฤษฎีชุมชนสัมพันธ์ เพื่อป้องกันอาชญากรรมก็คือ การจัดสภาพทั่วไปไม่ว่าในระดับในเมือง ชุมชน หรือละแวกบ้าน ในลักษณะ เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลให้ง่ายต่อการควบคุม สังเกตตรวจตรา โดยไม่ล่วงล้ำสิทธิ เสรีภาพส่วนบุคคล รวมทั้งมุ่งสนับสนุนส่งเสริมให้สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมกันป้องกันในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินทั้งของตนเองและของบุคคลอื่น ๆ ให้ปลอดภัยจากอาชญากรรม อาจกล่าวอย่างสั้น ๆ ว่า "เป็นวิธีการที่ใช้ประชาชนเป็นแกนนำ" อย่างไรก็ตามแนวคิดแนวทฤษฎีที่ 2 นี้ ไม่ได้มองข้ามบทบาทของตำรวจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาอาชญากรรม แต่ได้เสนอแนะให้มีการปรับบทบาทใหม่สำหรับการตรวจท้องที่ทั้งหมดตามแนวทฤษฎีชุมชนสัมพันธ์ ตำรวจจะบทบาทเป็น ฝ่ายวางแผน สนับสนุนและให้คำปรึกษาแก่ชุมชนในการป้องกันอาชญากรรม กล่าวอีกนัยหนึ่ง ตำรวจตามแนวทฤษฎีนี้จะไม่มีสภาพเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการป้องกันอาชญากรรมอีกต่อไป นอกจากนั้นข้อเสนอที่ตามมาก็คือการยกเลิกตำรวจสายตรวจที่ได้ปฏิบัติสืบทอดกันมาเป็นเวลานาน โดยปริยาย ฉะนั้น ถ้ามีการประยุกต์ใช้มาตรการและแนวทฤษฎีชุมชนสัมพันธ์ เช่น ที่กล่าวมานี้ สถานภาพและบทบาทของตำรวจในการป้องกันอาชญากรรมย่อมได้รับผลกระทบกระเทือนอย่างมาก เนื่องจากการที่ต้องศึกษาเพื่อปรับใช้และกำหนดบทบาทใหม่ทั้งหมดซึ่ง ก่อให้เกิดแรงต้านทานคัดค้านอย่างหลักจากตำรวจระดับปฏิบัติการ

2.1.3 แนวทฤษฎีควบคุมอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อม (Theory of Crime Control Through Environmental Design)

เป็นทฤษฎีที่มุ่งพิจารณาจากสภาพแวดล้อม โดยการจัดสภาพแวดล้อมเพื่อ

ขัดขวางการละเมิดกฎหมายซึ่งสภาพแวดล้อมแบ่งเป็น 2 ทางคือ

ก. สภาพแวดล้อมทางด้านรูปธรรม ได้แก่การวางผังเมืองและชุมชน การติดตั้งไฟฟ้าส่องสว่าง การออกแบบอาคาร การสัญลักษณ์เลขบนทรัพย์สิน ความมั่นคงของประตูหน้าต่าง การใช้สัญญาณเตือนภัย การใช้อุปกรณ์เปิดเปิดไฟฟ้าและอื่น ๆ

ข. สภาพแวดล้อมทางด้านนามธรรม ได้แก่ การใช้มาตรการเพื่อนบ้าน เตือนภัย มาตรการ สายตรวจประชาชนและมาตรการตรวจตามบ้านเรือน

สำหรับแนวคิดทฤษฎีการป้องกันอาชญากรรมทั้ง 3 แนวทางคือ ทั้งแนวทางทฤษฎีบังคับใช้กฎหมายแนวทฤษฎีชุมชนสัมพันธ์ และแนวทฤษฎีควบคุมอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อมนั้น ไม่ว่าจะ เป็นแนวทฤษฎีใดไม่สามารถใช้ทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งมาใช้ได้อย่างโดดเดี่ยว แต่ส่วนมากมีการใช้แบบควบคู่ผสมผสานกันไป และไม่มีข้อยุติจากการศึกษาของนักอาชญาวิทยาว่าแนวทฤษฎีใดที่ประสบความสำเร็จมากกว่ากัน

การควบคุมฝูงชนนับเป็นการควบคุมอาชญากรรมประเภทหนึ่ง โดยเป็นการป้องกันก่อนเกิดเหตุ กล่าวคือ หากการชุมนุมของประชาชนลุกลามจนกลายเป็นการจลาจลแล้ว ก็จะมีการทำลายทรัพย์สินต่าง ๆ ทั้งของสาธารณะและส่วนบุคคลตลอดจนอาจมีความร้ายแรงลุกลามจนถึงการทำร้ายร่างกายและถึงแก่ชีวิตได้ การควบคุมฝูงชนนับเป็นการกิจในลักษณะพิเศษ จึงมีความจำเป็นต้องใช้แนวคิดในการป้องกันอาชญากรรมทั้ง 3 แนวทางข้างต้นผสมผสานกัน โดยการป้องกันอาชญากรรมตามแนวทางบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) นั้น การปรากฏตัวของตำรวจ ความพร้อมของกำลังหลักที่จะรวมตัวกันในทันทีที่ได้รับคำสั่ง

จากศูนย์บัญชาการ เพื่อการปฏิบัติงานตามภารกิจเฉพาะหน้าและเร่งด่วน การจัดรูปขบวน การควบคุมฝูงชน การกำหนดพื้นที่ในการปฏิบัติงาน ฯลฯ ย่อมต้องอาศัยความเด็ดขาด รวดเร็ว ในส่วนของการป้องกันอาชญากรรมตามแนวทางชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations) นั้น ก็มีความจำเป็น เนื่องมาจากการรวมตัวของฝูงชนสามารถเกิดขึ้นได้ทุก เวลาและทุกสถานที่ โดยเฉพาะสถานที่ที่มีลักษณะ เป็นสาธารณะที่มีผลกระทบต่อประชาชน ทั่วไป เช่น สถานที่ราชการ บนพื้นผิวการจราจรหรือสถานที่ที่อาจมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ อันดีของชาติ อาทิเช่น สถานที่หยุด กงสุลต่าง ๆ การเกิดการรวมตัวของฝูงชนในบางพื้นที่ ก็อาจเกิดขึ้นได้บ่อยครั้ง ตามสถิติสถานที่เกิดการรวมตัวของฝูงชนบ่อยครั้งที่สุด เช่น สนามหลวง บริเวณใกล้เคียง รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล หรือในจังหวัดเชียงใหม่ เช่น ศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่ บ้านพักผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ที่ทำการอำเภอหรือ บริเวณช่วงประตูท่าแพ เป็นต้น และการขาดระเบียบในฝูงชนย่อมเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา การจัดสภาพทั่วไปทุกระดับ เช่น ชุมชนต่าง ๆ การเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ด้วยการแทรกตัวของเจ้าหน้าที่ตำรวจนอกเครื่องแบบในกลุ่มของฝูงชนทำให้ง่ายต่อการควบคุม สร้างยุทธวิธีให้ประชาชนในฝูงชนมีแกนนำหลาย ๆ ส่วน โดยตำรวจเฝ้าดูเหตุการณ์ และควบคุมตามความจำเป็น ในขณะที่เดียวกันก็ต้องอาศัยแนวทางการป้องกันอาชญากรรม ตามทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อม (Theory of Crime Through Environmental Design) ก็ใช้ประโยชน์จากแนวคิดโดยการจัดหายุทธวิธีสภาพแวดล้อม ให้เป็นอุปสรรคต่อการรวมตัวของฝูงชนอย่างละมุนละม่อม เพื่อให้มีสภาพแวดล้อมที่ทำให้เกิดความรู้สึกไม่อยากจะอยู่ร่วมในฝูงชนและสามารถควบคุมฝูงชนได้ง่าย เป็นต้น

2.2 ทฤษฎีการบริหารงานตำรวจกับการควบคุมฝูงชน

การบริหารงานตำรวจ หมายถึง ความร่วมมือร่วมใจในการนำกระบวนการทางการบริหาร (Administrative Functions) มาช่วยดำเนินการให้การปฏิบัติงานของตำรวจเป็นไปอย่างราบรื่นและดีที่สุดในสายการปฏิบัติงานหลัก (Line Functions) และงานสนับสนุนหรือฝ่ายช่วยเหลือ (Auxiliary Functions) ในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันอาชญากรรมอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งกระบวนการบริหารงานตำรวจ (Police Administration) เป็นลักษณะการนำเอาทฤษฎีการบริหารงานด้านต่าง ๆ ทางรัฐประศาสนศาสตร์มาประยุกต์ใช้กับการบริหารงานของตำรวจ

2.2.1 แนวคิดของ Richard L. Holoomo ที่ได้กล่าวไว้ในหนังสือเรื่อง "Municipal Police Administration" โดยรู้จักกันในนามว่า "โพสต์เบคเพอร์ด" (POSTBECPIRD) โดยย่อมาจากอักษรตัวแรกของคำต่าง ๆ ดังรายละเอียดต่อไปนี้ (อัจฉราพรรณ เทสะประณะ, 2530 : 5)

P คือ Planning ได้แก่ การวางแผน โดยการนำเอาองค์การความรู้ด้านการวางแผนมาปรับ

O คือ Organizing ได้แก่ การจัดองค์การและโครงสร้าง ตลอดจนการแบ่งส่วนของการปฏิบัติงานในรูปแบบต่าง ๆ

S คือ Staffing ได้แก่ การจัดหาหรือคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานหรือปฏิบัติงาน หรือบริการงานต่าง ๆ ในส่วนของงานสนับสนุนด้านข้อมูลต่าง ๆ

- T คือ Training ได้แก่ การฝึกอบรมเพื่อการเพิ่มพูนความรู้
ความสามารถที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพ
- B คือ Budgeting ได้แก่ การงบประมาณต่าง ๆ ความรู้เรื่อง
การจัดทำงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ
สำหรับการบริหารงานด้านต่าง ๆ
- E คือ Equipment ได้แก่ การจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ
ตลอดจนอุปกรณ์ที่สำคัญที่จำเป็นต่าง ๆ ที่ต้อง
ใช้ในการปฏิบัติการกิจ เช่น ปืน รถยนต์
รถจักรยานยนต์ โล่ แก๊สน้ำตา กระบอง
เป็นต้น
- C คือ Co-ordinating ได้แก่ การประสานงานทั้งในหน่วยงานภายใน
ในกรมตำรวจ ด้วยกันเอง หรือการประสาน
งานภายนอกกับหน่วยงาน ภายนอกกับหน่วย
งานต่าง ๆ
- P คือ Public Relation ได้แก่ การประชาสัมพันธ์ข่าวสารต่าง ๆ
ทั้งภายในและภายนอก เพื่อให้เกิดความรู้
ความเข้าใจที่ถูกต้อง เกิดความเข้าใจตรง
กัน เกิดภาพพจน์ที่ดีต่อประชาชน
- I คือ Intelligence ได้แก่ การข่าวกรองซึ่งมีความจำเป็นมาก

โดยเฉพาะ การใช้ประโยชน์จากระบบข่าว
สารต่าง ๆ เพื่อการตัดสินใจ ในเชิงการ
บริหารและจัดการกับปัญหาเฉพาะหน้า

R คือ Reporting

ได้แก่ การรายงานผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้
การประเมินผลจะมีส่วนช่วยให้เกิดการปรับ
ปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ให้ดีขึ้น
เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน
ได้อย่างตรงเป้าหมาย

D คือ Directing

ได้แก่ การอำนวยความสะดวกหรือการสั่งการ ซึ่งมี
ความจำเป็นมากการมีความเข้าใจในเรื่อง
การตัดสินใจ การใช้ดุลยพินิจ การใช้
วิจลนญาณต่าง ๆ ประกอบการตัดสินใจ
มีความสำคัญต่อการสั่งการมาก โดยเฉพาะ
ในลักษณะงาน เฉพาะหน้าและเกี่ยวข้องกับ

สิทธิเสรีภาพของประชาชน

ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานตำรวจเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่ง
ที่จะเสริมสร้างให้บทบาทหน้าที่ของตำรวจชัดเจน และตรงเป้าหมายมากขึ้น ในการที่มีหน้าที่
รับผิดชอบต่อการรักษาความสงบเรียบร้อย การให้ความคุ้มครองชีวิต และทรัพย์สินของ
ประชาชน ให้ดีที่สุดในภารกิจดังกล่าวมีขอบเขตกว้างขวางมาก การบริหารงานตำรวจมีจุดมุ่ง

หมายที่จะนำเอาปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอยู่ เช่น เงิน บุคคล วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์มากที่สุดเท่าที่สามารถจะดำเนินการได้และให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์ให้มากที่สุด โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ต่าง ๆ คือ ความถูกต้อง ความประหยัด ความรวดเร็ว ความเสมอภาคและความเป็นธรรมบนพื้นฐานการปฏิบัติงานด้วยความสุจริตของเจ้าหน้าที่ตำรวจ (อัจฉราพรพรหม เทศะบุรณะ, 2530 : 18)

2.2.2 ทฤษฎีการบริหารงานตำรวจตามระบบเปิด

การบริหารงานตำรวจเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ การพัฒนาการบริหารงานตำรวจไม่สามารถกระทำโดยโดดเดี่ยวได้ ต้องมีความสัมพันธ์กับกระบวนการยุติธรรมทุกส่วน ประกอบด้วย ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ ซึ่งมีหน้าที่ร่วมกันในการสร้างความสงบเรียบร้อยของสังคม และตำรวจเป็นหน่วยแรกในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งกระบวนการยุติธรรมและการบริหารงานตำรวจในอนาคตจะมีลักษณะ เปิด โดยมีการป้อนเข้าและย้อนกลับของข้อมูล ย่อมมีบทบาทสำคัญในการนำเสนอข้อมูลและช่วยให้การบริหารงานมีเหตุมีผล ให้ความสำคัญต่อวิชาการ และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ลักษณะการบริหารงานของระบบเปิด (Open System) ประกอบด้วยส่วนสำคัญ ๆ ดังนี้

1. ข้อมูลป้อนเข้า (Input) ได้แก่ การป้อนทรัพยากรต่าง ๆ เข้าระบบทั้งบุคคลากร วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ
2. การดำเนินการตามขั้นตอน (Processing) เป็นการนำวัตถุดิบและพลังงานต่าง ๆ มาใช้ตามวัตถุประสงค์หลักและรองขององค์กร

3. ข้อมูลส่งออก (Output) เป็นการส่งผลงานหรือผลผลิตออกสู่สภาพแวดล้อม ผลงานจะเป็นไปในรูปใดย่อมขึ้นอยู่กับเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ขององค์การเป็นหลักสำคัญ

4. วัฏจักร (Cyclic Character) เป็นไปในลักษณะหมุนเวียน โดยผลงานที่ส่งออกมามีความสำคัญต่อการประเมินผลแก้ไขในระบบทั้งทางตรงและทางอ้อม นอกจากนี้ยังจะเกี่ยวข้องกับปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่

1. การตรวจสอบความผิดพลาด (Arresting of Disorganization)

การตรวจสอบหาข้อบกพร่อง หรือข้อผิดพลาดต้องกระทำโดยต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

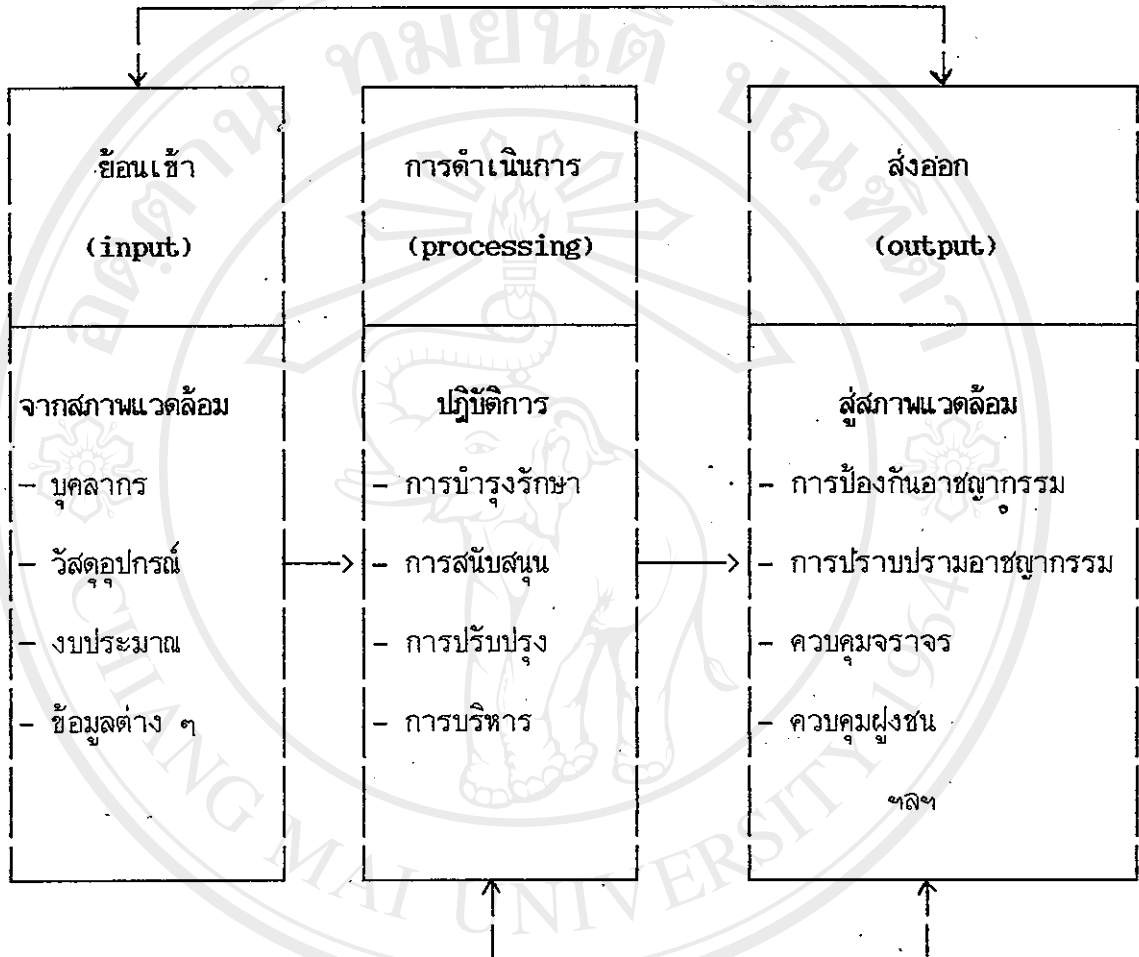
2. ข้อมูล (Information) โดยต้องมีการศึกษาทำความเข้าใจต่อข้อมูลทั้งระบบ และใช้ประโยชน์จากข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

3. ความเชี่ยวชาญเฉพาะประเภท (Specialization) ในระบบเปิด ความเชี่ยวชาญเฉพาะประเภท จะมีความสำคัญต่อการเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการบริหารและการปฏิบัติงานของตำรวจ

4. สภาวะความสมดุลย์ ในการบริหารแบบระบบเปิดต้องมี การแสวงหาวิธีการใหม่ ๆ ที่ประหยัดกว่าและเหมาะสมกว่า แต่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ และเพื่อ

เป็นการปรับปรุงการปฏิบัติงานอยู่เสมอ

ลักษณะการบริหารงานตำรวจตามระบบเปิด



ในการควบคุมฝูงชนทั้งในยามสงบ ปกติ เช่น ตามสนามกีฬา ตามงานการแสดงดนตรี หรือ แม้แต่การควบคุมฝูงชนในยามไม่ปกติ เช่น การชุมนุมประท้วงการเดินขบวน การหยุดงานของพนักงาน ทั้งของรัฐวิสาหกิจ และ โรงงานต่าง ๆ นับว่าเป็นการบริหารงานของตำรวจประการหนึ่ง ในลักษณะการบริหารการตัดสินใจและนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนนโยบายของกรมตำรวจว่าจะดำเนินการในรูปแบบใด

2.3 นโยบายตำรวจกับการควบคุมฝูงชน

การบริหารงานตำรวจ จะเริ่มต้นที่นโยบายของรัฐ และนโยบายกรมตำรวจ นโยบายจึงเสมือนสิ่งหลักและปัจจัยสำคัญของการดำเนินงาน และเป็นเสมือนเครื่องมือของการบริหาร นโยบายมีหลายระดับ ในส่วนของปัญหา นโยบายอันเกิดจากความขัดแย้งก็อาจมีผลต่อการบริหารงานตำรวจได้เช่นกัน โดยเฉพาะนโยบายการบริหารงานการป้องกันอาชญากรรมอันมีลักษณะเฉพาะหน้า เช่น การควบคุมฝูงชนการทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ต้อง เข้าใจวัตถุประสงค์หลักของการบริหารงานภารกิจเฉพาะหน้านั้น

นโยบายกรมตำรวจ กล่าวได้ว่า เป็นนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับชีวิตทรัพย์สิน และความสงบเรียบร้อยของประชาชน มีผู้ให้คำนิยามของนโยบายสาธารณะไว้ 3 กลุ่มความหมายใหญ่ ๆ ได้แก่ (กรมตำรวจ, 2535 : 11-12)

2.3.1 กลุ่มที่ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่รัฐบาลจะกระทำหรือไม่กระทำ ได้แก่

James Anderson ให้นิยามว่า "เป็นสาเหตุที่รัฐ จะตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยการตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำ"

Ira Sharkansky ให้นิยามว่า "เป็นการกระทำของรัฐบาลที่มีลักษณะครอบคลุม การบริการสาธารณะ กฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ตลอดจนการควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบาย"

Thomas Dye ให้นิยามว่า "เป็นการที่รัฐตัดสินใจว่าจะกระทำหรือไม่กระทำ พร้อมกับมีเหตุผลว่าทำไมจึงตัดสินใจกระทำเช่นนั้นด้วย"

David Easton ให้นิยามว่า "เป็นการแจกแจงคุณค่า โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อส่วนรวม"

2.3.2 กลุ่มที่ให้ความหมายว่า เป็นเรื่องของการตัดสินใจของรัฐที่จะกระทำเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ได้แก่

Lynton Caldwell ให้คำนิยามว่า "เป็นการตัดสินใจอย่างสัมฤทธิ์ผลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่สังคมยินยอมหรือห้ามกระทำ โดยพิจารณาจากกฎหมายระเบียบต่าง ๆ ตลอดจนคำพิพากษา"

William Greenwood ได้ให้คำนิยามว่า "เป็นการตัดสินใจเบื้องต้นเพื่อกำหนดแนวทางกว้าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์"

2.3.3 กลุ่มที่ให้ความหมายว่า เป็นเรื่องของแผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้นซึ่งประกอบด้วยคุณค่าต่อประชาชน ได้แก่

Harold Lasswell & Abraham Kaplan ให้คำนิยามไว้ว่า "เป็นแผนงานหรือโครงการที่ได้กำหนดขึ้น ประกอบด้วยเป้าหมาย คุณค่า และการปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อตอบสนองประชาชนส่วนใหญ่"

Charles Jacop ได้ให้คำนิยามไว้ว่า "เป็นหลักการแผนงานหรือแนวการกระทำ"

นโยบายอาญา นโยบายตำรวจ นโยบายการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม หรือนโยบายด้านการควบคุมฝูงชน จัดเป็นนโยบายด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย นโยบายการดำเนินงานในการควบคุมฝูงชนจะเกิดผลกระทบโดยตรง ทั้งด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน ด้านการเมือง และอาจลุกลามกลายเป็นความขัดแย้งในชาติได้ นโยบายด้านการควบคุมฝูงชนจึงควรเป็นนโยบายที่มีลักษณะพิเศษ มีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติภารกิจ แต่บาง

ครั้งการปฏิบัติงานของตำรวจ โดยเฉพาะด้านการควบคุมฝูงชน หากมีการตั้งคำถามว่า นโยบายหลักของตำรวจในการควบคุมฝูงชนคืออะไร ก็จะได้รับคำตอบว่าเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยบ้าง เพื่อคุ้มครองสิทธิ นโยบายและได้ใช้วิทยาการ ความรู้ต่าง ๆ ในการบริหารงานตำรวจอย่างเต็มที่แล้วแต่สภาพข้อเท็จจริงของกรมตำรวจนั้นปรากฏชัดเจนว่า มีลักษณะที่เรียกว่า นโยบายสูญญากาศ (Police Policy Vacuum) คือการที่กรมตำรวจ หน่วยงานตำรวจได้มีนโยบายการทำงานอย่างชัดเจนในเรื่องต่าง ๆ (สมเกียรติ อัครวิมล, 2530 : 21) โดยเฉพาะในเรื่องของการควบคุมฝูงชน การกิจจึงไปตกอยู่กับผู้บริหาร เฉพาะหน่วยล่าง ซึ่งได้แก่หน่วยปฏิบัติที่ต้องอาศัยประสบการณ์และความสามารถส่วนตัว ดำเนินการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้น ซึ่งบางครั้งที่เกิดปัญหาลุกลามจนยากแก่การควบคุม จนถึงการใช้ชีวิตและการทำลายทรัพย์สินต่าง ๆ ทั้งส่วนบุคคลและสาธารณะและเมื่อเหตุการณ์ลุกลามผลกระทบก็จะตกอยู่กับองค์กรตำรวจในแง่ของภาพพจน์ต่อประชาชนทั่วไป

2.4 ลักษณะของตำรวจกับการควบคุมฝูงชน

James Q. Wilson ได้สรุปลักษณะหรือชนิด (Style) ของตำรวจที่แยกตามลักษณะการปฏิบัติตามนโยบายตำรวจ ได้แก่ (James Q. Wilson, 1975 : 101)

ลักษณะการรักษาการณ์ (The Watchman Style) ลักษณะนิติกร (The Legalistic Style) และลักษณะบริการ (The Services Style) ไม่ว่าลักษณะของตำรวจจะออกมาเป็นอย่างไร ขึ้นอยู่กับลักษณะของนโยบายตำรวจว่าจะดำเนินการไปในลักษณะใด แต่การควบคุมฝูงชนนั้น ไม่สามารถจะเลือกลักษณะใดลักษณะหนึ่ง โดยชัดเจน หากต้องมีการผสมผสานกับทั้ง 3 ลักษณะ เช่น ในยามมีการชุมนุมโดยสงบเรียบร้อย หรือการรวมตัวของฝูง

ชนในการเชียร์กีฬาฟุตบอล ชุมพรสพต่าง ๆ ก็ต้องใช้ลักษณะการรักษาการณ์ ใฝ่ดูผสมผสานกับลักษณะการบริการ แต่เมื่อพิจารณาโดยดุษณีพิณเชิงเหตุผล แล้วว่าเหตุการณ์อาจลุกลามได้ก็มีความจำเป็นต้องใช้ลักษณะนิติกรที่มีความ เด็ดขาด รวดเร็ว เป็นต้น เจ้าหน้าที่ที่ตำรวจผู้ทำหน้าที่ควบคุมฝูงชน จึงมีความจำเป็นต้องมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะของตำรวจ ดังนี้

2.4.1 ลักษณะรักษาการณ์ (The Watchman Style)

ลักษณะตำรวจในรูปแบบรักษาการณ์ คือการปฏิบัติงานของตำรวจที่มีลักษณะเด่นอยู่ที่การเน้นการรักษาการณ์โดยทั่ว ๆ ไปในสังคม ให้มีความเรียบร้อยเป็นปกติสุข โดยมีแนวคิดหลักสำคัญคือตำรวจต้องรักษาสถานการณ์ได้ตลอดเวลา ทุกสภาพแวดล้อมเสมือนการเฝ้ายามต้องดูแลสภาพทั่ว ๆ ไปให้ทุก ๆ สิ่งเป็นปกติอย่างที่เคยเป็น เมื่อมีเหตุอะไรชวนสงสัยก็ต้องดำเนินการโดยทันที ด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ของตำรวจที่รัฐกำหนดไว้ให้รักษาการณ์ให้อยู่ในความปกติสุข เช่น กรณีได้รับรายงานว่าจะมีการชุมนุม โดยสงบ ตำรวจตามลักษณะนี้ต้องเตรียมการไปดูแลรักษาการณ์ สังเกต เมื่อทราบเหตุชวนสงสัยก็จะดำเนินการทันที เช่น หากมีหรือพบหลักฐานว่า การชุมนุมอาจจะก่อความไม่สงบได้ก็จับกุมทันที หากพิจารณาแล้วการชุมนุมนั้นสามารถควบคุมสถานการณ์ได้ ก็ปล่อยให้ชุมนุมกันต่อไป และเฝ้ารักษาการณ์ ระวังเหตุร้ายอยู่ตลอด โดยจะเน้นความเหมาะสมของสถานการณ์ และสภาพแวดล้อมเป็นหลักมากกว่าการควบคุมตามกฎหมาย เช่น การชุมนุมอาจมีการสร้างห้องน้ำชั่วคราว โดยไม่ได้รับอนุญาตบนทางสาธารณะ ซึ่งอาจกีดขวางพื้นผิวจราจร แต่เมื่อพิจารณาแล้วสามารถควบคุมสถานการณ์ได้ก็จะปล่อยให้ก่อนไม่ทำการจับกุม นอกเสียจากเหตุ

การณ์จะมีแนวโน้มว่า ก่อปัญหาต่อการรักษาการณ์ยามปกติได้ โดย Wilson ได้กล่าวว่...
 ตำรวจในลักษณะนี้ นอกจากจะมีลักษณะรักษาสันติ และความเรียบร้อยของสังคมมากกว่า
 ตัวบทกฎหมายแล้ว ยังต้อง เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยถึงแนวโน้มของขนาดและขอบเขตในการที่
 จะก่อให้เกิดความรุนแรงได้ โดยพิจารณาถึงผลพฤติกรรมตามมาตรฐานค่านิยมของท้อง
 ถิ่นหรือสังคมนั้น ๆ มากกว่าการใช้ตัวบทกฎหมาย ฉะนั้น ความรู้ ทักษะคดี และค่านิยม จึง
 นับว่ามีอิทธิพลต่อตำรวจนี้มาก (O.W. Wilson, 1972 : 116) นอกจากนั้น ตำรวจใน
 ลักษณะนี้จะ เป็นผู้มีความสำคัญในการตัดสินใจใช้วิธีการต่าง ๆ ซึ่งเห็นว่ามีเหมาะสม
 สมในการรักษาสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า

2.4.2 ลักษณะนิติกร (Legalistic Style)

ลักษณะตำรวจแบบนิติกร มีลักษณะที่ถือเอาตัวบทกฎหมายเป็นหลัก
 สำคัญของการปฏิบัติงานตามลักษณะรักษาสันติแล้ว ทำให้ตำรวจต้องใช้พิจารณาญานมากและ
 ต้องเข้าไปคลุกคลี เกี่ยวข้องแผงเร้นอยู่ในเหตุการณ์ซึ่งไม่จำเป็นนัก เพราะการมีส่วน
 เข้าไปเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ โดยเฉพาะในกรณีการรักษาความสงบนั้น มีกรณีใดบ้างที่
 จัดว่าธรรมดา หรือรุนแรงและจะใช้มาตรการใดเข้าแก้ไขเหตุการณ์นั้น ๆ จึงมีแนวคิดว่
 การปฏิบัติตามแนวทางรักษากฎหมายโดยเคร่งครัดแล้ว จะมีความเสมอภาค ไม่มีความลำ
 เียง นอกจากนั้น การมีลักษณะตำรวจแบบรักษาสันติอาจดูเหมือนไม่มีผลงาน เช่น
 อาจไม่มีสถิติการจับกุม (เนื่องจากพิจารณาแล้วว่าไม่รุนแรงก็ไม่จับ ทั้งที่ผิดกฎหมายดังยก
 ตัวอย่างข้างต้น) ทำให้ไม่สามารถทราบได้แน่ชัดว่าตำรวจรักษาความสงบกี่ครั้ง และแต่ละ
 ครั้งผลเป็นอย่างไรจึงทำสถิติไม่ได้ จะดูเหมือนว่าไม่ได้ปฏิบัติงาน ในลักษณะตรงกันข้าม

การมีลักษณะนิติกรหรือการใช้กฎหมาย หมายความว่าตำรวจจะต้องจับกุมผู้กระทำความผิดที่มีการกระทำความผิด และสามารถบันทึกเป็นสถิติได้อีกด้วย ทำให้สามารถทราบแนวโน้มสถิติและความรุนแรงของปัญหาได้ และทางด้านการเมืองยังสามารถเป็นเหตุให้ผู้บริหารงานตำรวจนั้น ๆ ได้รับการสนับสนุนต่าง ๆ จากรัฐมากขึ้น โดยเฉพาะทางด้านงบประมาณและอุปกรณ์รักษาความสงบต่าง ๆ

2.4.3 ลักษณะบริการ (Services Style)

ลักษณะตำรวจแบบบริการเป็นรูปแบบการบริหารตำรวจแนวใหม่ เริ่มในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ อาจกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะตำรวจที่ควบคู่มากับการพัฒนาระบบประชาธิปไตย จะมีลักษณะมุ่งเน้นการบริการประชาชน ในด้านต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรมและไม่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อผลแห่งความสัมพันธ์ที่ระหว่างตำรวจกับประชาชน เพื่อจะได้ข่าวสาร เบาะแสต่าง ๆ จากประชาชน โดยมีอยู่ตลอดเวลาและทุกสถานที่ เช่น ศูนย์บริการข้อมูลด้านกฎหมาย ด้านการป้องกันอาชญากรรม ศูนย์ปรึกษาปัญหาทางกฎหมาย ศูนย์ที่รวมของหาย ศูนย์เด็กพลัดหลง เป็นต้น

สำหรับการควบคุมฝูงชนนั้น มีความจำเป็นมากที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ในทุก ๆ

ลักษณะ แต่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมเฉพาะ กล่าวคือเมื่อมีการรวมตัวของฝูงชน โดยสงบและมีลักษณะสันถุภาพ ก็ต้องใช้หลักบริการและรักษาการณ์ แต่เมื่อมีเหตุการณ์ที่อาจจะมีแนวโน้มลุกลามขยายออกไป ก็ต้องใช้ลักษณะนิติกรมาใช้ปฏิบัติด้วยความเด็ดขาด

ดังกล่าวข้างต้น

2.5 การใช่วิชาญาณของตำรวจในการควบคุมฝูงชน

ในลักษณะวิชาชีพของตำรวจ สภาพและสาเหตุหลายประการมีส่วนผลักดันให้ตำรวจต้อง ใช้ดุลยพินิจของตนเอง ในการตัดสินใจปฏิบัติการในรูปแบบที่หลากหลายตามสถานการณ์ต่าง ๆ โดยที่ตำรวจ เป็นหน่วยงานเดียวที่ใช้อาวุธได้ในยามสงบหรือปกติ เนื่องจากภารกิจหลักของตำรวจ คือการป้องกันอาชญากรรม รักษากฎหมาย ให้บริการต่าง ๆ ทั้งยามปกติ ยามทุกข์เข็ญ ยามประสพภัยพิบัติหรือแม้แต่ยามเกิดความไม่สงบในสังคมก็ตาม การปฏิบัติการดังกล่าวขึ้นอยู่กับการกระทำ (Active) ของตำรวจ และการไม่กระทำ (Passive) โดยการใช่วิชาญาณของตนเอง ซึ่งมีสาเหตุสำคัญที่ทำให้ตำรวจต้อง ใช่วิชาญาณ ในการปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่

1. ภาระหน้าที่ของตำรวจ

ดังกล่าวแล้วในตอนต้นว่า หน้าที่ของตำรวจมีลักษณะครอบคลุมกว้างขวาง ตั้งแต่การรักษากฎหมายฉบับย่อยถึงฉบับใหญ่ การบริการประชาชน การสืบสวนสอบสวน การจับกุมคนร้าย โดยการใช้วิชาญาณสามารถมีได้ทุกขั้นตอน เช่น การเข้าตรวจค้น การเลือกใช้กฎหมาย โดยตำรวจไม่สามารถรักษากฎหมายได้ทุกบท และการเลือกใช้กฎหมาย อาจกล่าวได้ว่าเป็นที่มาของการใช่วิชาญาณของตำรวจ

2. ปัญหาด้านตัวบทกฎหมาย

เนื่องจากสังคมมีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และมีลักษณะขัดแย้งต่อสภาพความเป็นจริง เช่น การมีโสเภณี มีแหล่งการพนัน ในขณะที่มีกฎหมายห้าม และในเรื่องเดียวกันก็มีลำดับการลงโทษของกฎหมายที่ต่างกัน กฎหมายไทยมีลักษณะช่องว่างที่สามารถใช้ดุลยพินิจได้ตลอด จึงมีลักษณะเลือกปฏิบัติทำให้การสนองตอบในด้านการบริการต่อ

ประชาชนไม่เสมอภาคกัน

3. ภาระหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างประเทศ

จากการศึกษาของ Wilson พบว่าตำราของสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่ถูกใช้ไปในงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านอาชญากรรมโดยตรง (O.W. Wilson, 1972 : 89) แต่เป็นงานเกี่ยวกับการบริหาร และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างประชาชน ซึ่งก็คงไม่แตกต่างจากประเทศไทยนัก ที่ปฏิบัติในกรณีที่สามารถยอมความกันได้ ซึ่งภาระหน้าที่อันมีผลส่วนของการใช้พิจารณาของตำรวจ

4. ลักษณะเฉพาะของงานตำรวจ

ลักษณะเฉพาะของงานตำรวจ ได้แก่ ลักษณะงานที่ต้องพบสภาพเสี่ยงภัย อันตราย จึงเป็นความจำเป็นที่ต้องแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้าเพื่อลดอัตราความเสียหายลง เช่น การตรวจตรารักษาความสงบแล้วพบคนร้าย จึงต้องตัดสินใจทันทีว่าจะดำเนินการอย่างไร จะจับกุมเลย หรือจะวิหุขยกกำลังก่อน เป็นต้น ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้วิชาชีพอื่น ๆ ไม่มี จะเห็นได้ว่าเป็นนอกจากจะต้องใช้พิจารณาแล้วยังสะท้อนให้เห็นประสิทธิภาพและคุณภาพของการใช้พิจารณาของตำรวจอีกด้วย

2.5.1 ชนิดของการใช้พิจารณา

การใช้พิจารณาของตำรวจนั้นเกี่ยวข้องกับทั้งภายในองค์การ และนอกองค์การ ลักษณะพิเศษของหน่วยงานตำรวจยังผลให้โครงสร้างการใช้พิจารณาในหน้าที่ตำรวจมีลักษณะเป็นไปอย่างไม่มีระบบ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะตำรวจชั้นผู้น้อยที่ใช้พิจารณา ในพื้นที่ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง มี

การใช้วิจารณ์งานในลักษณะที่ไม่มีหลักการอะไรแน่นอน และตำรวจชั้นผู้น้อยในเองมักเป็นผู้มีอิทธิพลต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน มีอิทธิพลต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ ตำรวจชั้นผู้น้อยจะเป็นผู้มีอิทธิพลต่อประชาชนด้วยการตัดสินใจว่าจะจับกุมหรือไม่ เพราะการตัดสินใจจับกุมบุคคลนั้นหรือไม่ ย่อมหมายถึงการสร้างประวัติอาชญากรรมของประชาชนผู้นั้น นอกจากนั้น ถ้ามีการจับกุมมาแล้ว ตัวบทกฎหมายหรือข้อหาจะหนักและมีอิทธิพลต่อการดำเนินชีวิตของบุคคลผู้นั้น ซึ่งพอจะเห็นภาพได้ว่าในองค์กรตำรวจ ผู้มีตำแหน่งน้อยที่สุดในองค์การบริหาร กลับกลายเป็นผู้ที่มีขอบเขตใช้วิจารณ์งานได้มากที่สุด จากนั้นตำรวจชั้นสัญญาบัตรก็จะดำเนินงานต่อไป และตำรวจชั้นผู้น้อยดังกล่าวนี้ยังได้รับการฝึกอบรมน้อยที่สุด ซึ่งเป็นการยากต่อการตรวจสอบการใช้วิจารณ์งานของตำรวจชั้นผู้น้อย และยากที่จะสามารถดูแลและควบคุมได้ตลอดเวลา

การศึกษาการใช้วิจารณ์งานนั้นสามารถทำความเข้าใจ โดยสามารถแบ่งเป็น

2 ประเภท คือ

1. วิจารณ์งานวิธีการ (Technical Discretion) ได้แก่ การเลือกการประยุกต์ เพื่อการบังคับใช้กฎหมายให้ได้ผลตามผลของกฎหมายนั้น แต่จะจับกุมโดยวิธีการใดก็ได้

2. วิจารณ์งานเป้าหมาย (Substantive Discretion) เป็นลักษณะตรงกันข้ามกับการ ใช้วิจารณ์งานแบบแรก โดยเป็นการเลือกกฎหมายใดกฎหมายหนึ่ง หรือเป้าหมายในการเลือก

วิธีการ เช่น การใช้วิจารณ์งานในการจับคนร้ายมาได้ แล้วจะพิจารณา

ฟ้องข้อหาไหนดี หนักหรือเบา

การใช้วิจารณ์ของตำรวจมักเป็นไปในลักษณะเป็นการใช้วิจารณ์แบบ
เป้าหมาย นั่นก็คือการตัดสินด้วย ค่านิยม และตำรวจเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการรักษาความ
สงบเรียบร้อย การใช้วิจารณ์ของตำรวจมักมีข้อผิดพลาด สาเหตุสำคัญประการหนึ่งสืบ
เนื่องมาจากการไม่มีนโยบายที่แน่นอน (สมเกียรติ อัครวิมล, 2530 : 62) สภาพการ
วิจารณ์ของตำรวจจะมีความแตกต่างกันตามลักษณะของตำรวจที่กล่าวแล้ว คือเป็น
ลักษณะที่ต้องการใช้กฎหมายเป็นหลัก ลักษณะรักษาสถานการณ์ ลักษณะด้านการบริการสภาพ
ที่เป็นปัญหาในการใช้วิจารณ์ของตำรวจ จึงควรพิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ
ให้เป็นไปตามกฎหมาย และการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในด้านการรักษาความสงบหรือ
รักษาสถานการณ์

2.5.2 การควบคุมการใช้วิจารณ์ของตำรวจ

การควบคุมการใช้วิจารณ์ของเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถแยกแยะได้

2 ลักษณะคือ

1. การควบคุมจากภายในของวงการตำรวจ สามารถกระทำได้ตั้ง
แต่การควบคุมด้วยระบบการบริหารหรือการตั้งหน่วยงานคอยสอดส่องดูแลการปฏิบัติงาน เช่น
อาจจะแบ่งเป็น 2 ช่วงก่อนและหลังการปฏิบัติงาน ช่วงหลังการปฏิบัติงานอาจเป็นเรื่อง
ของหน่วยงานที่คอยรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน อันมีผลมาจากการปฏิบัติงานของ
ตำรวจ หรือการควบคุมการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ในระหว่างการปฏิบัติงาน เช่น การตัด
สินใจต่าง ๆ นายตำรวจสัญญาบัตรอาจตัดสินใจเอง

2. การควบคุมจากภายนอก เช่น การควบคุมจากหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งภายในกระบวนการยุติธรรมด้วยกัน หรือจากหน่วยงานอื่น ๆ ตลอดจนประชาชน โดยทั่วไป ในบางประเทศมีการเลือกอธิบดีกรมตำรวจ โดยการเลือกตั้งจากประชาชน หรือการควบคุมการปฏิบัติงานของตำรวจด้วยวิธีคณะกรรมการควบคุมการปฏิบัติงาน

การใช้วิจารณ์ของตำรวจจะเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมและการปฏิบัติงานของตำรวจซึ่ง ในสหรัฐอเมริกา พบว่า การมีคู่มือการปฏิบัติงานจะสามารถช่วยให้การปฏิบัติงานของตำรวจ ตลอดจนการวิจารณ์ของตำรวจ ในระบอบประชาธิปไตยดีขึ้น ดังคำกล่าวของ Jacob Chwast ว่า

.....อิทธิพลของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และวิธีการควบคุมอื่น ๆ เช่น คู่มือระเบียบวิธีการปฏิบัติหน้าที่ คำสั่ง การควบคุมวินัย จะมีผลต่อการวางตัวและการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจอย่างมาก.....(กรมตำรวจ, 2535 : 19)

การควบคุมฝูงชนนั้นมีความจำเป็นมาก ที่ตำรวจต้องใช้วิจารณ์ในการตัดสินใจปฏิบัติงานในเหตุการณ์เฉพาะหน้าต่าง ๆ ความเข้าใจเรื่องการใช้วิจารณ์ ชนิดของวิจารณ์ ตลอดจนการควบคุมการใช้วิจารณ์ของตำรวจเพราะการควบคุมฝูงชน มีลักษณะของการปฏิบัติภารกิจที่เกี่ยวข้องกับประชาชนกระทบถึงสิทธิเสรีภาพประชาชน โดยตรงเกี่ยวข้องกับความมั่นคงประเทศความสงบสุขของสังคม