

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “การฝ่าฝืนพระราชบัญญัติสถานบริการของสถานบริการ: ศึกษาเฉพาะกรณีสถานบริการในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนครบาลชนะสงคราม” ผู้ศึกษาได้ทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยต่าง ๆ จากหนังสือภาษาไทย หนังสือภาษาอังกฤษ บทความ วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ทฤษฎีทางอาชญาวิทยา
 - 1.1 ทฤษฎีสภาวะไร้กฎเกณฑ์, สภาพไร้กฎหมาย (Anomie)
 - 1.2 ทฤษฎีเจตจำนงอิสระ
2. แนวคิดเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement)
 - 2.1 วิวัฒนาการของการบังคับใช้กฎหมาย
 - 2.2 แนวความคิดทางอาชญาวิทยากับการบังคับใช้กฎหมาย
 - 2.3 ความจำเป็นของการบังคับใช้กฎหมาย
3. แนวคิดเรื่องการควบคุมทางสังคม (Social Control)
 - 3.1 ระบบของการควบคุมทางสังคม
4. แนวคิดเรื่องอำนาจหน้าที่ของตำรวจ
 - 4.1 ความหมายของตำรวจ
 - 4.2 อำนาจและหน้าที่ของตำรวจ
 - 4.3 ตำรวจกับการบังคับใช้กฎหมาย
5. แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพล
 - 5.1 อำนาจและอิทธิพลของข้าราชการตำรวจในสังคมไทย
6. แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์
 - 6.1 ความหมายและลักษณะของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์
 - 6.2 ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย
7. แนวคิดเรื่องบุคลิกภาพแบบอำนาจนิยม
8. แนวคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์
 - 8.1 การเกิดกลุ่มผลประโยชน์
 - 8.2 ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์

- 8.3 ความหมายของกลุ่มอิทธิพล
- 8.4 ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์
- 9. แนวคิดเรื่องนโยบาย
 - 9.1 ความหมายของนโยบาย
 - 9.2 ประเภทของนโยบาย
 - 9.3 แนวคิดเรื่องค่านิยมของสังคมไทย
- 10. แนวคิดเกี่ยวกับสถานบริการ
- 11. แนวคิดเรื่องการควบคุมสถานบริการตามแนวทางของกระทรวงมหาดไทย
 - 11.1 คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับอนุญาตตั้งสถานบริการ
 - 11.2 คุณสมบัติของอาคาร สถานที่ที่ใช้เป็นที่ตั้งสถานบริการ
 - 11.3 การจัดสถานที่ภายนอกและภายในของสถานบริการ
 - 11.4 ขั้นตอนของการขออนุญาตตั้งสถานบริการตามมาตรา 3 (1), 3 (2) และ 3 (3)
 - 11.5 ขั้นตอนของการแจ้งตั้งสถานบริการตามมาตรา 3 (4)
 - 11.6 นโยบายการจำกัดจำนวนสถานบริการ
- 12. ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 13. กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย

ทฤษฎีทางอาชญวิทยา

ทฤษฎีสภาวะไร้กฎเกณฑ์, สภาวะไร้กฎหมาย (Anomie)

อีมีล เดอร์ไคม์ (Emile Durkheim) นักสังคมวิทยาชาวฝรั่งเศสเป็นผู้บัญญัติศัพท์คำว่า “Anomie” ขึ้นมาในปี ค.ศ. 1893 จากผลงานชื่อ The Division of Labor in Society (การแบ่งงานในสังคม) เดอร์ไคม์สนใจในเรื่องการเปลี่ยนแปลงทางสังคมจากสังคมชนบท (folk society) ไปสู่สังคมสมัยใหม่ (modern society) ทำให้เกิดปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของสังคม รวมทั้งเกิดความไม่เป็นระเบียบของสังคมด้วย การเปลี่ยนแปลงทำให้เกิดความสูญเสียความศรัทธาในสถาบันหลัก อันได้แก่ สถาบันการปกครอง (รัฐ) ศาสนา สถาบันครอบครัว

คำว่า “Anomie” เป็นภาษากรีก แปลว่า กฎหมายไร้ความหมาย (lawlessness) เป็นปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงของสังคมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและเป็นเพียงชั่วคราวระยะหนึ่ง หลังจากนั้น เมื่อเหตุการณ์ต่าง ๆ ในสังคมเข้าสู่สภาวะปกติ สภาวะไร้กฎหมายก็จะมีหมดไป

สภาวะ Anomie คือ สภาวะไร้กฎหมายทางสังคม มีความสับสนซับซ้อน เต็มไปด้วยความยากจนสมาชิกในสังคมขาดสิ่งยึดเหนี่ยวใจ ไม่เกรงกลัวกฎหมาย ทำให้มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนหรือ การกระทำผิดเกิดขึ้นในสังคม

เดอริคเคม เห็นว่าพฤติกรรมเบี่ยงเบนไม่ได้ก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเพียงด้านเดียว หากแต่ยังก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมด้วย ดังนี้

1. เกี่ยวข้องกับค่านิยม วัฒนธรรม และบรรทัดฐาน ทำให้คนในสังคมเห็นคุณค่าบรรทัดฐาน
2. กำหนดด้วยศีลธรรม
3. ทำให้เห็นถึงความเป็นหนึ่งเดียวของสังคม
4. นำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงในสังคม

ทฤษฎีเจตจำนงอิสระ

ทฤษฎีนี้มองว่ามนุษย์โดยธรรมชาติมีเหตุผล (rational) ในขณะเดียวกันเป็นพวกเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง หรือยึดหลักสิทธิประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง หรือยึดหลักสิทธิประโยชน์ (utilitarian) และเป็นคนนิยมแสวงหาความสุข หรือยึดมั่นในเรื่องสุขนิยม (hedonistic) ดังนั้นในการที่มนุษย์มีเหตุผล จึงมีเจตจำนงอิสระ (free will) มนุษย์สามารถตัดสินใจที่จะเลือกทำหรือไม่ทำก็ได้ มนุษย์จะมีพฤติกรรมใดก็ขึ้นอยู่กับการชั่งน้ำหนักระหว่างความสุขหรือประโยชน์ที่จะได้รับกับความทุกข์ หรือผลที่ตามมาจากการกระทำผิดคือโทษ เมื่อชั่งน้ำหนักดูจุดคุ้มทุนแล้ว ถ้าความเจ็บปวด (โทษ) มีมากกว่าประโยชน์ที่จะได้รับ มนุษย์จะใช้เจตจำนงอิสระตัดสินใจว่าจะทำหรือไม่ทำ โดยอาศัยหลักมนุษย์ทุกคนแสวงหาความสุข หลีกเลี่ยงความเจ็บปวด (seek pleasure, avoid pain) เมื่อชั่งน้ำหนักแล้ว ถ้าเลือกที่จะทำ ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำนั้น ไม่ว่าจะผลที่จะเกิดจากการกระทำคืออะไร ต้องยอมรับโดยไม่ต้องวิงวอนขอความเมตตา และวิธีการหยุดยั้งให้การชั่งน้ำหนักแล้วให้ผลทางเจ็บปวดมากกว่า เราจึงมีโทษที่เหมาะสมกับการกระทำผิดที่ได้ทำลงไป (let the punishment fit the crime)

แนวคิดเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement)

มนุษย์เป็นสัตว์สังคมที่ต้องการอยู่ร่วมกันและมีการพึ่งพาอาศัยกัน สังคมมนุษย์ตั้งแต่ในอดีตถึงปัจจุบัน จะมีการรวมตัวโดยอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างกัน การมีกิจกรรม ร่วมกัน การมีความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการส่วนตัวของแต่ละบุคคล ขณะเดียวกันมนุษย์ ก็ต้องการความรู้สึกมั่นคงปลอดภัย และต้องการอยู่ในสังคมที่มีแต่ความสงบเรียบร้อย อย่างไรก็ตาม มนุษย์ก็มีความต้องการที่แตกต่างกัน หากความต้องการนั้นไม่ล่วงละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น สังคมก็จะดำรงอยู่อย่างปกติสุข แต่ถ้าความต้องการดังกล่าวมีมากเกินไปจนขอบเขตและไปล่วงละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น ย่อมทำให้เกิดความไม่สงบสุขขึ้นในสังคม ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม จึงต้องสร้างความสมดุลระหว่างความต้องการ “ปัจเจกชน” กับ “ส่วนรวม” ซึ่งต้องอาศัยกฎหมายหรือข้อบังคับ ที่ใช้ในการควบคุมแนวทางการปฏิบัติของบุคคลในสังคมร่วมกันโดยที่แต่ละบุคคลมีสิทธิเสรีภาพที่จะกระทำ กิจกรรมตามความต้องการ แต่ก็มีหน้าที่รับผิดชอบที่จะไม่กระทำการที่เป็นการละเมิดสิทธิ เสรีภาพของบุคคลอื่น ๆ ด้วย (อารีย์ รุ่งพรทวิวัฒน์, 2527, น. 7-35)

วิวัฒนาการของการบังคับใช้กฎหมาย

มนุษย์ได้กำหนดกฎหมายหรือข้อบังคับขึ้น เพื่อใช้ป้องกันความวุ่นวายและเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม มาตั้งแต่ในยุคดึกดำบรรพ์ โดยกฎหมายดังกล่าวได้รับการพัฒนาไปตามความเหมาะสม ตามสภาพสังคม วัฒนธรรม ประเพณี ที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละยุคสมัย ดังนี้

1. ยุคดึกดำบรรพ์และยุคก่อนประวัติศาสตร์ ในยุคแรก ๆ มนุษย์อาศัยอยู่กันเป็นครอบครัวขนาดเล็ก ยังไม่มีการจัดระเบียบขององค์กรแต่อย่างใด ต่อมาเมื่อครอบครัวขยายใหญ่ขึ้นเป็นหมู่เหล่า จึงมีการวางระเบียบในหมู่คณะของตน รวมทั้งมีการลงโทษผู้กระทำผิด ซึ่งก็จะมีกฎหมายแน่นอนตายตัว การกระทำผิดต่อผู้อื่นในสังคมเดียวกัน ผู้ถูกกระทำมีสิทธิล้างแค้นตอบแทนการกระทำนั้นได้โดยไม่มีขอบเขตจำกัด ต่อมาได้มีการพัฒนากฎหมายขึ้นและมีบทลงโทษผู้กระทำผิดเพื่อเป็นการล้างแค้นตอบแทนโดยสังคม โดยออกกฎหมายยินยอมให้ผู้เสียหายทำการแก้แค้นผู้กระทำผิดได้ ซึ่งเรียกว่า Remedy of self-help ต่อมาสังคม ก็ได้เข้าแทรกแซงลงโทษเองโดยการกำหนดบทลงโทษเพื่อแก้แค้นแทนสังคม ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ผู้เสียหายเกิดการอาฆาตพยาบาท อันอาจจะก่อให้เกิดการวิวาทส่วนตัว ซึ่งจะทำลายความสงบสุขของสังคม สำหรับการ

ลงโทษผู้กระทำผิดยุคนี้ ผู้มีอำนาจในสังคมจะเป็นผู้ลงโทษเอง โดยมีความมุ่งหมายที่จะกำจัดหรือตัดนิสัย ผู้กระทำผิด เพื่อรักษาความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคมการลงโทษจึงมีลักษณะของตอบแทนผู้กระทำผิดด้วยความรุนแรง อาทิเช่น การโบยด้วยแส้ หรือถ้าหากเป็นความสถานหนักก็ประหารชีวิต เป็นต้น

2. ยุคโบราณ สังคมมนุษย์ได้พัฒนาขึ้น มีการจัดตั้งรัฐ มีระบบการปกครองภายในรัฐของตนเอง กฎหมายได้รับการพัฒนาขึ้น โดยในรายปี 1902 ก่อนคริสต์ศักราช มีการจัดทำประมวลกฎหมายฮัมมูราบี (The Code of Hammurabi) ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนไว้อย่างชัดเจน แต่การลงโทษผู้กระทำผิดยังคงยึดถือหลักการแก้แค้นอย่างรุนแรง ซึ่งต่อมาการบังคับใช้กฎหมายได้กลายมาเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำหน้าที่รักษากฎหมายแต่เพียงฝ่ายเดียว การลงโทษผู้กระทำผิดได้เปลี่ยนรูปแบบไปจากเดิม โดยให้ความสำคัญของการป้องกันประโยชน์ของส่วนรวมเพิ่มมากขึ้น เริ่มมีการลงโทษผู้กระทำผิดโดยการแยกออกจากสังคม เช่น การคุมขัง หรือกักขัง เพื่อมิให้สร้างความเสียหายแก่สังคมขึ้นอีก และเพื่อเป็นการข่มขู่ให้หลังการกระทำผิด นอกจากนี้ยังได้ใช้วิธีการพิจารณาคดีและพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาก่อนการลงโทษ อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่รักษากฎหมาย ยังมีอำนาจกว้างขวางตั้งแต่การปราบปรามอาชญากรรม การควบคุมโดยไม่มีกำหนดเวลาแน่นอน รวมถึงการลงโทษผู้กระทำผิดโดยไม่มีบรรทัดฐานที่แน่นอน ซึ่งเป็นแรงผลักดันให้นักปราชญ์ในยุคนี้ เริ่มเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูปสถานการณ์เหล่านี้

3. ยุคกฎหมายอาญา ในศตวรรษที่ 18 ได้มีการก่อตั้งสำนักคิดทางสังคมขึ้นหลายสำนัก ความคิดเห็นจากสำนักเหล่านี้ทั้งในด้านอาชญาวิทยาและในด้านปรัชญาทางกฎหมาย ได้ก่อให้เกิดแรงผลักดันอย่างมากในการบัญญัติกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร มีการแยกประเภทความผิด และการกำหนดโทษหนักเบาแตกต่างกันในความผิดแต่ละประเภท นอกจากนี้กฎหมายได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายไว้อย่างชัดเจนขึ้นมีการพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายอาญา ทั้งในด้านการบัญญัติกฎหมายและการลงโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงโทษที่เหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำลงไป การบังคับใช้กฎหมายในยุคนี้จึงเป็นการควบคุมให้มนุษย์อยู่ภายในกรอบของกฎหมาย เน้นการแก้ไขความไม่สงบของสังคมด้วยการจับกุมผู้กระทำผิดมาลงโทษ โดยใช้ความรุนแรงของการลงโทษเป็นเครื่องมือในการยับยั้งและตอบแทนผู้กระทำผิด กฎหมายจึงให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้บังคับใช้กฎหมายไว้อย่างกว้างขวาง เพื่อประโยชน์ในการจับกุม ผู้กระทำผิดมาดำเนินคดี ต่อมาในศตวรรษที่ 19 และ ต้นศตวรรษที่ 20 ได้มีการนำเอาวิธีการทางวิทยาศาสตร์มาแก้ไขปัญหาอาชญากรรม

โดยยึดหลักเหตุและผล มองอาชญากรรมเป็นปรากฏการณ์อย่างหนึ่งในสังคม ซึ่งจะต้องมีสาเหตุ เช่นเดียวกับปรากฏการณ์ทางสังคมทั่วไป หากทราบสาเหตุของอาชญากรรม แทนที่จะใช้วิธีการ บัญญัติกฎหมายและการลงโทษอย่าง รุนแรงเหมือนเช่นในอดีต ยุคนี้ได้เริ่มนำวิธีการเยียวยา รักษา ผู้กระทำผิดให้กลับกลายเป็น พลเมืองดี แทนที่จะเป็นการลงโทษเพื่อยับยั้งการกระทำผิด แนว ทางการบังคับใช้กฎหมายได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่เคยให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่าง กว้างขวาง เพื่อประสิทธิภาพในการจับกุมผู้กระทำผิด กลายเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ ประชาชน เริ่มจำกัดอำนาจของผู้ปกครองรัฐและเจ้าพนักงานของรัฐ โดยให้ความสำคัญในเรื่อง ของสิทธิส่วนบุคคลของประชาชนมากยิ่งขึ้น

4. ยุคปัจจุบัน ในศตวรรษที่ 20 มีการนำแนวคิดใหม่ที่ศึกษาถึงตัวของผู้กระทำผิดมา ใช้อย่างแพร่หลายมากขึ้น การกำหนดบทลงโทษจะเน้นการลงโทษที่สมเหตุสมผลกับผู้กระทำผิดในแต่ ละราย เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับตัวเป็นพลเมืองดีของสังคมต่อไป การบังคับใช้กฎหมายใ ยุคนี้จึง มิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะจับกุมผู้กระทำผิดมาลงโทษเป็นหลักแต่ต้องการให้ผู้ที่ถูกกระทำผิดไป แล้วสามารถกลับสู่สังคมและมีชีวิตอย่างปกติสุขต่อไป เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงถูกจำกัดอำนาจลง บางส่วน เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการถูกเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจเกินขอบเขตและการใช้อำนาจโดยมิชอบ ให้ความสำคัญของสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นหลัก (Bent, 1974, pp. 1-11)

แนวความคิดทางอาชญาวิทยากับการบังคับใช้กฎหมาย

นักอาชญาวิทยาและนักสังคมวิทยา ที่ศึกษาเรื่องเกี่ยวกับสังคมมนุษย์ได้ มีมุมมอง ในเรื่องดังกล่าวแตกต่างกัน ซึ่งสามารถแยกเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ได้ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มหนึ่งมองว่า โดย ปกติสังคมมีความมั่นคง มีสภาพแวดล้อมที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเป็นพื้นฐาน ในสังคมมนุษย์จะ มีสถาบันทางสังคมอยู่ และจำดำรงอยู่ตลอดไปจากคนรุ่นหนึ่งไปถึงอีกรุ่นหนึ่ง โดยมีการยอมรับใน ค่านิยมและบรรทัดฐานทางสังคม ให้เป็นตัวกำหนดแนวทางปฏิบัติร่วมกันใน แต่ละสังคมสำหรับ กลุ่มที่สอง มองว่าสังคมประกอบด้วยคนหลายกลุ่ม ในแต่ละกลุ่มมีความแตกต่างและหลากหลาย ทั้งในเรื่องของกฎระเบียบ กฎเกณฑ์ รวมถึงค่านิยม และบรรทัดฐานของสังคม ทำให้บางครั้งกฎเกณฑ์ ที่ใช้บังคับควบคุมกลุ่มหนึ่งขัดแย้งบังคับกฎข้อบังคับของ อีกกลุ่มหนึ่ง ทำให้เกิดความขัดแย้งและ ความไม่สงบสุขขึ้นในสังคม ส่วนกลุ่มสุดท้ายจะให้ความสนใจกับการเกิดปฏิกริยาและปฏิสัมพันธ์ ของบุคคลในสังคม และการมีหน้าที่ปฏิบัติต่อกันของคนในสังคม

จากมนุษย์ที่แตกต่างกันดังกล่าวข้างต้น ถูกนำมาใช้อธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคม จึงเกิดแนวความคิดจากทั้ง 3 มุมมองดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเกี่ยวข้องกับการฝ่าฝืนกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

1. แนวคิดที่เชื่อในความตกลงร่วมกันของสังคมในเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำผิด (The Consensus View of Crime)

แนวความคิดนี้อ้างถึงความยินยอมตกลงร่วมกัน (Consensus Model) โดยมีพื้นฐานตามแนวความคิดของนักทฤษฎีการหน้าที่ทางสังคมวิทยา ซึ่งมองว่าส่วนต่าง ๆ ในสังคมมีความแตกต่างหลากหลาย แต่ละส่วนของสังคมมีความจำเป็นต้องอยู่ร่วมกันและพึ่งพาอาศัยกัน (Interdependent) ดังนั้นหากมีส่วนใดส่วนหนึ่งเปลี่ยนแปลงไป ย่อมทำให้ส่วนอื่น ๆ ของสังคมเปลี่ยนแปลงไปด้วย

จากความคิดดังกล่าว ได้นำมาประยุกต์ใช้เพื่ออธิบายถึงการกระทำผิดโดย มองว่าสมาชิกในสังคมซึ่งมีความแตกต่างกัน ควรจะมีความตกลงยินยอมร่วมกัน ที่จะกำหนดกฎเกณฑ์เดียวกัน เพื่อใช้เป็นกฎหมายสำหรับบังคับ ควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในสังคม ให้ประพฤติปฏิบัติไปในแนวเดียวกัน ดังนั้นจึงมองว่าการกระทำผิดคือ การกระทำที่ฝ่าฝืนและละเมิดกฎหมายซึ่งได้มาจากการยอมรับของสังคมนั้นเอง หากเกิดการกระทำผิดขึ้นในสังคมส่วนใดก็ตาม ย่อมทำให้เกิดผลกระทบไปถึงส่วนอื่น ๆ ของสังคมด้วย ทั้งนี้เพราะการกระทำผิดย่อมทำให้เกิดความเสียหายขึ้นในสังคม ซึ่งก็ถือเป็นภาระของสังคมที่จะต้อง ดำเนินการป้องกันและแก้ไขความเสียหายนั้น นอกจากนี้ผลของการกระทำผิดในเรื่องหนึ่ง ยังก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องอื่น ๆ ตามมาอีกด้วย

2. แนวคิดขัดแย้ง (The Conflict Approach)

แนวคิดนี้มองว่า สังคมประกอบด้วยกลุ่มที่แตกต่างกัน และมีความขัดแย้ง แก่งแย่งในเรื่องอำนาจ การครอบครองทรัพยากร รวมไปถึงการบังคับควบคุมทางสังคม โดยกลุ่มที่มีอำนาจเหนือกว่า ก็ใช้อำนาจในการใช้กฎหมายและบังคับใช้กฎหมายกับกลุ่มที่ไม่มีอำนาจทางกฎหมาย หรือกลุ่มที่มีอำนาจน้อยกว่า โดยการบังคับใช้กฎหมายของกลุ่มที่มีอำนาจเหนือกว่านี้ จะนำไปเพื่อปกป้องผลประโยชน์ และอำนาจของตนเอง

แนวความคิดนี้เดิมมองว่า กฎหมายมีไว้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มชนชั้นสูงในสังคม ซึ่งเป็นชนชั้นที่มีอำนาจครอบครองทรัพยากรเหนือกว่าชนชั้นอื่น โดยมองการกระทำผิดในแง่ของกรขัดแย้งในด้านอำนาจการครอบครองทรัพยากร และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เป็นการปกป้องผลประโยชน์ของคนบางกลุ่ม มากกว่าที่จะพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการกระทำผิดทางสังคมหรือทางศีลธรรม อย่างไรก็ตามระหว่างปี ค.ศ. 1980 แนวความคิดนี้ได้เปลี่ยนแปลงไป

โดยไม่ได้เน้นเรื่องอิทธิพลทางเศรษฐกิจหรือผลประโยชน์ของคนบางกลุ่มเท่านั้น แต่ได้พิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มหรือชนชั้นอื่น ๆ ทางสังคมด้วย โดยมองการกระทำผิดว่า เกิดจากการความขัดแย้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ของกลุ่มชนชั้นหนึ่งที่มีอำนาจกับอีกกลุ่มชนชั้นหนึ่งที่ถูกจำกัดโดยกรอบและระบบทางสังคมนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า กลุ่ม Conflict Approach นี้ มองการกระทำผิดว่า เป็นการกระทำที่ ขัดแย้งกับผลประโยชน์ของกลุ่มที่มีอำนาจทางกฎหมายซึ่งจะออกกฎหมายเพื่อปกป้อง ผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มของตนเอง

3. แนวคิดการมีปฏิกริยาหรือปฏิสัมพันธ์ต่อกัน (The Interactionist Approach)

นอกจาก 2 แนวคิดดังกล่าวข้างต้นที่ได้อธิบายเรื่องการกระทำผิดแล้ว ยังมีอีกแนวคิดหนึ่ง ซึ่งได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง คือ The Interaction Model ซึ่งมีต้นกำเนิดทางสังคมวิทยา โดย George Herbert Mead, Charles Herton Cooley และ W. I. Thomas โดยที่แนวคิดนี้มองว่า สังคมเกิดจากการที่ปัจเจกบุคคลมีปฏิกริยาหรือปฏิสัมพันธ์กัน โดยที่แต่ละบุคคลจะปฏิบัติตนจากการประเมินสถานการณ์ของสังคม เพื่อให้เหมาะสมและเป็นไปตามความคาดหวังหรือการยอมรับของคนในสังคม จึงนำไปสู่การแบบแผนในการปฏิบัติตนเพื่อดำรงอยู่ในสังคมอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย ดังนั้นการกระทำผิดคือ การกระทำที่ฝ่าฝืนและไม่เป็นที่ยอมรับของกฎเกณฑ์ทางสังคม จึงมีบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ทางสังคมเพื่อป้องกันและยับยั้ง มิให้มีการกระทำผิดเกิดขึ้นอีก (ประเสริฐ เมฆมณี, 2523, น. 1)

ความจำเป็นของการบังคับใช้กฎหมายในสังคม

โดยธรรมชาติของมนุษย์จะมีการรวมตัวกันอยู่และสร้างสังคมของตนเองขึ้น เพื่อความปลอดภัยและความมั่นคงในการดำรงชีวิต การอยู่รวมกันของมนุษย์นี้ย่อมประกอบขึ้นด้วยกลุ่มชนหลายฝ่ายที่มีลักษณะแตกต่างกันออกไป นอกจากนั้นมนุษย์แต่ละคนได้รับอิทธิพลจากสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน ได้รับการขัดเกลาทางสังคมจากสถาบันที่แตกต่างกัน อีกทั้งสถาบันเหล่านั้นก็อาจมีความบกพร่อง หรือไม่สามารถขัดเกลาพฤติกรรมของทุก ๆ คนได้อย่างสมบูรณ์ ย่อมทำให้ความต้องการของแต่ละคนแตกต่างกันไป อันเป็นบ่อเกิดของความขัดแย้งในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสังคมขยายใหญ่ขึ้นและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ความต้องการของมนุษย์ย่อมแตกต่างกันมากขึ้น ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งมากขึ้นไปด้วย หากมีสิ่งที่ขัดขวางหรือกีดกันความต้องการแล้วย่อมเกิดการต่อสู้ปกป้องสิทธิประโยชน์ขึ้นได้ ดังนั้นเพื่อให้สังคมเกิดความสงบสุขและเป็นการป้องกันความเสียหายดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ขึ้นอย่างเป็นระบบ จากการรวมตัวและจัดระบบทางสังคมมนุษย์ได้มีการก่อตั้งเป็นรัฐ โดยในรัฐ

ประกอบด้วยสมาชิกและกลุ่มจำนวนมาก ซึ่งมีความต้องการที่แตกต่างกันเพื่อป้องกันความขัดแย้งอันเกิดจากความต้องการที่แตกต่างกัน จึงจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ที่ใช้กำหนดพฤติกรรมอันเป็นมาตรฐานของสังคม ในขั้นพื้นฐานจะมีบรรทัดฐานทางสังคม (Norms) ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานในการกำหนดพฤติกรรมอันเป็นที่ ยอมรับของสังคม (สมยศ เชื้อไทย, 2534, น. 1-3) โดยบุคคลจะรู้ว่าควรปฏิบัติตนอย่างไรในสถานการณ์ต่าง ๆ ในสังคม บรรทัดฐานทางสังคมจึงเป็นกฎเกณฑ์เบื้องต้นในการควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อย ในสังคม อย่างไรก็ตามเมื่อบรรทัดฐานทางสังคมไม่สามารถใช้ได้ผลอย่างจริงจัง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่มีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการขึ้น เพื่อเป็นหลักประกันของแต่ละบุคคล ให้มีความรู้สึกมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สินเพื่อการดำรงอยู่ในสังคมได้อย่างสงบสุขที่จะต้องมีกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่มีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการขึ้น เพื่อเป็นหลักประกันของแต่ละบุคคล ให้มีความรู้สึกมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน เพื่อการดำรงอยู่ในสังคมได้อย่างสงบสุขโดยให้อำนาจแก่รัฐในการกำหนดกฎเกณฑ์ข้อบังคับดังกล่าวขึ้น คือ “กฎหมาย” ซึ่งถือเป็นกฎเกณฑ์ข้อบังคับ ที่มีความชอบธรรมและเกิดจากความยินยอมของบุคคลในสังคมตลอดจนดำรงรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยศีลธรรมอันดีของชุมชน ชำจัดภัยความสูญเสียจากอาชญากรรมให้ลดน้อยลง จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายระเบียบข้อบังคับและกลไกสำหรับจำกัดขอบเขตความประพฤติของแต่ละบุคคลไว้ โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดูแล (ประเสริฐ เมฆมณี, 2526, น. 1-3)

การปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายด้วยความสุจริตเที่ยงธรรม ในฐานะที่กฎหมายเป็น บทบัญญัติ ควบคุมความประพฤติของบุคคล (Law to Control Behaviour) บังคับใช้โดยผู้ทรงอำนาจอธิปไตยเพื่อคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม โดยการบังคับใช้กฎหมายมีขอบเขตรวมไปถึงการควบคุมพฤติกรรมเพื่อขจัดความขัดแย้ง รักษาผลประโยชน์ระหว่าง ชุมชนกับการควบคุมพฤติกรรมทางการเมืองที่สมเหตุสมผล โดยมุ่งคำนึงถึงการคุ้มครองความปลอดภัย ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ภายใต้กรอบข้อบังคับของกฎหมาย อย่างเคร่งครัด โดยมีรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจทางกฎหมายสำหรับการบังคับใช้กฎหมายมีลักษณะ ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. รัฐเป็นผู้ใช้มาตรการทางกฎหมาย ควบคุมความประพฤติ และคุ้มครองพิทักษ์ผลประโยชน์ของสมาชิกในสังคม ตามหลักกฎหมายมหาชน ในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือราษฎร มิได้รวมถึงกฎหมายเอกชน อันเป็นกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรที่มีฐานะเท่าเทียมกัน
2. รัฐเป็นผู้ได้รับอำนาจเต็มอบหมายจัดสรรเจ้าหน้าที่ควบคุมรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของชุมชน ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และหลักกฎหมายอย่างเคร่งครัด

3. การบังคับใช้กฎหมาย จะต้องบังคับใช้แก่สมาชิกในสังคมโดยเสมอภาค ภายใต้หลักนิติธรรม (Justice Under Law) ปราศจากความลำเอียงหรือรังเกียจเด็ดฉันท์โดยสิ้นเชิง

หลักสำคัญ 3 ประการดังกล่าวข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นว่า กฎหมายเป็นเครื่องมือในการควบคุมสังคมให้เกิดความสงบสุข ขณะเดียวกันประชาชนก็ต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม ซื่อสัตย์สุจริต ยึดถือความถูกต้อง ความเป็นธรรมเป็นที่ตั้งในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้เกิดความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ทั้งนี้เพื่อความสงบสุขของประชาชนและความเรียบร้อยของสังคม

แนวคิดเรื่องการควบคุมทางสังคม (Social Control)

ความหมายของการควบคุมทางสังคม

นักสังคมวิทยาได้ให้ความหมายของ การควบคุมทางสังคมไว้ดังนี้

1. การควบคุมทางสังคม หมายถึง วิธีการและยุทธวิธี ซึ่งควบคุมพฤติกรรมของประชาชนที่อยู่ในสังคม (Those methods and strategies the regulate people's behavior within society)

2. การควบคุมทางสังคม หมายถึง วิธีและกระบวนการทั้งหมด ซึ่งกลุ่ม หรือสังคมใช้ในการให้สมาชิกของสังคมปฏิบัติตามที่สังคมคาดหวัง (All the means and processes whereby a group or a society secures its members' conformity to its expectation)

3. การควบคุมทางสังคม หมายถึง วิธีการที่สังคม ส่งเสริม สนับสนุนให้สมาชิกในสังคมปฏิบัติตามบรรทัดฐาน และป้องกันพฤติกรรมเบี่ยงเบน (สมพร เทพสิทธิ์า, 2541, น. 1-2)

4. บรรทัดฐานทางสังคม (Social Norms) หมายถึง แบบแผนพฤติกรรมซึ่งเป็นที่คาดหวังของสังคม เป็นมาตรฐานที่สมาชิกของสังคมถูกคาดหวังให้ปฏิบัติตาม จึงเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป

5. พฤติกรรมเบี่ยงเบน (Deviance) หมายถึง พฤติกรรมซึ่งคนจำนวนมากในสังคมตำหนิและเกินกว่าที่จะยอมรับได้ (Behavior a considerable number of people view as reprehensible and beyond the limits of tolerance)

การควบคุมทางสังคมแก่สมาชิกในสังคม

สังคมจะต้องมีความสงบเรียบร้อยและความมีระเบียบ (Social Order) เพื่อให้สังคมดำเนินไปได้ด้วยดี สังคมอาจจะใช้วิธีการควบคุมทางสังคมแก่สมาชิกได้ 3 วิธี ดังนี้

1. โดยการให้การฝึกอบรม หรือขัดเกลาทางสังคมแก่สมาชิกในสังคม ให้ประพฤติตนตามบรรทัดฐานของสังคม
2. โดยใช้ความกดดันของกลุ่ม หรือโดยการใช้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ
3. โดยใช้อุปกรณ์และการลงโทษ

ระบบของการควบคุมทางสังคม

W.J. Shepard ได้กล่าวถึงระบบการควบคุมทางสังคมไว้ว่า ระบบของการควบคุมทางสังคมมีอยู่ 2 ประเภทด้วยกัน ประเภทหนึ่งดำเนินไปด้วยความพร้อมเพรียงและอัตโนมัติ ซึ่งเกิดขึ้นโดยตรงจากสามัญสำนึกในสิทธิของชุมชน และบังคับการให้เป็นด้วยอำนาจของการบีบบังคับทางสังคม อีกประการหนึ่งมีการกำหนดรูปแบบที่แน่นอนทางสถาบันและบังคับการให้เป็นไปด้วยอำนาจของกฎหมาย โดยกำหนดโทษที่แน่นอนไว้

การควบคุมทางสังคมเป็นวิธีการและกระบวนการ ที่สังคมใช้ในการควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในสังคม ให้เป็นไปในแนวทางที่สังคมคาดหวังและเป็นการป้องกันการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนของสมาชิกในสังคม โดยวิธีการควบคุมทางสังคมนั้น สามารถกระทำได้หลายวิธี ทั้งการขัดเกลาทางสังคมแก่สมาชิก การใช้ความกดดันของกลุ่ม การใช้กฎระเบียบ ตลอดจนการใช้อุปกรณ์และการลงโทษสมาชิกที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตำรวจ

ความหมายของตำรวจ

ความหมายในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2478

“ตำรวจ คือ เจ้าหน้าที่ ซึ่งกฎหมายได้ให้อำนาจและหน้าที่ตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน รวมอยู่ในคำจำกัดความของคำว่า พนักงานฝ่ายปกครอง หรือ ตำรวจ” (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2478 มาตรา 2 (16))

ความหมายตาม พจนานุกรมไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525

“ตำรวจ หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่ตรวจตรา รักษาความสงบ จับกุมและปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย”

ความหมายตาม Encyclopedia

“ตำรวจ หมายถึง ผู้ที่รักษาภูมิลำเนาของสังคม ตลอดจนการป้องกันชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำรวจเป็นข้าราชการพลเรือน ที่ต้องรับผิดชอบในการรักษาภูมิลำเนาของสังคมและความปลอดภัยของสังคม รวมทั้งการรักษากฎหมายการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม”

อำนาจและหน้าที่ของตำรวจ

อำนาจหน้าที่ของตำรวจถูกกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ คือ เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายและการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม (Law Enforcement and Order Maintaining) หรืออาจกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่า มีหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามการกระทำผิดหรืออาชญากรรมในสังคมนั้นเอง สำหรับอำนาจและหน้าที่ของตำรวจ มีผู้ให้ คำจำกัดความไว้หลายประการด้วยกัน ดังนี้

ระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของตำรวจไว้ดังนี้

1. ตำรวจในฐานะผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนในราชอาณาจักร
2. ตำรวจในฐานะผู้รักษากฎหมาย มีหน้าที่ป้องกันมิให้ผู้ใดละเมิดกฎหมายมหาชน และถ้ามีผู้ใดละเมิด ก็มีอำนาจและหน้าที่สืบสวน จับกุม ตรวจค้น และปราบปราม นำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีตามสมควรแก่ความผิด
3. ตำรวจในฐานะข้าราชการพลเมือง นอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการ ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดและมอบหมายไว้แล้ว จะต้องปฏิบัติหน้าที่ทั่ว ๆ ไปคู่เคียงกับข้าราชการพลเมืองทุกประการ และรักษาความสามัคคีช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่าง ข้าราชการทหารและพลเรือน
4. ตำรวจในฐานะข้าราชการฝ่ายปกครอง มีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน
5. ตำรวจเมื่ออยู่ในฐานะตำรวจสนาม มีหน้าที่ป้องกันและต่อสู้กับข้าศึก ทั้งในเขตที่ทำการยุทธ และมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยตามระเบียบที่ทางราชการมอบหมาย และกำหนดเป็นครั้งคราว (กรมตำรวจ, 2519, น. 36)

โสภณ ชูพิชัย และคณะ (2524, น. 47) ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของตำรวจไว้ดังนี้

1. ป้องกันอาชญากรรม
- 2.ปราบปรามอาชญากรรม
3. สืบสวนสอบสวน จับกุม ฟ้องร้องผู้กระทำผิด
4. การค้นหาทรัพย์สินที่สูญหาย
5. การรักษาระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับอาชญากรรม
6. การจัดสรรบริการแก่ประชาชน
7. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล
8. การปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ (โสภณ ชูพิชัย และคณะ, 2524, น. 48)

ประเสริฐ รุจิวงศ์ (2506) กล่าวว่า ลักษณะหน้าที่ของตำรวจที่ต้องปฏิบัติ มีดังนี้

1. การป้องกันอาชญากรรม
2. การปราบปรามอาชญากรรม
3. การคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชน
4. การรักษาความสงบปลอดภัยของชาติ
5. การบริการโดยทั่วไป

John P. Kenny and B. William (1968, p. 23) กล่าวถึงหน้าที่ของตำรวจไว้ดังนี้

1. หน้าที่ในการควบคุมอาชญากรรม หมายถึง การปราบปรามการโจรผู้ร้าย และหมายรวมถึง กิจกรรมต่าง ๆ ของตำรวจทั้งหมด ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมการกระทำต่าง ๆ ในทางอาชญากรรม ตลอดจนบทบาทของตำรวจ ในการนำตัวผู้กระทำผิดมาดำเนินคดี ฟ้องศาล
2. หน้าที่ในการป้องกันอาชญากรรม ได้แก่ กิจกรรมต่าง ๆ กิจกรรมต่าง ๆ ของตำรวจ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะขจัดความปรารถนาของประชาชน ที่จะประกอบอาชญากรรม และประสานงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานอื่น ๆ ของสังคม ในการป้องกันอาชญากรรม
3. หน้าที่ในการควบคุมความประพฤติ หมายความว่า กิจกรรมของตำรวจที่มีวัตถุประสงค์ที่จะบังคับให้มีกรปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ หรือ ข้อบังคับของสังคม ซึ่งได้กำหนดขึ้นเพื่อวางมาตรฐานในการปฏิบัติตนของประชาชนในสังคมทั้งหมด
4. หน้าที่ในการบริการ หมายถึง หน้าที่ในการช่วยเหลือประชาชนหรือหน่วยงานของทางราชการ บริการเหล่านี้ ส่วนมากจะเป็นหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากทางราชการหรือรัฐบาล (พรเพ็ญ เรสุขศิริ, 2531, น. 11-12)

อำนาจหน้าที่ของตำรวจนั้น มีขอบเขตครอบคลุมอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตามเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า หน้าที่หลักของตำรวจก็คือการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

1. รูปแบบการควบคุมอาชญากรรมหรือการบังคับใช้กฎหมาย (Crime Control Model or Law Enforcement Model) เป็นการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในลักษณะของการตรวจท้องที่ การจับกุมผู้กระทำผิด การตรวจค้นบุคคลหรือสถานที่ ซึ่งเป็นการดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

2. รูปแบบการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน (Due Process Model) รูปแบบนี้มีแนวคิดที่ว่า ผู้ต้องสงสัยยังเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะถูกพิสูจน์ว่ามีความผิด การที่ประชาชนแม้ว่าจะเป็นผู้กระทำผิดก็ตาม หากได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมก็จะทำให้ผู้นั้น รู้สึกว่าเป็นเรื่องที่เหมาะสมแล้ว ถึงแม้ว่าอำนาจหน้าที่ของตำรวจจะมีอย่างมากมายและกว้างขวางก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้ว จะเห็นได้ว่าหน้าที่หลักของตำรวจคือ การบังคับใช้กฎหมายและรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ จึงมักจะเป็นที่สนใจและ ถูกประชาชนจับตามองอยู่เสมอ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากตำรวจเป็นหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมเบื้องต้นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีบทบาทสำคัญต้องรับผิดชอบต่อความผาสุกของประชาชนและความปลอดภัยของประเทศชาติอย่างใหญ่หลวง ทั้งการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจจำเป็นต้อง ยึดมั่นอยู่บนความซื่อสัตย์สุจริตและคุ้มครองความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนอย่างสม่ำเสมอเท่าเทียมกันกล่าวโดยสรุป ตำรวจ หมายถึง ข้าราชการประจำที่สังกัดกรมตำรวจ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจตรา รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม จับกุมและปราบปราม ผู้กระทำผิดกฎหมายที่มีโทษอาญา ป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ดูแลรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะและให้บริการประชาชน เมื่อพิจารณาถึงขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของตำรวจ ในหลักการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน กับการรักษาความสงบเรียบร้อย ในฐานะที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ ตามอุดมการณ์ปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว จึงกล่าวได้ว่าความสงบสุขของประชาชนและของสังคมจะบังเกิดขึ้นได้มากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องชอบธรรม สมเหตุสมผล มีน้ำใจเป็นกลางของตำรวจแต่ในขณะเดียวกัน ความอยู่ในระเบียบวินัยและจิตสำนึกแห่งความเป็นพลเมืองดีของประชาชนก็มีความสำคัญ ไม่น้อยกว่าการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ดังนั้นในสังคม ที่จะเกิดความสงบเรียบร้อยได้ สังคมนั้นจะต้องมีตำรวจที่ดีและประชาชนต้องปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมาย

ตำรวจกับการบังคับใช้กฎหมาย

ในทุกสังคม ต่างมีความจำเป็นต้องมีตำรวจเพื่อทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย และควบคุมดูแลให้เกิดความสงบเรียบร้อย แต่การใช้อำนาจหน้าที่ของตำรวจในบางโอกาสก็ขัดแย้งกับการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตำรวจที่เหมาะสม ก็เพียงเพื่อบังคับควบคุมให้คนในสังคมปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความเป็นธรรมในสังคมเท่านั้น ตำรวจจึงเป็นเครื่องมือของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่หลากหลาย ในการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย สามารถใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีความยืดหยุ่นไปตามสภาวะแวดล้อมของสังคม และเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ในทางปกครอง โดยสามารถใช้กำลังบังคับได้ตามกฎหมาย จึงทำให้ตำรวจเป็นบุคคลที่มีความพิเศษแตกต่างจากบุคคลอื่นทั่วไป (ประเสริฐ เมฆมณี, 2523, น. 143) นอกจากนี้การบังคับใช้กฎหมายยังถือเป็นยุทธวิธีหนึ่งของตำรวจในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมภายใต้ความเชื่อว่าการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจอย่างเคร่งครัดและเข้มงวดกดดันโดยเน้นการนำกฎหมายเข้าไปยับยั้งการกระทำผิดอย่างเที่ยงตรงและเป็นธรรมตามหลักกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจับกุมเพื่อนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ การเข้าระงับเหตุและการปรากฏตัวของตำรวจตามสถานที่ต่าง ๆ มีส่วนช่วยให้การป้องกันปราบปรามอาชญากรรมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, 2526, น. 15) แม้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจซึ่งมีขอบเขตความรับผิดชอบอย่างกว้างขวาง ทั้งการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม การจับกุมและปราบปรามผู้กระทำผิดกฎหมายและการให้บริการสาธารณะ แต่หน้าที่หลักของตำรวจ คือ การบังคับใช้กฎหมายและการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม ตำรวจจึงเป็นหน่วยงานหลักของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการบังคับใช้กฎหมาย มีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำผิดได้ตามกฎหมาย นอกจากนี้ตำรวจยังสามารถใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม

แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพล

Robert A. Dahl (1975, p. 8) ให้ความหมายของอำนาจและอิทธิพลว่า อำนาจหมายถึง ศักยภาพหรือความสามารถในการควบคุมบุคคลอื่น หรือกลุ่มอื่นให้ปฏิบัติตาม อิทธิพลหมายถึง การแสดงออกซึ่งการใช้อำนาจ และยังได้อธิบายว่า อิทธิพลเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติ (relation among actors) นั่นคือ ผู้ปฏิบัติผู้หนึ่งสามารถจูงใจ หรือทำให้ผู้อื่นปฏิบัติในสิ่งที่ตนต้องการ ซึ่งในภาวะปกติแล้วหากไม่มีการจูงใจที่ว่ำนั้น ผู้ปฏิบัติอื่น ๆ ก็จะไม่ปฏิบัติสิ่งนั้นเลย แต่จะปฏิบัติไปอีกทางหนึ่ง การใช้อิทธิพลจะต้องมีคนมากกว่าหนึ่ง ถ้ามีคนเดียวความสัมพันธ์เชิงอิทธิพลจะไม่เกิด อิทธิพลจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่ม สมาคมองค์การ หรือรัฐนั่นเอง

Dahl พยายามศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพลให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น และเกิดความสับสนน้อยลงเข้าใจง่ายขึ้น โดยใช้คำว่าอิทธิพล (Influence) มากกว่าอำนาจ (Power) และพยายามชี้ให้เห็นว่า อำนาจและอิทธิพลไม่แตกต่างกันเท่าไร จึงใช้ความหมายแทนกันได้ แต่สำหรับ Dahl จะใช้คำว่า อิทธิพล (Influence) มากกว่าอำนาจ (Power) Dahl มีความเห็นว่าคนทั่วไปจะมีความเคยชินกับคำว่าอำนาจมากกว่า เช่น พูดถึงอำนาจรัฐ จะไม่พูดว่าอิทธิพลของรัฐ นอกจากนี้ยังพูดถึงอำนาจการบังคับบัญชา, อำนาจทางการเงิน, อำนาจทางเศรษฐกิจซึ่งจะไม่ใช้คำว่าอิทธิพล

การพิจารณาถึงอำนาจ อิทธิพลและบารมีนั้น (ฤชากร จรเจวุฒิ, 2539, น. 30) เมื่อพิจารณาตามความหมาย คาบเกี่ยวระหว่างอำนาจที่เกิดจากการใช้กำลัง เป็นแรงจากการกระทำทางวัตถุและร่างกาย (Physical Power) และอำนาจที่เกิดจากการโน้มน้าว ชักจูง (Persuasion Power) ซึ่งเป็นเสมือนเครื่องมือ หรือวิธีการนำไปสู่การบรรลุเป้าหมาย ให้เกิดการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งของผู้ถูกใช้อำนาจ และอิทธิพล ซึ่งอำนาจและอิทธิพลดังกล่าว เป็นอำนาจตามกฎหมายหรือตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งเรียกว่า Authority หรือไม่ใช่อำนาจตามกฎหมาย แต่เป็นพลังอำนาจอื่น ๆ ได้แก่ อำนาจบารมีของความเป็นผู้นำที่เรียกว่า Leadership หรือ Charisma หรืออำนาจ บังคับกดดัน ที่เรียกว่า Force หรือ Coercion หรืออำนาจที่ครอบงำที่เรียกว่า Dominant Power หรืออำนาจเสน่ห์ที่เรียกว่า Attractive Power ฯลฯ เป็นต้น (เชาวนะ ไตรมาศ, 2537, น. 21)

Edward C. Banfield (1965, p. 3) ให้ความหมายของอิทธิพลว่า หมายถึง ความสามารถของบุคคลที่จะทำให้อันอื่น ๆ ปฏิบัติ หรือมีความรู้สึกตามที่ตนต้องการ

Karl Deutsh (1978, p. 5) ได้พูดถึงอำนาจและอิทธิพลไว้ว่า มีลักษณะเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจหน้าที่ และเป็นการบังคับที่แฝงเร้นลึกซึ้ง เหนือบุคลิกลักษณะบุคคล และรู้สึกกว่าปฏิเสธได้

ยากในขณะที่อิทธิพลเป็นการบังคับเหนือความคิดและความรู้สึกที่ด้อยกว่าอำนาจ และง่ายต่อการที่จะปฏิเสธ

Steven Vago (1986, pp. 169-170) กล่าวว่า อำนาจแยกออกเป็นลักษณะสำคัญ 3 ลักษณะคือ

1. Force หมายถึง การใช้อำนาจต่อร่างกาย และทรัพย์สิน ที่บุคคลหรือกลุ่มคน บังคับให้กระทำ หรือให้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้นั้น ทั้งทางด้านทรัพย์สินและทางร่างกาย

2. Authority หมายถึง อำนาจที่ได้มาโดยถูกต้องตามกฎหมายที่มีผลต่อการตัดสินใจการสั่งให้ผู้อื่นกระทำ Authority มีอยู่ด้วยกัน 3 อย่างคือ

2.1 Traditional เป็นอำนาจตามประเพณี เช่น อำนาจของพระมหากษัตริย์ อำนาจของพระ อำนาจของผู้ नेता เป็นต้น

2.2 Bureaucratic เป็นอำนาจของระบบราชการซึ่งได้มาจาก ความสามารถส่วนตัวที่หาได้มาในภายหลัง ได้แก่ อำนาจตามกฎหมาย อำนาจตามหน้าที่ เป็นต้น

2.3 Charismatic เป็นอำนาจที่มีลักษณะเฉพาะตัวที่ได้รับการยอมรับ เป็นที่เคารพนับถือโดยทั่วไป เช่น ผู้นำทางการเมือง ผู้นำทางศาสนา เป็นต้น

3. Influence หมายถึง อำนาจที่แสดงถึง ความสามารถที่มีผลต่อการตัดสินใจ หรือการกระทำของบุคคลอื่น

จรรยา สุภาพ (2519, น. 224) ได้กล่าวถึงความแตกต่างระหว่างอำนาจและอิทธิพลไว้ โดยกล่าวว่าอำนาจมีลักษณะดังนี้

1. มีแหล่งที่มาของอำนาจ คือ รัฐ
2. เป็นอิทธิพลแบบหนึ่ง แต่เป็นอิทธิพลในเชิงบังคับ

ดังนั้น อำนาจจึงไม่ได้หมายถึงอิทธิพลที่เลื่อนลอย แต่หมายความว่า อิทธิพลที่อาจมองเห็นได้จริงจัง ซึ่งได้แก่การลงโทษ หรือการให้รางวัล ซึ่งมีจุดหมายปลายทางคือ การทำให้บุคคลต้องอยู่ภายใต้อำนาจนั้น

ชูป กาญจนประการ (2509, น. 133) ได้กล่าวไว้ว่า ปัจจัยที่ช่วยเสริมสร้างให้บุคคลมีอำนาจหรืออิทธิพล มาจากหลายอย่างหลายประการ เช่น บุคลิกภาพ ฝีมือ ความรอบรู้ ความเชื่อของ เพื่อนร่วมงานคนอื่น ๆ ซึ่งต่างมีความนับถือเชื่อฟัง หรือมั่นใจและเชื่อใจว่า จะได้รับคำแนะนำ ที่ถูกต้องหากขอคำแนะนำ ผู้ นั้นจึงเป็นคนมีอำนาจ (Power) โดยปริยาย และอาจจะเป็นผู้ทรงอำนาจ ที่ได้รับความนิยมนับถือว่ามีอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ (Authority) ก็เป็นได้ ดังนั้นอำนาจ จึงไม่ได้หมายความว่าถึงเฉพาะอำนาจซึ่งมีที่มาจากตำแหน่งหน้าที่เท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึง

อำนาจซึ่งมีที่มาจากกรยอมรับของผู้อื่นให้บุคคลผู้นั้นเป็นผู้อำนาจ โดยมีผู้มีอำนาจ ที่ได้รับการยอมรับจากผู้อื่นนี้มีผลในการชี้แนะให้ผู้อื่นกระทำหรือไม่กระทำได้เช่นเดียวกับผู้ที่มีอำนาจโดยตำแหน่งหน้าที่

จากคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปคำจำกัดความของคำว่า “อำนาจ” และ “อิทธิพล” ได้ดังนี้

อำนาจ หมายถึง ศักยภาพหรือความสามารถในการบังคับ ควบคุมผู้อื่นหรือกลุ่มอื่นให้กระทำหรือไม่กระทำตามที่ต้องการ โดยในการศึกษาเรื่องนี้ อำนาจ จะหมายถึงเฉพาะอำนาจในลักษณะที่เป็นทางการเท่านั้น เช่น อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เป็นต้น

อิทธิพล หมายถึง อำนาจอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งเมื่อมีการแสดงออกแล้ว มีผล ทำให้ผู้อื่นต้องการกระทำหรือไม่กระทำ ตามที่ต้องการได้ (ฤชากร จรเจวุฒิ, 2539, น. 24)

อำนาจและอิทธิพลของข้าราชการการตำรวจในสังคมไทย

เนื่องจากข้าราชการการตำรวจมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเมือง การปกครอง, การดำรงชีวิตประจำวันของประชาชน และมีหน้าที่ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน มีอำนาจในการให้คุณให้โทษต่อประชาชน บทบาทของตำรวจ ในฐานะเป็นผู้ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของรัฐตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ นั้น มีอยู่อย่างมากมาย ซึ่งล้วนแต่มีผลกระทบต่อสังคมและประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม จากบทบาท ดังกล่าวเมื่อพิจารณาถึงสังคมไทย ที่มีมรดกตกทอดจากอิทธิพลการปกครองในอดีต ซึ่งประชาชนเคยชินกับการเป็นไพร่, อิทธิพลทางศาสนา, วัฒนธรรมในเรื่องการเคารพระหว่างผู้น้อยผู้ใหญ่, ระบบอุปถัมภ์, ระบบเจ้านายและลูกน้อง ฯลฯ ส่งผลให้ข้าราชการตำรวจเป็น ข้าราชการที่มีอำนาจและอิทธิพลอย่างยิ่งในสังคมไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน นอกจากนี้บทบาทอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ มีลักษณะของการควบคุมความสงบเรียบร้อยทางการเมือง การปกครองรักษาความสงบเรียบร้อยทางสังคม บทบาทที่ เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและให้บริการแก่สังคมในอันที่จะเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศชาติอีกด้วย จึงเห็นได้ว่าข้าราชการตำรวจ มีความเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตลอด จากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งผลให้ข้าราชการตำรวจมีอิทธิพลต่อสังคมไทยแล้ว ความเกี่ยวข้องและใกล้ชิดกับประชาชนก็เป็นปัจจัยเสริมอำนาจและอิทธิพลของข้าราชการตำรวจในสังคมไทยให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น

อำนาจและอิทธิพลของตำรวจ ส่งผลกระทบต่อสังคมไทยในวงกว้าง เพราะเหตุที่การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจจะต้องสัมผัสกับประชาชน ดังนั้นอิทธิพลของตำรวจจึงส่งผลกระทบต่อประชาชนและสามารถใช้อิทธิพลกับประชาชนได้โดยตรง ซึ่งอิทธิพลดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสังคมไทย ทั้งในระดับปัจเจกชนและระดับสังคม ทั้งในทางบวกและทางลบ คือการมีอำนาจและอิทธิพลของตำรวจ ช่วยให้สามารถแสวงหาความร่วมมือระหว่างตำรวจและประชาชน ในการกระทำผิดกฎหมาย โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของตำรวจเป็นเครื่องคุ้มกัน

แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์

ความหมายและลักษณะของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์

มีผู้ให้ความหมายของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ไว้ดังนี้

James Scott (1972, pp. 91-113) ได้ให้คำจำกัดความของความสัมพันธแบบอุปถัมภ์ไว้ว่า เป็นความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนระหว่างคนในสังคมที่มีฐานะบทบาทต่างกัน เป็นความสัมพันธ์ระหว่างคนสองคนในลักษณะพึ่งพากันหรือให้ผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ซึ่งผลประโยชน์ตอบแทนดังกล่าวอาจมีความแตกต่างกันไปตามสถานะของบุคคลนั้น ๆ โดยผู้มีสถานะเหนือกว่า (ผู้อุปถัมภ์) จะให้ประโยชน์สอยหรือความคุ้มครองหรือทั้งสองอย่างแก่ผู้ที่อยู่ในสถานะต่ำกว่า (ผู้รับอุปถัมภ์) ซึ่งผู้รับอุปถัมภ์จะตอบด้วยการให้ความจงรักภักดี หรือสิ่งอื่นตอบแทน

อคิน รพีพัฒน์ (2521, น. 5) ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ไว้ว่า เป็นความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง ที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีทรัพยากรแตกต่างกัน ทรัพยากรในที่นี้ไม่ได้หมายถึงเฉพาะทรัพย์สินแต่เพียงอย่างเดียว แต่หมายถึงอย่างอื่น ซึ่งอาจเป็นอำนาจทางการเมือง สิทธิพิเศษทางสังคม เป็นต้น โดยผู้อุปถัมภ์จะอยู่ในฐานะเจ้าของทรัพยากรที่เป็นที่ต้องการของผู้รับอุปถัมภ์จึงมีความได้เปรียบในเรื่องของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับผู้รับอุปถัมภ์ ด้วยเหตุที่มีฐานะอำนาจในการต่อรองสูงกว่า เพราะผู้อุปถัมภ์เพียงไม่กี่คน มีทรัพยากรมาก เพียงพอที่จะสนองความต้องการผู้รับอุปถัมภ์ได้เป็นจำนวนมาก ในความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ มีการยึดถือความแตกต่างของระดับฐานะเป็นหลัก ในด้านพฤติกรรมที่เห็นได้ง่ายคือความสัมพันธ์แบบผู้ใหญ่มากับ ผู้น้อย, ลูกพี่กับลูกน้อง ความสัมพันธ์ดังกล่าวตั้งอยู่บนรากฐานของความไม่เสมอภาคของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นในด้านสังคม เศรษฐกิจ หรือการเมืองก็ตาม (อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุวินทร์พันธุ์, 2539, น. 47)

ปรีชา คุณินทร์พันธุ์ ได้กล่าวถึงลักษณะความสัมพันธ์ของผู้ถูกอุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ไว้ดังนี้

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ อาจนิยามได้ดีในกรณีของความสัมพันธ์ เป็นคู่ที่กลไกของความสัมพันธ์ในลักษณะที่คนหนึ่งจะมีสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ (ผู้อุปถัมภ์) ที่ จะใช้อิทธิพลและทรัพยากรของตนช่วยปกป้องคุ้มครอง หรือให้ผลประโยชน์ทั้งสองอย่างแก่ผู้ที่มี สถานภาพต่ำกว่า (ผู้รับอุปถัมภ์) ซึ่งจะต้องตอบแทนด้วยการให้การสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือ ตลอดจนให้บริการผู้อุปถัมภ์ ในสภาวะตอบแทนซึ่งกันและต่อกัน แต่ละฝ่ายต่างเสนอบริการที่มีค่า ต่อกันและกัน โดยผู้อุปถัมภ์อาจมีอำนาจในการบังคับขู่เข็ญและอาจมีอำนาจตามตำแหน่งทาง ราชการด้วยก็ได้

ความผูกพันระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ มีลักษณะของความสัมพันธ์คู่และเป็นไปตามข้อตกลง บนพื้นฐานของความผูกพันในลักษณะของการตอบสนองซึ่งกันและกัน แม้ว่า จะไม่เท่าเทียมกันก็ตาม ซึ่งถ้าพิจารณาในเชิงอุดมคติแล้วจะเป็นในรูปแบบความรักใคร่ชอบพอกัน มีลักษณะเป็นการส่วนตัวและความสัมพันธ์เชิงซ้อน มักแสดงออกด้วยข้อผูกพันของการสนองตอบ ต่อกันและกัน โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับมักมีลักษณะของความสัมพันธ์ในด้านการ แลกเปลี่ยนที่ไม่เท่าเทียมกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะของความสัมพันธ์ในด้านการแลกเปลี่ยนที่ ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์การต่อรองของแต่ละฝ่าย ในทางปฏิบัติความสัมพันธ์ ระหว่างผู้อุปถัมภ์จะตกอยู่ในจุดหนึ่งระหว่างสองขั้ว คือ ขั้วของการมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกัน มากระหว่างญาติและเพื่อนสนิท และขั้วของการมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจ จึงอาจกล่าวได้อีกนัย หนึ่งว่า ระบบอุปถัมภ์ เป็นเรื่องของบุคคล 2 ฝ่าย ที่มีความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจและผลประโยชน์ ต่อกัน โดยฝ่ายผู้อุปถัมภ์อาจใช้อำนาจหรือทรัพยากรที่มีอยู่ ให้ความช่วยเหลือผู้รับอุปถัมภ์ ซึ่งผู้รับ อุปถัมภ์ก็จะตอบแทนผู้อุปถัมภ์ด้วยสิ่งที่ตนมีอยู่ เช่น ความจงรักภักดี การตอบสนองรับใช้ตามสั่ง ตลอดจนผลประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบต่าง ๆ ฯลฯ

ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย

Barend J. Terwiel ได้อธิบายถึงความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ของสังคมไทยไว้ว่า ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย โดยทั่วไปแล้วผู้อุปถัมภ์เป็นผู้ให้ความคุ้มครอง ให้ความ มั่นใจและให้ความเชื่อมั่นแก่ผู้รับอุปถัมภ์ ขณะเดียวกันผู้รับอุปถัมภ์ก็ต้องซื่อสัตย์ และให้ความ ช่วยเหลือผู้อุปถัมภ์เป็นการตอบแทน จึงเห็นได้ว่ารูปแบบของผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ เป็นเรื่อง ของการคบหากันและมีผลประโยชน์ให้กัน

ลักษณะสังคมไทยมีการรวมกลุ่ม โดยมีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์เป็นส่วนบุคคลในลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (Patron-clients) ซึ่งอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว ความไว้วางใจและความใกล้ชิดสนิทสนมกันเป็นที่ตั้ง

ความสัมพันธ์ส่วนตัวจะเกิดขึ้นได้ ต้องมีการพบปะกันอย่างสม่ำเสมอจนก่อให้เกิดความใกล้ชิดและความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ซึ่งจะนำไปสู่การร่วมมือกันดำเนินกิจกรรม บางอย่าง ความใกล้ชิดและความไว้วางใจ เป็นการแสดงออกให้เห็นถึงความเป็นเพื่อน หรือเป็นพวกพ้องเดียวกัน และยอมให้การช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างเพื่อนหรือพวกพ้อง โดยการช่วยเหลือนี้ผิดหลักการหรือความถูกต้องบางอย่าง เช่น ความยุติธรรม เป็นต้น ทั้งนี้เพราะคนไทยให้ความสำคัญก็มีได้ตั้งอยู่บนหลักการหรือความถูกต้องแต่อย่างใด กล่าวคือ เมื่อเป็นต่อการเป็นเพื่อนกันมากกว่าหลักการ และในที่สุดการพึ่งพากันนี้ก็เป็นที่เสริมเพื่อนหรือเป็นพวกเดียวกันจะต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ถึงแม้ว่าการช่วยเหลือกันนั้นจะขัดหรือให้ความสัมพันธ์ส่วนตัวมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น สำหรับความสัมพันธ์ส่วนตัวมีความเชื่อมโยงกับเรื่องของผลประโยชน์อย่างลึกซึ้ง เพราะความสัมพันธ์ส่วนตัวอาจนำมาซึ่งผลประโยชน์ และเรื่องของผลประโยชน์ก็อาจนำมาซึ่งความสัมพันธ์ส่วนตัว ได้เช่นกัน โดยเฉพาะในสังคมไทย ซึ่งมีลักษณะของระบบอุปถัมภ์ที่ชัดเจน ย่อมทำให้ความสัมพันธ์ส่วนตัวนั้น สามารถที่จะชักนำให้ประชาชนโดยทั่วไปอยากที่จะเข้ามาเป็นพวกพ้องกับข้าราชการ ส่งผลให้สถานะของ ข้าราชการนั้น อยู่เหนือกว่าประชาชน ดังนั้น ความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ในสังคมไทย (ฤชกร จรเจวุฒิ, 2539, น. 123) จึงมีความเกี่ยวกับการคบหาเป็นพวกพ้อง การมีความสัมพันธ์ส่วนตัว ความใกล้ชิดและไว้วางใจ การดำเนินกิจกรรมร่วมกัน ส่งผลให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกัน การช่วยเหลือเกื้อกูลและการ ตอบแทนกันในที่สุด ซึ่งการช่วยเหลือนี้มีทั้งการช่วยเหลือที่ถูกต้องตามกฎหมายและการ ช่วยเหลือที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

แนวคิดเรื่องบุคลิกภาพแบบอำนาจนิยม

Milbrath กล่าวว่า บุคคลที่มีทัศนคติแบบอำนาจนิยมนั้น มีความพอใจในสังคมที่มีความสัมพันธ์กัน เป็นไปตามสถานภาพ เช่นผู้บังคับบัญชาได้รับความเคารพเชื่อฟังจากลูกน้อง โดยปราศจากการคัดค้าน บุคคลพวกนี้ไม่ชอบที่จะมีส่วนร่วมในทางการเมือง และไม่ชอบการรวมกลุ่มทางการเมือง (พลศักดิ์ จีระไกรศิริ, 2519, น. 38)

Morris Janowitz ได้กล่าวว่า ลักษณะของพวกอำนาจนิยมนั้น ชอบความมีระเบียบ ชอบเคารพเชื่อฟัง พวกนี้มีแนวโน้มที่จะยอมรับอำนาจโดยปราศจากข้อโต้แย้งกับ ผู้มีอำนาจ

บุคลิกภาพแบบอำนาจนิยม เป็นลักษณะของบุคคลที่มีลักษณะดังนี้

1. ยึดถือตัวบุคคลมากกว่าเหตุผล
2. นับถือระบบอาวุโส
3. มอบความรับผิดชอบในทุกสิ่งไว้ที่ผู้นำ
4. ยอมจำนนต่ออำนาจ
5. นิยมในอำนาจเด็ดขาด
6. โดยไม่ยอมรับความเสมอภาคของบุคคล และไม่ยอมรับความแตกต่างในการใช้

สิทธิเสรีภาพของผู้อื่น

7. ยึดถือค่านิยมแบบเดิม

ทินพันธ์ นาคะตะ (Thinnapan Nakata, 1975, p. 137) ได้กล่าวถึงลักษณะของบุคคลที่เป็นพวกอำนาจนิยมว่า เป็นพวกที่ชอบออกคำสั่งและยอมรับการเชื่อฟัง ยอมจำนนต่อผู้มีอำนาจเหนือกว่า ไม่ชอบการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ไม่ชอบการรวมกลุ่มและการเข้าไปเกี่ยวข้องในกิจกรรมทางการเมือง นอกจากนี้ยังเป็นพวกชอบความสัมพันธ์ต่อกันในลักษณะที่แน่นซัด และตายตัว

Milton Rokeach (1963, p. 94) ได้ชี้ให้เห็นว่า ลักษณะของบุคลิกภาพแบบอำนาจนิยม ได้แก่ การสยบต่อผู้มีอำนาจ มีทัศนคติแบบไม่กล้าวิพากษ์วิจารณ์ในการใช้อำนาจ มีความเห็นแก่ตัว ยึดมั่นในระเบียบแบบแผนดั้งเดิม นิยมการใช้อำนาจเด็ดขาด

สรุปได้ว่า บุคลิกภาพแบบอำนาจนิยมนั้น คือลักษณะบุคลิกภาพหรือทัศนคติของบุคคลที่ยอมรับในความแตกต่างทางสถานภาพและเป็นผู้มีแนวโน้มที่จะมีค่านิยมในการใช้อำนาจเหนือบุคคลอื่น ๆ ที่มีสถานภาพต่ำกว่า

แนวคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์

การเกิดกลุ่มผลประโยชน์

โดยทั่วไป กลุ่มผลประโยชน์ มักจะเกิดขึ้นในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมอุตสาหกรรม ซึ่งคนในสังคมนั้น ๆ จะมีการแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ (Differentiated) ต่าง ๆ มากขึ้นกระบวนการเปลี่ยนแปลงในสังคมดังกล่าว มีผลทำให้คนในสังคมนั้น ๆ พยายามรวมกลุ่มกันตามลักษณะบทบาทหรืออาชีพ ทำให้เกิดเป็นกลุ่มทุติยภูมิ (Secondary Group) มากมายหลายกลุ่มในสังคม (Truman, 1971, p. 57) เพื่อดำเนินการรักษารหัสหรือแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่ม โดยพยายามเข้า

ไปมีอิทธิพลต่อรัฐ ในการผลักดันนโยบายผ่านสถาบันทางการเมืองและทางราชการ การรวมกลุ่ม ทูติยภูมิในลักษณะนี้เรียกว่า “กลุ่มผลประโยชน์” หากการขยายตัวของโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และสังคมที่แตกต่างหลากหลายมากขึ้น ก็จะทำให้กลุ่มผลประโยชน์ประเภทต่าง ๆ เพิ่มจำนวน และมีบทบาทที่สำคัญในสังคมมากขึ้น (Truman, 1981, p. 33)

ในปัจจุบันกลุ่มผลประโยชน์มีการรวมกลุ่มกันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการซึ่ง บางกลุ่มอาจแสดงบทบาทในฐานะเป็นกลุ่มผลประโยชน์เป็นครั้งคราว แต่มีบางกลุ่มที่จะแสดง บทบาทอย่างต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา สำหรับในประเทศที่กำลังพัฒนา จะเห็นว่าสังคมเริ่ม เปลี่ยนแปลงเป็นสังคมอุตสาหกรรม เกิดความซับซ้อนและมีการแบ่งแยกหน้าที่ของคนในสังคม มากขึ้น ทำให้เริ่มปรากฏกลุ่ม ผลประโยชน์ต่าง ๆ มากขึ้นเช่นกัน แต่กลุ่มผลประโยชน์ในประเทศ กำลังพัฒนา ดังกล่าวมักจะมีพื้นฐานทางสังคมที่แคบกว่ากลุ่มผลประโยชน์ในประเทศที่พัฒนา แล้ว คือจะมีกลุ่มผลประโยชน์ที่ครอบคลุมสาขาอาชีพต่าง ๆ น้อยกว่าในสังคมที่พัฒนาแล้ว กลุ่ม ผลประโยชน์ที่เห็นได้ชัดเจนในประเทศกำลังพัฒนา มักจะเป็นกลุ่มที่สามารถใช้กลไกของรัฐให้เป็น ประโยชน์แก่ตน โดยตำแหน่งหน้าที่การงาน เพราะในสังคมเช่นนั้น รัฐบาลเป็นแหล่งที่มาของ อาชีพและสถาบันทางสังคมมากกว่าเอกชน แต่อย่างไรก็ตามยังมีกลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจใหญ่ ๆ ที่มี ฐานะ ทางเศรษฐกิจและมีการจัดองค์การที่ดีพอ ที่จะเข้าทำการต่อรองกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ ได้มาซึ่งกฎหมาย กฎเกณฑ์หรือเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยการติดสินบนข้าราชการ ในการที่ จะรักษาสถานะภาพทางเศรษฐกิจของตนเองไว้

ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์

จากแนวความคิดการเกิดกลุ่มผลประโยชน์ สรุปได้ว่า การรวมกลุ่มของบุคคล เพื่อ เป้าหมายและผลประโยชน์เดียวกัน ที่เรียกว่า “กลุ่มผลประโยชน์” (Interest Group) มีการเคลื่อนไหว เพื่อผลักดันให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ที่กลุ่มต้องการ ที่เรียกว่า “กลุ่มอิทธิพล” (Pressure Group) คำว่า “กลุ่มผลประโยชน์” และคำว่า “กลุ่มอิทธิพล” เป็นคำที่มักถูกใช้สับสนปะปนกัน เนื่องจากมี ความหมายใกล้เคียงกันและต่างมีความเกี่ยวข้องกัน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมีการยอมรับกันว่าทั้งสอง คำนี้อาจใช้แทนกันได้

Gabriel A. Almond and Bingham Powell (1966, p. 75) กล่าวว่า กลุ่มผลประโยชน์ คือ กลุ่มคนที่มีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกันโดยมีความสนใจ หรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน และมีความ สำคัญไม่มากก็น้อยว่า พวกเขามีความเชื่อมโยงกันดังกล่าว

Graham Woodton (1978, pp. 1-2) ได้ให้ความหมายว่า “กลุ่มผลประโยชน์” คือกลุ่มหรือองค์กรที่แสวงหาอิทธิพลหรือพยายามมีอิทธิพลเหนือนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ตามวิถีทางที่กำหนด แต่ในขณะเดียวกันก็ปฏิเสธที่จะรับผิดชอบโดยตรงในการปกครองประเทศ เมื่อกลุ่มผลประโยชน์ทำการเรียกร้องข้อเสนองานของตนผ่านสถาบันใด ๆ ของรัฐ จะเรียกว่า “กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง” (Political Interest Group) และเมื่อกลุ่มผลประโยชน์ มีบทบาทหรือกิจกรรมในระดับการเมือง กลุ่มนี้จะถูกเรียกว่า “กลุ่มอิทธิพล” ดังนั้น กลุ่มผลประโยชน์จึงมักใช้สลับเปลี่ยนกับคำว่ากลุ่มอิทธิพลได้

Francis G. Castles กล่าวว่า กลุ่มผลประโยชน์ หมายถึง กลุ่มใด ๆ ก็ตามที่พยายามก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยอาศัยกิจกรรมของรัฐบาล หรือรัฐสภาเป็นเครื่องมือหรือไม่ก็ตาม แต่กลุ่มดังกล่าวจะไม่ใช่พรรคการเมือง

S.E. Finer (1958, p. 237) อธิบายว่า กลุ่มผลประโยชน์คือ กลุ่มหรือสมาคมที่ต้องการจะมีอิทธิพลเหนือนโยบายของชาติ ให้เป็นไปตามแนวทางของกลุ่มตนเอง แต่ไม่ต้องการจะรับผิดชอบโดยตรงในการปกครองประเทศ

สรุปได้ว่า “กลุ่มผลประโยชน์” คือ กลุ่มใด ๆ ก็ตามที่มีผลประโยชน์เดียวกัน พยายามมีบทบาทและอิทธิพลต่อรัฐในการกำหนดนโยบายด้วยวิธีต่าง ๆ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ นอกจากกลุ่มผลประโยชน์จะมีการรวมตัวในลักษณะผลประโยชน์ทางการเมือง คือ มีการเรียกร้องผ่านสถาบันหรือองค์กรต่าง ๆ ของรัฐแล้ว ยังมีการรวมกลุ่มของบุคคลอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการในทุกสาขาอาชีพ เช่น นักธุรกิจ เกษตรกร หรือผู้ใช้แรงงาน ซึ่งมักเรียกว่า “กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ” หรือ “กลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ” โดยมีเป้าหมายที่จะพยายามเข้าถึงกระบวนการการตัดสินใจทางนโยบายของรัฐบาล เพื่อรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตนเองไว้

ความหมายของกลุ่มอิทธิพล

เนื่องจากคำว่า “กลุ่มผลประโยชน์” และ “กลุ่มอิทธิพล” มีความหมายใกล้เคียงกัน และมีการใช้คำ 2 คำนี้ปะปนกันเสมอ ผู้ศึกษาจึงเสนอคำจำกัดความของ “กลุ่มอิทธิพล” ไว้พอสังเขป ดังนี้

ความหมายจาก International Encyclopedia of The Social Science (1968, p. 486) ได้ให้ คำจำกัดความว่า กลุ่มอิทธิพล คือ กลุ่มผลประโยชน์หลาย ๆ กลุ่ม ซึ่งรวมกลุ่มกันโดยสมัครใจ เพื่อให้มีอิทธิพล (Influence) ต่อนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ในการปกป้องผลประโยชน์ที่อาจเป็นผลประโยชน์โดยทั่วไป หรือผลประโยชน์เฉพาะเจาะจง

N.C. Hunt (1956, p. 114) ได้ให้ความหมายว่า กลุ่มอิทธิพล คือกลุ่มหรือองค์กรใด ๆ ที่พยายามที่จะมีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐบาล แต่ไม่ต้องการแสวงหาความรับผิดชอบในการบริหารราชการโดยตรง

สังข์ พัฒโนทัย กล่าวไว้ว่า “กลุ่มอิทธิพล” คือ กลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลซึ่งไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองใด ๆ แต่จะใช้อิทธิพลนั้น ๆ ในการโฆษณาชักจูง หรือดำเนินการอย่างอื่น หรือให้การเมืองกันเหไปเป็นประโยชน์แก่กลุ่มของตน

สมพงษ์ ชูมาก (2517, น. 17) ได้ให้คำนิยามว่า กลุ่มอิทธิพล หมายถึง กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่นกลุ่มกรรมกร กลุ่มลูกจ้าง กลุ่มชาวนา กลุ่มข้าราชการ สมาคม และขบวนการต่าง ๆ (เช่น สมาคมทหารผ่านศึก สมาคมสตรี) รวมทั้งหนังสือพิมพ์และสื่อสารมวลชน กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้มีบทบาทในการบีบบังคับทางการเมือง ต่อฝ่ายปกครองมากบ้างน้อยบ้าง ตามลักษณะของกลุ่มและสถานการณ์ทางการเมือง

เมื่อพิจารณาจากความหมายของคำว่า “กลุ่มผลประโยชน์” และ “กลุ่มอิทธิพล” จะพบว่า มีความคล้ายคลึงกัน จะแตกต่างกันที่ กลุ่มอิทธิพลจะเน้นทั้งผลประโยชน์ของกลุ่มและผลประโยชน์ส่วนรวม โดยมีบทบาทในการต่อรองกับรัฐบาลและกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม หากกลุ่มผลประโยชน์มีอิทธิพลทางการเมืองเด่นชัดขึ้นจะกลายเป็นกลุ่มอิทธิพลได้ แต่เชื่อว่ากลุ่มอิทธิพลทุกกลุ่มจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ เพราะกลุ่มอิทธิพลบางกลุ่ม เช่น กลุ่มนักศึกษา ซึ่งมีอิทธิพล แต่ไม่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของกลุ่มแต่อย่างใด

จึงสรุปได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์ คือการรวมกลุ่มของบุคคล เพื่อวัตถุประสงค์หรือผลประโยชน์เดียวกัน เมื่อกลุ่มผลประโยชน์มีการเคลื่อนไหวเรียกร้อง เพื่อให้เกิดผลทางนโยบายของรัฐตามที่กลุ่มต้องการ กลุ่มผลประโยชน์นี้จะเปลี่ยนเป็นกลุ่มอิทธิพลที่มีอำนาจทางการเมืองโดยอ้อม ซึ่งใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการสร้างอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐบาล เพื่อปกป้องผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มของตน

สำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาต้องการนำเสนอให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถานบริการกับตำรวจ ที่มีผลทำให้เกิดการฝ่าฝืนกฎหมายในการดำเนินกิจการ โดยความสัมพันธ์ดังกล่าวพบว่า บทบาทของผู้ประกอบธุรกิจสถานบริการนั้น เป็นกลุ่มธุรกิจการค้าซึ่งต้องการเพียงเพื่อรักษา ปกป้องผลประโยชน์ทางธุรกิจของตนเองเป็นหลัก เท่านั้น จึงเป็นลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์มากกว่ากลุ่มอิทธิพล ผู้ศึกษาจึงขอใช้คำว่า กลุ่มผลประโยชน์ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ซึ่งมีความหมายในทางผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรือกลุ่มผลประโยชน์ทางการค้ามากกว่าจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง

ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์

Almond and Powell (1966, pp. 74-79) ได้แบ่งประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ไว้ 4 ประเภท ดังนี้คือ

1. กลุ่มผลประโยชน์ชั่วคราว (Anomic Interest Group)

เป็นการรวมกลุ่มในระยะสั้น ขาดความต่อเนื่อง เป็นลักษณะการรวมกลุ่มชั่วคราว บางครั้งมีการจัดระเบียบในกลุ่มบ้าง แต่ไม่มีการตั้งเป็นองค์กรแต่อย่างใด กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้ไม่ได้เป็นตัวแทนของผลประโยชน์ทางการเมืองอย่างแท้จริง การคาดหมายหรือการควบคุมพฤติกรรมจากกลุ่มนี้ จึงเป็นไปได้ยาก

2. กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่มีการจัดตั้ง (Non Associational Interest Group) มีลักษณะ

คล้ายกับกลุ่มผลประโยชน์ชั่วคราว แต่มีการจัดองค์กรที่ดีกว่ามีกิจกรรมร่วมกันเป็นครั้งคราว เป็นการรวมกลุ่มกันโดยอาศัยความผูกพันทางเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ที่มีความรู้สึกเชื่อมโยงกันทางจิตใจทางวัฒนธรรม แม้จะไม่ได้พบปะกันอย่างสม่ำเสมอ เช่น กลุ่มเครือญาติ กลุ่มภูมิภาค กลุ่มชนชั้น

เมื่อพิจารณากลุ่มผลประโยชน์ชั่วคราวและกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่มีการจัดตั้งพบว่าบางครั้งเป็นการรวมกลุ่มเพียงครั้งเดียวที่ไม่มีขั้นตอน หรือไม่มีการจัดตั้งที่แน่นอนชัดเจน และขาดความต่อเนื่องในการเรียกร้อง สำหรับในสังคมปัจจุบันที่มีการแบ่งแยกโครงสร้างต่าง ๆ มากมายกลุ่มผลประโยชน์ทั้ง 2 ประเภทนี้ มักจะมีอิทธิพลน้อยมากในสังคม แต่หากกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าว มีความตั้งใจและต้องการที่จะจัดตั้งอย่างเป็นทางการและมีความต่อเนื่อง ก็จะมีผลให้กลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลเพิ่มมากขึ้น

3. กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสถาบัน (Institutional Interest Groups)

เกิดจากกลุ่มผลประโยชน์ในสองประเภทแรกที่มีการรวมกลุ่ม โดยจัดระบบและวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ จนเป็นองค์กรอย่างเป็นทางการ (Formal organization) ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดกิจกรรมทางการเมืองหรือทางสังคม มากกว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะกลุ่มจะมีขนาดใหญ่หรือเล็กก็ตาม จะคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวหรือของกลุ่มมากกว่า ที่จะเป็นประโยชน์ส่วนรวมมีความแข็งแกร่งทางสังคมพอสมควร เช่น กลุ่มข้าราชการและพลเรือน

4. กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการหรือกลุ่มสมาคม (Associational; Interest Groups)

หมายถึงกลุ่มที่มีการจัดตั้ง มีสมาชิกเป็นทางการที่แน่นอน ซึ่งจัดตั้งเพื่อเป็นปากเป็นเสียงแทนผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีขนาดใหญ่ที่สุด มีกำลังการเงินที่เข้มแข็งที่สุดในการดำเนินงานของกลุ่มจะมีเป้าหมายและจุดประสงค์ที่ชัดเจนแน่นอน มีคณะกรรมการหรือผู้ดำเนินงานอยู่ตลอดเวลา กลุ่มประเภทนี้ได้แก่ สหภาพ

แรงงาน สมาคมผู้ประกอบการอุตสาหกรรม กลุ่มเกษตรกร สมาคมวิชาชีพต่าง ๆ เช่น แพทย์ หนายความ ครู เป็นต้น

Francis G. Castles ได้แบ่งกลุ่มผลประโยชน์ออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. กลุ่มผลประโยชน์ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์เฉพาะของตน
2. กลุ่มทัศนคติ (Attitude Groups) คือ กลุ่มที่ตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะหน้า

บางประการ ซึ่งจะไม่ใช้ผลประโยชน์แต่อย่างใด แต่จะเป็นทัศนคติร่วมกัน (Shared Attitude)

กระมล ทองธรรมชาติ (2517, น. 107) กล่าวถึงการแบ่งกลุ่มผลประโยชน์ไว้ว่า กลุ่มผลประโยชน์อาจเป็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (Economic Interest Groups) เช่น สมาคมพ่อค้า สหภาพแรงงาน หรืออาจเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคม (Social Interest Groups) เช่นสมาคมสตรีไทย หรืออาจเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเชื้อชาติ ศาสนาก็ได้

จากการแบ่งประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งแตกต่างกันดังกล่าว สำหรับผู้ศึกษาได้ ใช้การแบ่งประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ ในการพิจารณาลักษณะของผู้ประกอบธุรกิจสถาน บริการ โดยเมื่อเปรียบเทียบกับกรแบ่งประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ข้างต้นจะพบว่า ลักษณะของสถานบริการเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (ในด้านธุรกิจ) มีลักษณะเป็นกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งจะได้นำเสนอในรายละเอียดในผลการศึกษาคือต่อไป

แนวคิดเรื่องนโยบาย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษานำเสนอเรื่องนโยบายในส่วนที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งบทบาทของนโยบายนี้มีส่วนในการเอื้อประโยชน์แก่สถานบริการ ดังนั้นจึงขอกล่าวถึงนโยบาย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเท่านั้น โดยจะไม่กล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายทั้งหมด

ความหมายของนโยบาย

โดยปกติทั่วไป “นโยบาย” เป็นการกำหนดวิธีการเพื่อให้เกิดการวินิจฉัยสั่งการในการตัดสินใจว่า อะไรควรดำเนินการก่อนหรือหลังตามวัตถุประสงค์ ซึ่งมีผู้ให้คำจำกัดความไว้ดังนี้

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2552, น. 55) ได้ให้ความหมายคำว่านโยบาย คือ เจตนารมณ์ หรือความตั้งใจของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือหน่วยงานนั้น ๆ ที่ได้แถลงออกมาว่า ต้องการทำอะไร

หรือไม่ทำอะไร ต้องการให้ผู้อื่นทำอะไรหรือไม่ทำอะไร ซึ่งอาจจะเป็นการกำหนดในลักษณะเฉพาะเจาะจงหรือในกรอบกว้าง ๆ ก็ได้

Kootz, Harold and Cyril G'Donnel (1963, p. 77) ได้กล่าวถึงนโยบายว่าหมายถึงข้อความที่กำหนดถึงการบริหารและการปฏิบัติ ทั้งในด้านกำลังกายและกำลังปัญญา โดยเป็นการกำหนดขอบเขตอย่างกว้าง ๆ ว่าจะต้องทำอะไรบ้างเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์

เสถียร เหลืองอร่าม (2522, น. 57-59) ได้กล่าวถึงนโยบายไว้ว่า เป็นการตัดสินใจในขั้นต้น โดยกำหนดแนวทางกว้าง ๆ หรือเป็นแนวทางปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งนโยบายจะกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรหรือกล่าวด้วยวาจา หรืออาจกำหนดขอบเขตไว้โดยปริยาย หรือเป็นแนวทางสำหรับปฏิบัติงาน นอกจากนโยบายจะเป็นแนวทางอย่างกว้าง ๆ แล้ว ยังต้องมีลักษณะยืดหยุ่น ไม่หยุดนิ่ง มีการเปลี่ยนแปลงไปได้ตามบริบทของสังคม

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2552, น. 57-59) ได้ให้ความหมายของนโยบายว่า เป็นแนวทางในการดำเนินงาน (Course of Action) ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากหลายหนทางเพื่อให้ประชาชนหรือข้าราชการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชายึดถือปฏิบัติตาม นโยบายจึงเป็นเครื่องมือชี้ทิศทางในการทำงานให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ ดังนั้น การกำหนดนโยบายจึงต้องการให้มีการปฏิบัติตามส่วนใหญ่แต่เติมการกำกับดูแลการปฏิบัติของหน่วยงาน จะเป็นเรื่องของผู้มีอำนาจ ที่รับผิดชอบโดยตรง จะเป็นผู้กำหนดนโยบายให้หน่วยงานนั้น ๆ ปฏิบัติตาม แต่ในปัจจุบันการกำหนดนโยบายนั้นอาจเกิดจากผู้มีอำนาจหน้าที่หรืออาจเกิดจากผู้ปฏิบัติตามนโยบายระดับต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย แต่การมีส่วนร่วมจะมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมในขณะนั้น และย่อมส่งผลให้เกิดความสำเร็จในการปฏิบัติได้ มากน้อยแตกต่างกัน

สำหรับนโยบายในการบริหารราชการ อาจมีระดับของการบังคับที่แตกต่างกัน โดยที่นโยบายบางอย่างอาจเป็นเพียงคำแนะนำ คำขอรับรอง นโยบายบางอย่างเป็นเพียง ทางเลือกในการทำงานให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา และนโยบายบางอย่างอาจมีเจตนาที่จะให้เกิดการดำเนินการอย่างจริงจัง ตามหลักการทั่วไปแล้ว เมื่อมีการกำหนดนโยบายขึ้นมา ผู้ปฏิบัติมีหน้าที่ปฏิบัติตามและจะอ้างว่าไม่รู้นโยบายไม่ได้ หรือหากปฏิบัติงานเป็นไปทางอื่นก็จะถือว่า ไม่ปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งอาจมีผลให้เกิดการลงโทษหนักเบาแล้วแต่กรณี ดังนั้นเมื่อกำหนดนโยบายออกมาแล้ว ผู้ปฏิบัติจะต้องกระทำตามแนวทางเดียวกัน แม้จะมีการเปลี่ยนผู้ดำรงตำแหน่งในระดับผู้ปฏิบัติก็ตาม หรือจะเป็นการกระทำต่างวาระกันก็สามารถเชื่อมโยง ตราบเท่าที่นโยบายยังปรากฏอยู่ เช่นนั้น ซึ่ง

นโยบายมักถูกกำหนดให้ถือปฏิบัติในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ หรือคงอยู่เป็นเวลานาน ถ้าหากเป็นนโยบายเฉพาะเวลา หรือในระยะสั้น เมื่อถึงกำหนดเวลาก็จะสิ้นสุดนโยบายไป

สรุปได้ว่า นโยบาย คือ หลักการที่กำหนดขึ้นเพื่อการปฏิบัติงานในขอบเขตตามวัตถุประสงค์ขององค์กร ซึ่งบางครั้งเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นในอนาคต การกำหนดนโยบายมักเกิดขึ้นจากการวินิจฉัยสั่งการของผู้บริหาร โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของสังคมและจะเป็นการนำมาปฏิบัติงานได้จริง แต่จะมีบ้างที่การกำหนดนโยบายจะเกิดจากการมีส่วนร่วมของระดับผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งจะมีบทบาทเล็กน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับแนวความคิดของฝ่ายบริหารขององค์กรนั้น ๆ โดยทั่วไปการกำหนดนโยบายควรมีลักษณะคือ มีความชัดเจน มีความเป็นเอกภาพ มีความยืดหยุ่น แปรเปลี่ยนได้ตามเหตุการณ์และสภาวะของสังคม อีกทั้งสามารถปรับได้ตามปัจจัยแวดล้อมของสถานการณ์ใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น

ประเภทของนโยบาย

ในการบริหารราชการนั้น มีนโยบายหลายระดับ เนื่องจากงานปกครองเป็นงานที่มีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก มีขั้นตอนในการบริหารที่ซับซ้อนหลายชั้น ซึ่งมีผลทำให้นโยบายแต่ละระดับมีขอบเขตและความสำคัญไม่เท่ากัน เช่น นโยบายระดับชาติ นโยบายของกระทรวง นโยบายของกรม นโยบายของกอง เป็นต้น การกำหนดนโยบายนั้น ๆ จะขึ้นอยู่กับผู้นำในระดับต่าง ๆ ของหน่วยงาน

William H. Newman and Charles E. Summer Jr. (1965, pp. 106-109) ได้จำแนกประเภทของนโยบายออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1. นโยบายภายในหน่วยงาน (Internal Policies) หมายถึง การเริ่มเสนอนโยบายโดยผู้บริหารระดับต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานสำหรับตนเองและผู้ใต้บังคับบัญชา
2. นโยบายภายนอก (External Policies) หมายถึง นโยบายที่เกิดจากการควบคุมขององค์กรภายนอก เช่น รัฐบาล สมาคมการค้า เป็นต้น
3. นโยบายขอร้อง (Appeal Policies) นโยบายนี้เกิดขึ้นโดยการต้องเขียนเป็นกรณี ๆ ซึ่งผู้บริหารเสนอต่อผู้บังคับบัญชาตน ขอความคิดเห็นในการดำเนินงานเป็นกรณีพิเศษ เช่น กรณีเร่งด่วน เป็นต้น

เสถียร เหลืองอร่าม (2529, น. 5) ได้แบ่งแยกนโยบายในการบริหาร ที่แบ่งแยกออกได้ดังนี้

1. นโยบายขั้นพื้นฐาน ส่วนใหญ่แล้วใช้กับผู้บริหารงานชั้นสูง ขอบเขตของอิทธิพลเป็นผลกระทบกระเทือนต่อหน่วยงานในองค์การ คือ ถ้าการบริหารงานดีก็จะเป็นประโยชน์ต่อองค์การ นโยบายประเภทนี้มีขอบเขตรอบคลุมทั่วทั้งองค์การ ดังนั้นจึงมีความสำคัญมาก
2. นโยบายทั่วไป ผู้บริหารชั้นกลางบางครั้งอาจจะใช้กับหน่วยงานใหญ่ ๆ ในองค์การบางหน่วยงานเท่านั้น
3. นโยบายระดับหน่วยงาน ส่วนใหญ่ใช้โดยหัวหน้างานและผู้บังคับบัญชา มักใช้ในกิจกรรมทุกอย่างของฝ่ายความต้องการประจำวัน ความมุ่งหมายก็เพื่อใช้จำกัดให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น ๆ ความสำคัญต่อหน่วยงานมีน้อยที่สุด

แนวคิดเรื่องค่านิยมของสังคมไทย

สำหรับค่านิยมของสังคมไทย สุพัตรา สุภาพ (2518, น. 2-16) ได้กล่าวถึงค่านิยมของสังคมไทยโดยทั่ว ๆ ไปไว้หลายประการ ซึ่งผู้ศึกษาได้พิจารณาแล้วเห็นว่ามีความเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำการศึกษาดังนี้

1. ค่านิยมในการยกย่องอำนาจ อำนาจนี้มักจะเห็นในระบบศักดินาหรือระบบราชการ เช่น ทหาร ตำรวจ เป็นต้น ทั้งนี้ รวมไปถึงการยกย่องผู้มีอำนาจมีตำแหน่ง โดยจะออกมาในรูปการให้เกียรติ การยกย่องสรรเสริญ การให้ความเคารพ มีความเกรงกลัว โดยจะพบเห็นการยกย่องอำนาจของประชาชนที่มีต่อข้าราชการผู้มีอำนาจ เช่น ประชาชนมักให้ความเคารพยำเกรงข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการที่มีตำแหน่งหน้าที่การงานใหญ่โต หรือ ข้าราชการที่สามารถใช้อำนาจให้คุณให้โทษแก่ตน เป็นต้น
2. ค่านิยมในการรักพวกพ้อง จะออกมาในรูปของการรักเพื่อนฝูง รักกลุ่มที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ รักพวกพ้องที่รู้จักใกล้ชิดสนิทสนม เมื่อพวกพ้องของตนได้รับความเดือดร้อนจะให้ความช่วยเหลือ ค่านิยมดังกล่าวนี้ ทำให้สังคมไทยซึ่งมีลักษณะของระบบอุปถัมภ์ที่ชัดเจนมองเห็นการให้ความช่วยเหลือพวกพ้องหรือผู้ที่มีความสัมพันธ์กันเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่ทำกันโดยทั่วไป
3. ค่านิยมในการขาดระเบียบวินัย ชอบทำอะไรเพื่อตนเองไม่เคร่งครัดต่อ ระเบียบแบบแผน หรือกฎเกณฑ์ในสังคม โดยเฉพาะถ้าการกระทำนั้นทำให้ตนเองได้รับความสะดวกสบายหรือได้รับประโยชน์ ค่านิยมในเรื่องนี้ส่งผลให้สังคมไทยขาดระเบียบวินัย และการชอบทำอะไรเพื่อตนเองอยู่ที่การฝ่าฝืนกฎระเบียบอยู่บ่อย ๆ เห็นการฝ่าฝืนกฎระเบียบเป็นเรื่องธรรมดา

เมื่อพิจารณาถึงค่านิยมทั้ง 3 ประการนี้ พบว่ามีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย โดยเฉพาะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างข้าราชการและประชาชน การที่ข้าราชการมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย สามารถให้คุณให้โทษกับประชาชนได้ทำให้สถานะทางสังคมเหนือกว่าประชาชนทั่วไป การยอมรับและยกย่องอำนาจทำให้ความแตกต่างระหว่างสถานะทางสังคมของทั้งสองฝ่ายยิ่งชัดเจนมากขึ้น ประกอบกับการที่สังคมไทยยอมรับว่าการช่วยเหลือพวกพ้องเป็นเรื่องธรรมดา การที่ข้าราชการและประชาชนให้การช่วยเหลือเกื้อกูลกันในฐานะพวกพ้องจึงถูกมองเป็นเรื่องธรรมดา ค่านิยมดังกล่าวนี้มีผลทำให้ประชาชนรู้สึกอวยากรู้จักและเป็นพวกพ้องกับข้าราชการ เพราะมีความเชื่อว่าจะเป็นประโยชน์และสะดวกต่อการดำรงชีวิต แต่โดยพื้นฐานที่คนไทยเห็นการฝ่าฝืน กฎระเบียบเป็นเรื่องธรรมดา การให้ความช่วยเหลือระหว่างข้าราชการและประชาชน จึงอาจมีทั้งการช่วยเหลือในเรื่องที่ถูกต้องตามกฎหมายและขัดต่อกฎหมาย ซึ่งเกิดผลทั้งทางด้านบวกและลบ ในทางบวกคือ เกิดความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ในทางลบ คือมีการร่วมมือกันในการกระทำผิดกฎหมายโดยใช้อำนาจหน้าที่ของข้าราชการเป็นเครื่องคุ้มกัน ผลจากการช่วยเหลือเกื้อกูลโดยมีค่านิยมเป็นพื้นฐานดังกล่าวนี้นำไปสู่การเกิดความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยได้ในที่สุด

แนวคิดเกี่ยวกับสถานบริการ

โดยทั่วไปแล้ว “สถานบริการ” เป็นที่เข้าใจว่าหมายถึง สถานที่ที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อสร้างความบันเทิงหรือเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจแก่ลูกค้า ซึ่งรวมถึงสถานบันเทิงทุกแห่งที่มีลักษณะดังกล่าว แต่ตามกฎหมายที่ใช้ควบคุมสถานบริการ ได้บัญญัติความหมายของสถานบริการไว้ดังนี้

สถานบริการ คือ สถานที่ตั้งขึ้นเพื่อให้บริการโดยหวังประโยชน์ในการค้าดังต่อไปนี้

1. สถานเต้นรำ รำวงหรือรอกเงย ประเภทที่มีและประเภทที่ไม่มีหญิงพาดเนอร์บริการ
2. สถานที่ที่มีอาหาร สุรา น้ำชา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่ายและบริการ โดยมีหญิงบำเรอสำหรับปรนนิบัติลูกค้า หรือโดยมีที่พักผ่อน หลับนอน หรือมีบริการนวดให้แก่ลูกค้า
3. สถานอาบน้ำ นวด อบตัว ซึ่งมีหญิงบริการให้แก่ลูกค้า
4. สถานที่ที่มีอาหาร สุรา น้ำชา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่าย โดยจัดให้มีการแสดงดนตรี หรือการแสดงอื่นใดเพื่อความบันเทิง

ตารางที่ 2.1
ลักษณะของสถานบริการ

ประเภทของ สถานบริการ	ลักษณะสถานบริการ				หญิงบริการ		
	จำหน่าย อาหาร สุรา เครื่องดื่ม	มีดนตรี หรือ แสดงโชว์	เต้นรำ รำวง ร้องเงี้ง ลีลาศ	ปรนนิบัติ หรือ บริการ ลูกค้า	บริการ นวด	อาบน้ำ หรือ อบตัว	คู่นอนรำ ลีลาศ พาดเนอร์ช
มาตรา 3 (1)	+	+	+	±	-	-	±
มาตรา 3 (2)	+	-	-	±	±	-	-
มาตรา 3 (3)	+	-	-	±	+	+	-
มาตรา 3 (4)	+	+	-	-	-	-	-

หมายเหตุ: อธิบายเครื่องหมายที่ใช้ในตาราง

- + หมายถึง มีบริการดังกล่าว
- หมายถึง ไม่มีบริการดังกล่าว
- ± หมายถึง จะมีบริการดังกล่าวด้วยหรือไม่ก็ได้

การพิจารณาว่า สถานประกอบกิจการประเภทใด จัดเป็นสถานบริการหรือไม่และเป็นสถานบริการประเภทใด อธิบายได้ดังนี้

1. สถานบริการตามมาตรา 3 (1) เป็นสถานที่ที่จัดไว้เพื่อให้บริการลูกค้าด้วยการเต้นรำ ลีลาศ หรือรำวง ได้แก่ สถานบริการที่มีฟลอร์เต้นรำ ฟลอร์ลีลาศ สถานบริการประเภทดิสโก้เทค เป็นต้น แต่ทั้งนี้ ต้องเป็นสถานที่ที่มีการให้บริการอย่างถาวร มิใช่ให้บริการเพียงชั่วคราว นอกจากนี้สถานประกอบกิจการบางแห่งแม้จะไม่มีฟลอร์เต้นรำ แต่การลักษณะการดำเนินกิจการมีการจำหน่ายอาหาร สุรา เครื่องดื่ม และมีการจัดฉายวีดิทัศน์ ที่มีเวลาสำหรับ ดี.เจ.จัดเพลงจากแผ่นเสียงและชี้้นำให้ลูกค้าเต้นรำตามโต๊ะของตนเอง มีการประดับไฟระพริบเช่นเดียวกับดิสโก้เทค ถือว่าเป็นสถานบริการตามมาตรา 3 (1)

สำหรับสถานบริการประเภทนี้ กฎหมายได้รับอนุญาตให้จัดตั้งเป็นสถานที่สำหรับการเต้นรำ รำวง นั้น หากจะจัดให้มีการจำหน่ายอาหาร สุรา เครื่องดื่มก็ได้ หรือจัดให้มีการแสดง

ดนตรี หรือการแสดงอื่นใดเพื่อการบันเทิงด้วยก็ได้ หรืออธิบายได้อย่างง่าย ๆ ว่าสถานบริการตามมาตรา 3 (1) จะดำเนินกิจการเป็นสถานบริการตามมาตรา 3 (4) ด้วยก็ได้

2. สถานบริการตามมาตรา 3 (2) เป็นสถานที่ที่มีอาหาร สุรา หรือ เครื่องดื่มจำหน่าย และการให้บริการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

2.1 หญิงบริการที่ได้รับผลประโยชน์จากลูกค้า หรือ

2.2 มีที่สำหรับพักผ่อนหลับนอน หรือ

2.3 มีบริการนวดให้แก่ลูกค้า

สถานบริการประเภทนี้ ได้แก่ สถานบริการนวดแผนโบราณ สถานนวดเพื่อสุขภาพ คอกเทลเลาจน์ คาราโอเกะที่มีหญิงนั่งบริการ แต่ถ้าเป็นคาราโอเกะที่ไม่มีหญิงนั่งบริการก็ไม่ถือเป็นสถานบริการประเภทนี้ โรงน้ำชาที่มีเตียงพักผ่อนหลับนอน และมีบริการนวดให้แก่ลูกค้า ภัตตาคารที่มีหญิงนั่งบริการตามโต๊ะ เช่น ภัตตาคารโนแอนด์ ซึ่งลูกค้าที่เข้าไปใช้บริการ จะได้รับการปรนนิบัติจากพนักงานหญิงในร้าน พนักงานหญิงจะตักอาหารป้อนอาหาร เครื่องดื่มให้แก่ลูกค้า

การจัดตั้งสถานบริการนวดเพื่อสุขภาพ (แผนโบราณ) ถือเป็นสถานบริการ ซึ่งอยู่ในความควบคุม ตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มิใช่เป็นสถานพยาบาลตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2504

สำหรับสถานบริการประเภทคาราโอเกะที่มีหญิงนั่งบริการร่วมโต๊ะ เป็นเพื่อนคุย และอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับเครื่องดื่ม อาหาร ไม่ว่าหญิงนั้นจะมีรายได้จากค่าจ้างของผู้ประกอบการหรือมีรายได้จากค่าอาหาร เครื่องดื่มที่ผู้ประกอบการคิดเงินจากลูกค้าถือเป็นหญิงบำเรอสำหรับปรนนิบัติลูกค้า ดังนั้นจึงเป็นสถานบริการตามมาตรา 3 (2) แต่ถ้าเป็นสถานประกอบกิจการคาราโอเกะ ซึ่งไม่มีหญิงบำเรอสำหรับปรนนิบัติลูกค้าก็ไม่เข้าข่ายเป็นสถานบริการ แต่ผู้ประกอบการต้องขออนุญาตในการจัดฉาย หรือให้บริการโดยแสดงวัสดุภาพและเสียง ด้วยเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทป และวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. 2530 และกฎกระทรวงฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2531) ลง 15 ก.ค.2531

3. สถานบริการตามมาตรา 3 (3) เป็นสถานที่ที่ให้บริการอาบน้ำ บริการอบซาวน่า บริการนวด โดยมีหญิงให้บริการอาบน้ำ อบซาวน่าหรือนวดให้แก่ลูกค้า ซึ่งสถานบริการประเภทนี้อาจเปรียบเทียบกับได้ใกล้เคียงกับสถานบริการตามมาตรา 3 (2) ในด้านการบริการนวดแต่สามารถพิจารณาความแตกต่างในประเด็นสำคัญคือ สถานบริการตามมาตรา 3 (2) สามารถให้บริการนวดแก่ลูกค้าได้ แต่ไม่สามารถให้บริการในเรื่องการอาบน้ำ อบตัวหรืออบซาวน่าแก่ลูกค้าส่วนสถาน

บริการตามมาตรา 3 (3) สามารถให้บริการแก่ลูกค้าได้ทั้งอาบน้ำ อบซาวน่า และนวดตัว ซึ่งจะเห็นได้จากความแตกต่างของสถานบริการนวดแผนโบราณ กับสถานบริการอาบอบนวดเพราะสถานบริการนวดแผนโบราณ มีบริการนวดเพียงอย่างเดียวโดยไม่มีบริการด้านการอาบน้ำ หรืออบซาวน่า จึงเป็นสถานบริการตามมาตรา 3 (2) ส่วนสถานบริการอาบอบนวด มีบริการด้านการอาบน้ำ หรืออบซาวน่า จึงเป็นสถานบริการตามมาตรา 3 (3)

สถานบริการประเภทนี้ได้แก่ สถานบริการอาบอบนวด สถานบริการนวดแผนโบราณที่มีบริการซาวน่า ร้านตัดผมที่มีบริการนวดแก่ลูกค้า เป็นต้น

4. สถานบริการตามมาตรา 3 (4) เป็นสถานที่ที่จำหน่ายอาหาร สุรา เครื่องดื่ม โดยมีการแสดงดนตรี หรือการแสดงอื่นใดเพื่อความบันเทิง

การแสดงดนตรี หมายถึง การแสดงจากเครื่องดนตรีจริง ๆ เท่านั้น การเปิดแผ่นเสียง หรือเปิดเครื่องเสียง ไม่ถือเป็นการแสดงดนตรีตามความหมายของพระราชบัญญัติสถานบริการ

การแสดงอื่นใดเพื่อความบันเทิง หมายความว่า การแสดงของผู้มีอาชีพเป็นนักร้อง นักแสดง ตลก ศิลปิน นักมายากล ฯลฯ

สถานบริการประเภทนี้ ได้แก่ ผับ คาเฟ่ ร้านอาหารที่มีการแสดงดนตรี การแสดงโชว์ ชนิดต่าง ๆ ฯลฯ

สำหรับสถานประกอบการที่มีการจำหน่ายอาหาร สุรา เครื่องดื่มแก่ลูกค้า เป็นประจำ โดยมีการเปิดแผ่นเสียง ใช้เครื่องขยายเสียงแทนการแสดงดนตรี โดยมีได้ได้มีการจัดให้มีการแสดงดนตรี หรือการแสดงอื่นใด ไม่เข้าข่ายสถานบริการประเภทนี้ เนื่องจากการเปิดเครื่องขยายเสียง มิใช่การแสดงของผู้มีอาชีพเป็นนักร้อง นักดนตรี นักแสดง ตลก ศิลปิน และ นักมายากลฯ

แนวคิดเรื่องการควบคุมสถานบริการตามแนวทาง ของกระทรวงมหาดไทย

ก่อนที่กรมตำรวจจะเปลี่ยนแปลงส่วนราชการ เป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมตำรวจยังเป็นหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งทำให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดนโยบาย ออกระเบียบและคำสั่งต่าง ๆ ให้ปฏิบัติในฐานะเป็นหน่วยขึ้นตรง สำหรับในเรื่องการควบคุมสถานบริการนั้น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ไว้หลายประการ โดยออกเป็นระเบียบ คำสั่ง และหนังสือสั่งการต่าง ๆ จำนวนมาก ซึ่งแนวทางการปฏิบัติดังกล่าว หน่วยงานตำรวจโดยเฉพาะกองบัญชาการ

ตำรวจนครบาล ได้ยึดถือเป็นแนวทางการปฏิบัติมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน ซึ่งผู้วิจัยขอเสนอเป็นลำดับดังนี้

1. การควบคุมก่อนการเปิดดำเนินการสถานบริการ

ผู้ประกอบการสถานบริการประเภทต่าง ๆ จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือต้องแจ้งการตั้งสถานบริการต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยมีรายละเอียดดังนี้

สำหรับผู้ประกอบการสถานบริการตามมาตรา 3 (1), 3 (2) และ 3 (3) นั้น เรียกว่า “ผู้รับอนุญาต” ส่วนผู้ประกอบการกิจการสถานบริการตามมาตรา 3 (4) เรียกว่า “ผู้แจ้งตั้ง” ซึ่งมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้เนื่องจากสถานบริการตามมาตรา 3 (1), 3 (2), 3 (3) ก่อนจะดำเนินการจะต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ตั้งสถานบริการนั้นก็ได้ และเมื่อได้รับใบอนุญาตแล้ว ระหว่างดำเนินการก็ต้องขอต่ออายุใบอนุญาตทุกสิ้นปี พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตพักใช้ ใบอนุญาต หรือไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาตสถานบริการได้ แต่สถานบริการตามมาตรา 3 (4) นั้นผู้ประกอบการเพียงแต่ยื่นเรื่องขอแจ้งการตั้งสถานบริการ ก็สามารถเปิดดำเนินการได้ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะไม่รับการแจ้งตั้งสถานบริการนั้น และเมื่อผู้ประกอบการได้รับใบแจ้งตั้งสถานบริการแล้ว ก็สามารถเปิดดำเนินการไปได้ตลอดโดยไม่ต้องขอต่ออายุใบแจ้งตั้งแต่อย่างใด

หากสถานบริการตามมาตรา 3 (1), 3 (2) และ 3 (3) มีการดำเนินการฝ่าฝืนกฎหมายบ่อยครั้งหรือมีความผิด ร้ายแรง ก็อาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตได้ แต่สถานบริการตามมาตรา 3 (4) ผู้ประกอบการสามารถดำเนินการไปได้จนกว่าจะแจ้งเลิกกิจการ หรือจนกว่าผู้รับอนุญาตจะมีคุณสมบัติที่ขัดต่อกฎหมาย เช่น เป็นผู้เคยต้องโทษในความผิดเกี่ยวกับเพศ ตามประมวลกฎหมายอาญาในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการค้าหญิง ตามกฎหมายว่าด้วยการปรามการทำให้แพร่หลายและการค้าวัตถุอันลามก หรือตามกฎหมายว่าด้วยการปรามการค้าประเวณี หรือเป็นผู้วิกลจริต เป็นต้น

สถานบริการตามมาตรา 3 (1), 3 (2) และ 3 (3) ต้องได้รับใบอนุญาตตั้งสถานบริการจากพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยผู้ที่ได้รับอนุญาตจะต้องมีคุณสมบัติครบถ้วน สถานที่ภายนอกและภายในสถานบริการ จะต้องได้รับการตรวจสอบให้ถูกต้องตามกฎหมายจึงจะเข้าหลักเกณฑ์ที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถพิจารณาอนุมัติได้ ดังนี้

คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับอนุญาตตั้งสถานบริการ

1. อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
2. ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือบกพร่องในศีลธรรม
3. ไม่เป็นผู้วิกลจริต หรือ จิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ
4. ไม่เป็นผู้เจ็บป่วยด้วยโรคติดต่ออันเป็นที่รังเกียจแก่สังคม โรคพิษสุราเรื้อรัง หรือ

โรคยาเสพติดให้โทษอย่างร้ายแรง

5. ไม่เป็นผู้เคยต้องโทษในความผิดเกี่ยวกับเพศ ตามประมวลกฎหมายอาญาในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการค้าหญิง ตามกฎหมายว่าด้วยการปรามการทำให้แพร่หลาย และการค้าวัตถุอันลามก หรือตามกฎหมายว่าด้วยการปรามการค้าประเวณี

ในกรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้ขออนุญาตตั้งสถานบริการผู้แทนนิติบุคคลนั้นต้องมีคุณสมบัติดังกล่าวข้างต้นนี้ด้วย

คุณสมบัติของอาคาร สถานที่ที่ใช้เป็นที่ตั้งสถานบริการ

1. ไม่อยู่ใกล้ชิด สถานที่สำหรับปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนา โรงเรียน หรือสถานศึกษา โรงพยาบาล สถานพยาบาลที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน สโมสรเยาวชน หรือหอพักตาม กฎหมายว่าด้วยหอพักในขนาดที่เห็นได้ว่าจะก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่สถานที่ดังกล่าวแล้ว

2. ไม่อยู่ในย่านที่ประชาชนอาศัยอยู่ อันจะก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนผู้อาศัยอยู่ใกล้เคียง

3. มีทางถ่ายเทอากาศสะดวก

การจัดสถานที่ภายนอกและภายในสถานบริการ

1. มีห้องส้วมเพียงพอสำหรับลูกค้าและมีที่ปัสสาวะชายแยกต่างหากจากห้องส้วม

2. รักษาความสะอาดเรียบร้อยเป็นอย่างดี และมีให้มีกลิ่นเหม็นอันเป็นการรบกวนลูกค้า

3. ใช้โคมไฟให้มีแสงสว่างเพียงพอที่จะมองเห็นและจำหน้ากันได้ในระยะไม่น้อยกว่า 1.50 เมตร

4. สถานบริการที่มีห้องเฉพาะ ต้องมีตัวเลขอารบิกสีขาวยาวขนาดสูงอย่างน้อย 5 เซนติเมตร ประจำเรียงลำดับหน้าประตูทุกห้อง ถ้าประตูเข้า-ออกมีบานเปิด ให้มีช่องสี่เหลี่ยมขนาดสูง 5 เซนติเมตร ยาว 20 เซนติเมตร ขึ้นไป ที่บานประตูเหนือพื้นห้อง 170 เซนติเมตรและจะมีบานบังหน้าห้องด้วยก็ได้

ขั้นตอนการขออนุญาตตั้งสถานบริการตามมาตรา 3 (1), 3 (2) และ 3 (3)

ในกรุงเทพมหานคร สรรวัตรท้องที่เป็นผู้รับเรื่องราวขออนุญาต โดยต้องสอบสวนและดำเนินการตรวจสอบทุกขั้นตอน จนกระทั่งเสนอความเห็นตามลำดับชั้น จนถึงผู้บัญชาการตำรวจนครบาล สำหรับจังหวัดอื่นนายอำเภอ เป็นผู้รับเรื่องราวขออนุญาต โดยเป็นผู้พิจารณาดำเนินการสอบสวนทุกขั้นตอน แล้วเสนอความเห็นตามลำดับชั้นถึงผู้ว่าราชการจังหวัด

ขั้นตอนการแจ้งตั้งสถานบริการตามมาตรา 3 (4)

สถานบริการตามมาตรา 3 (4) กฎหมายกำหนดให้แจ้งตั้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ก่อนการเปิดดำเนินการไม่น้อยกว่า 15 วัน โดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะออกไปรับแจ้งการตั้งสถานบริการให้เป็นหลักฐาน เมื่อได้รับใบแจ้งการตั้งสถานบริการก็สามารถ เปิดดำเนินการได้ทันที สำหรับการแจ้งตั้งสถานบริการนั้น ตัวผู้แจ้งตั้ง สถานที่ตั้ง และการจัดสถานที่ตั้ง จะต้องมีความสัมพันธ์เช่นเดียวกับการขออนุญาตตั้งสถานบริการประเภทอื่นจะแตกต่างกัน ในเรื่องของการเปิดดำเนินการของผู้แจ้งตั้งที่จะต้องแจ้งก่อนการจัดตั้งไม่น้อยกว่า 15 วัน ซึ่งมีใช้การขออนุญาตตั้งนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่มีอำนาจที่จะสั่งห้ามไม่ให้เปิดดำเนินการหรือไม่รับแจ้งตั้ง

นโยบายการจำกัดจำนวนสถานบริการ

กระทรวงมหาดไทยได้มีนโยบายเกี่ยวกับสถานบริการตามมาตรา 3 (1), 3 (2) และ 3 (3) ไว้ว่าจะไม่ให้มีการขออนุญาตเปิดสถานบริการดังกล่าวขึ้นใหม่อีก เว้นแต่ของเดิมที่มีอยู่แล้วก็ให้มีอยู่ต่อไป ส่วนสถานบริการตามมาตรา 3 (4) มีได้มีนโยบายการจำกัดจำนวนไว้ แต่อย่างไรก็ตาม สถานบริการตามมาตรา 3 (1), 3 (2) และ 3 (3) พนักงานเจ้าหน้าที่จะพิจารณาไปในทางไม่อนุญาตให้ตั้งเพิ่มขึ้นจากเดิมอีก ส่วนสถานบริการตามมาตรา 3 (4) ประชาชนทั่วไปสามารถแจ้งตั้งเพิ่มได้โดยไม่จำกัดจำนวน

ต่อมา กระทรวงมหาดไทยได้มีนโยบายผ่อนผันอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ ตามมาตรา 3 (1) ได้ในโรงแรมมาตรฐานชั้นหนึ่ง ซึ่งยังไม่มีสถานบริการตามมาตรา 3 (1) ตั้งอยู่ก่อน และผ่อนผันให้โรงแรมละ 1 แห่งเท่านั้น โดยได้กำหนดนโยบายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อนุญาตให้ย้ายสถานที่ตั้งสถานบริการที่ตั้งขึ้นโดยได้รับการผ่อนผันนี้

2. การควบคุมเมื่อได้รับอนุญาตให้เปิดดำเนินการ

2.1 การควบคุมลักษณะการดำเนินการของสถานบริการให้ถูกต้อง ตรงตามประเภทที่ได้รับอนุญาต เช่น สถานบริการตามมาตรา 3 (1) จะสามารถที่จะสามารถดำเนินการ การได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ การจัดให้เป็นสถานที่เต็นท์ ร้าง แต่จะให้เป็นสถานอาบอบนวด

ไม่ได้ หรือสถานบริการตามมาตรา 3 (4) ซึ่งสามารถดำเนินกิจการในลักษณะที่เป็นร้านอาหารและมีการแสดงดนตรี ก็ไม่สามารถให้ดำเนินกิจการโดยมีหญิงนั่งบริการแก่ลูกค้าตามโต๊ะได้ โดยกฎหมายได้บังคับให้ผู้รับอนุญาต หรือผู้แจ้งตั้งสถานบริการมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการดำเนินกิจการให้ถูกต้องตามที่ได้รับอนุญาต นอกจากนี้สถานบริการยังต้องมีการป้องกันเหตุร้าย เช่น วิวาท ทำร้ายร่างกายฆ่ากันตาย เป็นต้น รวมทั้งต้องควบคุมการดำเนินกิจการมิให้ขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดี อาทิเช่น การใช้สถานที่เป็นแหล่งมั่วสุมยาเสพติด หรือเป็นแหล่งมอมเมาเยาวชน เป็นต้น

2.2 การควบคุมการแสดงภายในสถานบริการทุกประเภท มิให้มีการแสดงในลักษณะที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดี เช่น การแสดงลามกอนาจาร การนำสัตว์ร้ายเข้าร่วมการแสดงในสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้ชม

2.3 กฎหมายได้กำหนดให้ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการและผู้แจ้งตั้งสถานบริการจะต้องตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เข้าไปในสถานบริการ หากเป็นผู้มีคุณสมบัติมีขัดต่อกฎหมายเป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการที่จะต้องห้ามมิให้บุคคลเหล่านั้นเข้าไปในสถานบริการ อาทิเช่น การรับผู้มีอายุต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ เข้าทำงานในสถานบริการ, ห้ามมิให้ผู้มีอายุต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ ซึ่งไม่ได้ทำงานในสถานบริการนั้นเข้าไปในสถานบริการระหว่างเวลาทำการ, ห้ามมิให้หญิงซึ่งไม่ได้ทำงานในสถานบริการเข้าไปในสถานบริการโดยไม่มีชายมาด้วย, ห้ามมิให้ยินยอมให้ผู้มีอาการเมาสุราจนประพฤตินอนควายหรือครองสติไม่ได้ เข้าไปหรืออยู่ในสถานบริการระหว่างเวลาทำการ หรือจำหน่ายสุราให้แก่ลูกค้าซึ่งมีอาการเมาสุราจนประพฤตินอนควายหรือครองสติไม่ได้แล้ว เป็นต้น

2.4 การควบคุมเวลาในการเปิด-ปิดสถานบริการ ในอดีตสถานบริการในกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัดจะได้รับอนุญาตให้เปิด-ปิด ได้ในเวลาที่แตกต่างกันเนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายให้สถานบริการในจังหวัดกรุงเทพมหานคร และจังหวัดอื่นที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวเท่านั้นที่ได้รับอนุญาตให้เปิดดำเนินกิจการนานกว่าจังหวัดทั่วไป ทั้งนี้เพื่อความประหยัด ต่อมาในยุคที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้กำหนดให้ทุกจังหวัดในประเทศไทยเป็นแหล่งท่องเที่ยว สถานบริการของทุกจังหวัดในประเทศไทยจึงสามารถเปิด-ปิดในเวลาเดียวกันทั้งหมด

การควบคุมเวลาเปิด-ปิดสถานบริการ กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้สารวัตรท้องที่หรือนายอำเภอท้องที่ ที่มีหน้าที่ควบคุมสถานบริการแนะนำผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการ ทำป้ายบอกเวลาเปิด-ปิด มีขนาดใหญ่พอสมควรติดไว้ที่ประตูทางเข้า-ออก ซึ่งเห็นได้ชัดเจนเป็นภาษาไทยว่า “ปิดบริการ” และเป็นภาษาอังกฤษว่า “CLOSE” อีกแผ่นหนึ่ง แขนงไว้ที่ประตูเมื่อสถานบริการปิดแล้ว

ตารางที่ 2.2

กำหนดเวลาเปิด-ปิด สถานบริการและสถานบันเทิงในกรุงเทพมหานคร

ประเภท		เวลาเปิด-ปิด	ระเบียบคำสั่งที่เกี่ยวข้อง
สถานบริการ ม.3 (1)	สถานที่เต้นรำ, ดิสโก้เทค, ไนคลับ	เปิด 21.00-02.00 ของทุกวัน	กฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2524)
สถานบริการ ม.3 (2)	ภัตตาคาร, คอกเทลเลาจน์, คาราโอเกะที่มีหญิงบริการ (จำหน่ายอาหาร, สุราฯ และมีหญิงปรนนิบัติ)	เปิด 11.00-14.00 น. และ 18.00-24.00 น. ของทุกวัน	กฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2521)
	โรงน้ำชา นวดแผนโบราณ (จำหน่ายอาหาร สุราฯ โดยมีที่ สำหรับพักผ่อนหลับนอนหรือมีบริการนวด)	เปิด 16.00-22.00 น. ในวันธรรมดา และ 12.00-22.00 น. ในวันหยุดราชการ	คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 10/2523 ลง 2 ธ.ค. 2523
สถานบริการ ม.3 (3)	สถานอาบอบนวด	เปิด 18.00-24.00 น. ในวันธรรมดา และ 14.00-24.00 น. ในวันหยุดราชการ	คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 10/2523 ลง 2 ธ.ค. 2523
	สถานอาบน้ำ นวด อบตัว มีบริการตัดผม ตัดผม	08.00-20.00 ของทุกวัน	คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 10/2523 ลง 2 ธ.ค. 2523
สถานบริการ ม.3 (4)	สถานที่ที่มีอาหาร สุรา น้ำชา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่าย โดยยังไม่จัดให้แสดงดนตรีหรือการแสดงอื่น ๆ	เปิด 06.00-01.00 ของทุกวัน	กฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2524)
	เฉพาะการแสดงดนตรี หรือการแสดงอื่นใดเพื่อการบันเทิง	เปิด 11.00-14.00 น. และ 18.00-01.00 น. ของทุกวัน	กฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2524)

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ประเภท		เวลาเปิด-ปิด	ระเบียบคำสั่งที่เกี่ยวข้อง
สถานที่ที่ไม่ เป็นสถาน บริการ	คาราโอเกะ หรือสถานบันเทิงที่ไม่เข้าลักษณะเป็น สถานบริการตาม พ.ร.บ. สถานบริการฯ	(พิจารณาควบคุมโดยใช้กฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง)	หนังสือ บช.น. ที่ 0011.131/2538-9 ลง 5 พ.ย.2542 ข้อ 2.
	สถานที่จำหน่ายสุรา (มีใบอนุญาต)	เปิด 11.00-14.00 น และ 17.00-24.00 น. ของทุกวัน	ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 46,253, กฎกระทรวงฯ ออกตาม ความใน ปว.253.

การควบคุมการใช้ชื่อสถานบริการ สถานบริการจะต้องใช้ชื่อสถานที่ให้ตรงตามใบอนุญาตเพียงชื่อเดียว ทั้งนี้เพื่อเป็นการควบคุมสถานบริการให้อยู่ในระบบและทางราชการสามารถตรวจสอบได้ การที่สถานบริการจะใช้ชื่อใหม่จะต้องแจ้งขอเปลี่ยนแปลงชื่อต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ถูกต้อง ทั้งนี้จะอยู่ในดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการอนุญาตให้เปลี่ยนชื่อโดยต้องมีเหตุผลอันสมควร ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเคยมีแนวทางในการพิจารณาการเปลี่ยนชื่อสถานบริการว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ควรอนุญาตให้มีการเปลี่ยนแปลงชื่อได้ บ่อยครั้ง เพราะจะเกิดความสับสนในการควบคุมและเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้อนุญาตให้มีการเปลี่ยนชื่อแล้ว จะต้องรายงานเหตุผลและความจำเป็นให้กระทรวงมหาดไทยทราบ สำหรับกรุงเทพมหานคร ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการต้องแจ้งต่อ สारวดีรทองที่ที่สถานบริการตั้งอยู่

2.6 การควบคุมการเปิดดำเนินการ โดยเมื่อสถานบริการที่ได้รับอนุญาตให้เปิดดำเนินการแล้ว จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องทุกวัน ถ้าจะหยุดดำเนินการติดต่อกันเกินกว่า 7 วัน จะต้องมืหนังสือแจ้งการหยุดกิจการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบทันทีและต้องไม่เกิน 2 วัน หลังจากที่ได้หยุดกิจการ เมื่อจะประกอบกิจการต่อไปก็จะต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบเป็นหนังสือเช่นกัน

สำหรับการหยุดกิจการและการดำเนินการต่อหลังจากการหยุดนั้น เพียงแต่แจ้งให้ทราบเท่านั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตในการหยุดกิจการหรือเปิดดำเนินการต่อจากการหยุดกิจการแต่อย่างใด

3. การตรวจตราสถานบริการ

ในกรุงเทพมหานครอยู่ในความรับผิดชอบของนายตำรวจท้องที่ตั้งแต่สารวัตรขึ้นไป ส่วนในต่างจังหวัดอยู่ในความรับผิดชอบของนายอำเภอท้องที่ขึ้นไปมีหน้าที่ในการตรวจตราสอดส่องสถานบริการที่ได้รับอนุญาต ให้ปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด

สำหรับสถานบริการที่ไม่สามารถควบคุมความสงบเรียบร้อยภายในสถานบริการจนมีเหตุเกิดขึ้นภายในสถานบริการ เช่น เหตุวิวาท เหตุทำร้ายร่างกาย เหตุฆ่ากันตาย เป็นต้น ผู้ที่รับผิดชอบดังกล่าวมีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ โดยในจังหวัดกรุงเทพมหานคร สารวัตรท้องที่จะต้องรายงานให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลทราบในต่างจังหวัดเป็นหน้าที่ของนายอำเภอรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

ถ้าเป็นกรณีที่พิจารณาเห็นว่า เรื่องดังกล่าวเกิดขึ้นจากการที่ผู้รับอนุญาตละเลยการปฏิบัติอันควรเพื่อระงับเหตุ หรือหย่อนความสามารถในการระงับเหตุ หรือละเลยไม่แจ้งขอความ

ช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ในระยะเวลาสมควร ก่อนหรือหลังเกิดเหตุ นั้น เช่นเมื่อมีเหตุทำร้ายร่างกาย ในสถานบริการ สถานบริการมีหน้าที่ต้องแจ้งเหตุให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทราบโดยเร็ว หากไม่แจ้งเหตุ หรือแจ้งล่าช้า เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะต้องมีการกล่าวตักเตือนผู้รับอนุญาตเป็นหนังสือและ รายงานให้ผู้บังคับบัญชาแล้วแต่กรณีทราบทุกราย

4. การขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้สถานบริการต้องอยู่ในการควบคุมของกฎหมายและ กำหนดให้การดำเนินการบางอย่าง จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้แก่การขอ อนุญาตต่ออายุสถานบริการประจำปี การขอย้ายสถานที่ตั้งการเปลี่ยนแปลงและต่อเติมสถาน บริการ การขออนุญาตเปลี่ยนตัวผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการ เป็นต้น

การขอต่ออายุใบอนุญาตสถานบริการ

สถานบริการตามมาตรา 3 (1), 3 (2) และ 3 (3) เป็นสถานบริการที่ต้องมีการต่ออายุ ใบอนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในทุกปี โดยผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการจะต้องยื่นเรื่องขอต่ออายุ ใบอนุญาตต่อสารวัตรท้องที่ ก่อนวันที่ 31 ธันวาคม ของทุกปี เพื่อต่ออายุใบอนุญาตสถานบริการในปี ถัดไป สำหรับสถานบริการตามมาตรา 3 (4) ไม่ต้องต่ออายุใบอนุญาตประจำปีจึงสามารถเปิดดำเนิน กิจการไปได้ตลอด

การพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตของสถานบริการในเขตจังหวัดกรุงเทพมหานครมี ขั้นตอนดังนี้

1. ผู้รับอนุญาตยื่นเรื่องต่อสถานีตำรวจท้องที่ ขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปีก่อน วันที่ 31 ธันวาคม โดยสถานีตำรวจท้องที่จะมีการดำเนินการเป็นลำดับ คือ

1.1 สอบสวนปากคำผู้รับอนุญาต เกี่ยวกับการดำเนินกิจการยื่นยื่นการขอต่อ อายุใบอนุญาตประจำปี การดำเนินกิจการในรอบปีว่าสถานบริการเคยถูกจับกุมในคดีใดหรือไม่ ผู้รับอนุญาตเคยกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศ การค้าหญิงและเด็กหญิง รวมทั้งความผิดตามกฎหมายว่า ด้วยการปรามการทำให้แพร่หลายและการค้าวัตถุลามก กฎหมายว่าด้วยการปรามการค้าประเวณี หรือไม่

1.2 ตรวจสอบประวัติการกระทำความผิดในรอบปีของสถานบริการนั้น

1.3 พิมพ์มือผู้รับอนุญาตเพื่อตรวจสอบประวัติการต้องโทษว่าเคยกระทำความผิดตามข้อ 1.1 หรือไม่

1.4 ทำการตรวจสถานที่ โดยจะต้องตรวจสอบว่าสถานบริการแห่งนั้นมีมีการต่อ เติม แก้ไข เปลี่ยนแปลงสถานที่ตั้งให้ผิดไปจากที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ และมีการดำเนินกิจการใน

ลักษณะที่ผิดกฎหมายหรือไม่ ซึ่งสถานีตำรวจท้องที่จะทำบันทึกการตรวจสถานที่ถ่ายภาพ
สถานบริการประกอบเรื่องการขออนุญาตตั้งสถานบริการประจำปี

2. สถานีตำรวจท้องที่เสนอเรื่องตามลำดับชั้น ถึงผู้บัญชาการตำรวจนครบาล

3. การประชุมพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตประจำปี ของสถานบริการในเขต
กรุงเทพมหานคร จะมีการประชุมคณะกรรมการพิจารณากลับกรอการต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้ง
สถานบริการประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้

3.1 ที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงมหาดไทย

3.2 ผู้อำนวยการกองตรวจและรายงาน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือ
ผู้แทน

3.3 ผู้แทนกรมอัยการ

3.4 หัวหน้ากองวิชาการ กรมตำรวจ หรือผู้แทน

3.5 หัวหน้ากองคดี กรมตำรวจ หรือผู้แทน

3.6 เลขานุการกรมตำรวจ หรือผู้แทน

3.7 รองผู้บัญชาการตำรวจนครบาล ฝ่ายป้องกันปราบปรามอาชญากรรม

3.8 ผู้บังคับการอำนวยการ กองบัญชาการตำรวจนครบาล

3.9 สารวัตรแผนกธุรการกองกำกับการบริการประชาชน กองบังคับการอำนวยการ
กองบัญชาการตำรวจนครบาล

โดยที่ประชุมจะร่วมพิจารณาคำร้อง ขอต่ออายุใบอนุญาตสถานบริการประจำปี
ของสถานบริการตามมาตรา 3 (1), 3 (2) และ 3 (3) ทุกแห่งในกรุงเทพมหานคร จากนั้นจะเสนอ
ความเห็นต่อผู้บัญชาการตำรวจนครบาลเพื่อพิจารณาส่งการต่อไป

การพิจารณาอนุญาตให้สถานบริการต่ออายุประจำปี ของกองบัญชาการตำรวจ
นครบาล ได้ตรวจสอบถึงการดำเนินกิจการของสถานบริการในรอบปีนั้น ๆ โดยสถานบริการที่จะ
ได้รับการต่ออายุใบอนุญาต จะต้องไม่ขัดต่อหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ ผู้รับอนุญาตไม่
เคยกระทำผิดเกี่ยวกับเพศ การค้าหญิงและเด็กหญิง รวมทั้งความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการ
ปรามการทำให้แพร่หลายและการค้าวัตถุลามก กฎหมาย ว่าด้วยการปรามการค้าประเวณี, สถาน
บริการไม่มีการย้ายเปลี่ยนแปลงหรือต่อเติมโดยไม่ได้รับอนุญาต, สถานบริการไม่กระทำผิดซึ่งเข้า
หลักเกณฑ์ในการพิจารณาไม่ต่ออายุใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต ไม่หยุดกิจการในรอบปี
นั้น เกินกว่า 120 วัน โดยไม่มีเหตุสมควร ไม่มีการดำเนินกิจการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือ
ศีลธรรมอันดีหรือ ผ่าฝืนพระราชบัญญัติสถานบริการ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร
ไม่ต่ออายุใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต

โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะพิจารณาคำร้องขอต่ออายุใบอนุญาตสถานบริการ แล้วมีความเห็นเสนอผู้บัญชาการตำรวจนครบาลเพื่อพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้อายุประจำปี หรือเพิกถอนใบอนุญาตสถานบริการนั้น

4. เมื่อผู้บัญชาการตำรวจนครบาล มีความเห็นอนุญาตให้ต่ออายุประจำปีก็จะออกใบอนุญาตตั้งสถานบริการประจำปีนั้นและส่งตามลำดับขั้นไปยัง สน. ท้องที่เพื่อมอบให้กับผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการต่อไป

4.1 การย้ายสถานที่ตั้งสถานบริการ

เนื่องจากสถานบริการหลายแห่งซึ่งอยู่ในแหล่งที่ไม่เจริญ ไม่อยู่ในแหล่งชุมชนมักจะต้องการย้ายสถานที่ตั้งไปอยู่ในแหล่งที่มีความเจริญมากกว่า เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการ ซึ่งหากไม่มีการจำกัดการย้ายสถานที่ตั้งสถานบริการแล้ว ต่อไปสถานบริการก็จะรวมกลุ่มกันอยู่ในแหล่งชุมชนและอาจก่อปัญหาให้กับผู้อื่นได้ ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการย้ายสถานที่ตั้งไว้ เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาของพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ดังนี้

4.1.1 การอนุญาตให้ย้ายสถานที่ตั้งสถานบริการกรณีทั่วไปเมื่อมีเหตุจำเป็นที่จะต้องย้ายสถานที่ตั้งสถานบริการ พนักงานเจ้าหน้าที่จะอนุญาตให้ย้ายได้ ใน 2 กรณี คือ กรณีไฟไหม้ ซึ่งการสอบสวนฟังไม่ได้ว่า สถานบริการนั้นเป็นต้นเพลิงและกรณีถูกไล่ที่โดยในการย้ายทั้ง 2 กรณีนั้น จะต้องเป็นการย้ายไปอยู่ในเขตจังหวัดเดียวกับที่ตั้งเดิมเท่านั้น จึงจะผ่อนผันอนุญาตให้ย้ายได้

4.1.2 การอนุญาตให้ย้ายสถานบริการในกรณีอื่น ๆ นอกเหนือจากการย้ายสถานที่ตั้งด้วยเหตุไฟไหม้ และถูกไล่ที่แล้วยังมีบางกรณีที่กระทรวงมหาดไทยได้เคยกำหนดแนวทางการพิจารณาแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ให้อนุญาตให้ย้ายสถานที่ตั้งได้ดังนี้

- การย้ายสถานบริการไปตั้งอยู่ในอาคารที่มีสถานบริการอื่นตั้งอยู่แล้วหากลักษณะอาคารสถานที่ตั้งไม่ขัดต่อหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถพิจารณาอนุญาตให้ย้ายได้

- การย้ายสถานที่ตั้งสถานบริการซึ่งตั้งอยู่ในอาคารเดียวกัน ซึ่งเป็นตึกหลายชั้น หากย้ายจากชั้นหนึ่งไปอีกชั้นหนึ่งด้วยเหตุผลว่าสถานที่ตั้งเดิมชำรุด ซึ่งไม่ใช่เหตุจำเป็นและสุดวิสัยนั้นไม่ถือเป็นการย้ายสถานที่ตั้ง แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงสถานที่ตั้งซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงได้ตามเหตุผลและความจำเป็นแต่ละกรณีไป

4.2 การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานบริการ

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานที่ทั้งภายในและภายนอก ให้อยู่ในดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะอนุญาตหรือไม่ โดยการแก้ไขเปลี่ยนแปลงนี้ไม่มีกฎหมายหรือนโยบายจำกัดไว้อย่างเข้มงวด ซึ่งต่างกับการย้ายสถานบริการโดยผู้รับอนุญาตจะต้องยื่นเรื่องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุผลสมควรก็สามารถอนุญาตได้ หากมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานที่ก่อนที่จะได้รับอนุญาต พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตพักใช้ใบอนุญาตหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

4.3 การต่อเติมสถานบริการ

เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายที่จะไม่ให้มีการเพิ่มจำนวนสถานบริการและการต่อเติมสถานบริการให้มีขนาดใหญ่ขึ้น ให้บริการลูกค้าได้มากขึ้นหรือมีการเพิ่มจำนวนห้องบริการจนเกินสมควร ก็เปรียบเสมือนเป็นการเพิ่มสถานบริการการต่อเติมสถานบริการในลักษณะนี้จะขัดต่อนโยบายกระทรวงมหาดไทย

แต่การขอต่อเติมสถานที่ให้กว้างขวางออกไป โดยไม่ขอเพิ่มห้องบริการก็อาจกระทำได้ ทั้งนี้อยู่ในดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะอนุญาตได้หากมีการขอเพิ่มจำนวนห้องบริการ พนักงานเจ้าหน้าที่จะพิจารณาให้เพิ่มเท่าที่เห็นว่าจะจำเป็นเพื่อปรับปรุงกิจการสถานที่ให้ดีขึ้นกว่าเดิมโดยจำนวนจำกัดเท่านั้น

4.4 การโอนกิจการ

เนื่องจากได้เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 22752/2526 วินิจฉัยไว้ว่า “ใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการเป็นใบอนุญาตเฉพาะตัวของผู้รับอนุญาต ซึ่งพระราชบัญญัติสถานบริการ มิได้บัญญัติให้โอนใบอนุญาตแก่กัน แม้ใบอนุญาตดังกล่าวจะเป็นทรัพย์สิน แต่ก็เป็นเรื่องเฉพาะตัวของผู้รับอนุญาต จึงไม่อาจโอนใบอนุญาตให้แก่กันได้” นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยยังได้กำหนดแนวทางการพิจารณาการโอนใบอนุญาตว่า ถือว่าเป็นการขออนุญาตใหม่และให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาไปในทางไม่อนุญาตให้มีการโอนกิจการสถานบริการ เว้นแต่การโอนกิจการตามคำพิพากษา หรือคำสั่งศาล ดังนั้นการโอนกิจการสถานบริการจากผู้รับอนุญาตไปให้บุคคลอื่นจึงไม่สามารถกระทำได้

4.5 การเปลี่ยนตัวผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการ

เนื่องจากการเปลี่ยนตัวผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการ เมื่อพิจารณาดูอย่างละเอียดแล้ว อาจเป็นช่องทางของผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการ ที่จะใช้เล่ห์เหลี่ยมกฎหมายที่ไม่ให้มีการโอนกิจการต่อกันจึงมีแนวทางในการพิจารณาการขออนุญาตเปลี่ยนตัวผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการเป็น 2 ลักษณะ คือ

กรณีที่ 1 ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการเป็นบุคคลธรรมดา การขอเปลี่ยนตัวผู้รับอนุญาตถือว่าเป็นการโอนกิจการ ดังนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่มีอำนาจที่จะอนุญาตให้เปลี่ยนตัวผู้รับอนุญาตในกรณีนี้ได้

กรณีที่ 2 ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการเป็นนิติบุคคล และมีการขอเปลี่ยนตัวผู้แทนนิติบุคคลอยู่ในดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาตามที่เห็นสมควรว่าจะอนุญาตหรือไม่ ดังนั้นการเปลี่ยนตัวผู้รับอนุญาตสถานบริการ จึงกระทำได้ในกรณีเดียว คือ กรณีที่ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการเป็นนิติบุคคลและเป็นการขอเปลี่ยนตัวแทนนิติบุคคล เท่านั้น

5. การดำเนินคดีทางอาญาและการพิจารณาโทษทางปกครองกับสถานบริการดำเนินกิจการฝ่าฝืนกฎหมาย

ในกรณีที่พบว่า สถานบริการมีการดำเนินกิจการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีดำเนินกิจการโดยไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนพระราชบัญญัติสถานบริการ สารวัตรท้องที่จะรายงานถึงผู้บัญชาการตำรวจนครบาล เพื่อดำเนินการดังนี้

5.1 สั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือไม่ต่ออายุใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตสำหรับสถานบริการตามมาตรา 3 (1), (2) และ (3) ที่กระทำผิดกฎหมายเปิดดำเนินกิจการภายในระยะเวลาที่กำหนดเช่น สถานบริการที่ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต 10 วันจะต้องหยุดดำเนินกิจการเป็นเวลา 10 วัน สำหรับการสั่งพักใช้ใบอนุญาต กฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ ครั้งละไม่เกิน 30 วัน

การไม่ต่ออายุใบอนุญาต คือ การที่พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาไม่อนุญาตให้ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการ ต่ออายุใบอนุญาตประจำปี ซึ่งมีผลทำให้ใบอนุญาตสถานบริการแห่งนั้นขาดอายุ ผู้รับอนุญาตจึงไม่สามารถดำเนินกิจการสถานบริการแห่งนั้นได้อีก นับแต่วันที่ใบอนุญาตขาดอายุลง คือ วันที่ 31 ธันวาคม ของปีนั้น

การเพิกถอนใบอนุญาต คือ การที่พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเพิกถอนการอนุญาตตั้งสถานบริการแก่ผู้รับอนุญาต มีผลทำให้ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการ ไม่สามารถดำเนินกิจการสถานบริการแห่งนั้นได้อีก นับแต่มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

5.2 สั่งให้หยุดกิจการสถานบริการ สำหรับสถานบริการตามมาตรา 3 (4) คือ การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ มีคำสั่งให้สถานบริการหยุดดำเนินกิจการภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้สถานบริการหยุดกิจการได้ครั้งละไม่เกิน 30 วัน

5.3 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครองสถานบริการ

การพิจารณาโทษทางปกครองกับสถานบริการที่กระทำผิด จะดำเนินการตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 483/2521 ลง 28 สิงหาคม 2521 เรื่อง การปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติ

สถานบริการ พ.ศ. 2509 ซึ่งวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาสั่งพักใช้ใบอนุญาต การไม่ต่ออายุใบอนุญาตและการเพิกถอนใบอนุญาต ไว้ดังนี้

(1) ในกรณีดำเนินกิจการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ดำเนินกิจการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. สถานบริการ ให้สั่งพักใช้ใบอนุญาต

ครั้งที่ 1 มีกำหนด 15 วัน

ครั้งที่ 2 มีกำหนด 30 วัน

ครั้งต่อ ๆ ไป ให้อยู่ในดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่

(2) ในกรณีกระทำตาม (1) เป็นการละเลยของสถานบริการให้สั่งพักใช้ใบอนุญาตดังนี้

ครั้งที่ 1 มีกำหนด 7 วัน

ครั้งที่ 2 มีกำหนด 30 วัน

ครั้งต่อ ๆ ไป ให้อยู่ในดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่

(3) ในกรณีอื่นนอกเหนือจาก (1) และ (2) ให้ถือหลักเกณฑ์ดังนี้

กรณีเปิดทำการนอกเวลา ให้สั่งพักใช้ใบอนุญาต ดังนี้

ครั้งที่ 1 มีกำหนด 10 วัน

ครั้งที่ 2 มีกำหนด 30 วัน

ครั้งต่อ ๆ ไป ให้อยู่ในดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่

กรณีกระทำผิดอื่น นอกเหนือจากกรณีเปิดทำการนอกเวลา ให้สั่งพักใช้ใบอนุญาตดังนี้

ครั้งที่ 1 มีกำหนด 5 วัน

ครั้งที่ 2 มีกำหนด 15 วัน

ครั้งที่ 3 มีกำหนด 30 วัน

ครั้งต่อ ๆ ไป ให้อยู่ในดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่

กรณีสถานบริการ กระทำผิดตาม (1) และ (2) หรือเปิดทำการนอกเวลาในรอบปฏิทินเดียวกัน กระทำผิดหลายครั้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังนี้

กระทำผิด 3 ครั้ง ให้พิจารณาไม่ต่ออายุใบอนุญาต

กระทำผิดเกินกว่า 3 ครั้ง ให้พิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตทันที

6. การอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต

ในกรุงเทพมหานครผู้รับอนุญาตจัดตั้งสถานบริการที่รับคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต จะอุทธรณ์คำสั่งต่ออธิบดีกรมตำรวจโดยตรงก็ได้ หรือ อุทธรณ์ต่อสารวัตร

ห้องที่ก็ได้ การอุทธรณ์ให้ยื่นภายในกำหนด 15 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือพนักงานเจ้าหน้าที่แจ้ง การสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต สำหรับในกรณีอุทธรณ์ต่อสารวัตรห้องที่สารวัตรห้องที่จะทำ บันทึกเสนอเรื่องราวโดยย่อถึงพฤติการณ์อันเป็นเหตุที่ผู้นั้นถูกสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต แนบหนังสืออุทธรณ์เสนอไปโดยลำดับจนถึงอธิบดีกรมตำรวจเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไปเมื่ออธิบดี กรมตำรวจ มีคำสั่งอุทธรณ์เป็นประการใด สารวัตรห้องที่จะแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือ

ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากการศึกษาในเรื่องนี้ มีผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งสามารถนำมาใช้ในการ การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ไม่มากนัก ผู้ศึกษาจึงได้นำผลการศึกษาวิจัยที่ใกล้เคียงมาเป็นแนวทางในการ การศึกษาวิจัยดังนี้

การศึกษาของ ฤชากร จรเจวุฒิ (2539, น. 24-30) ซึ่งได้ศึกษาเรื่องอิทธิพลของ ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย พบว่า ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย, ความสัมพันธ์ ส่วนตัว, ผลประโยชน์และอิทธิพลของข้าราชการที่มีต่อประชาชน มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน อย่างลึกซึ้ง โดยความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นปัจจัยเอื้ออำนวยให้ความแตกต่างระหว่างสถานะของ ข้าราชการฝ่ายปกครองและตำรวจกับประชาชนมีมากขึ้นที่ชัดเจนก็คือระบบอุปถัมภ์ของสังคมไทย ส่งผลให้สถานะระหว่างบุคคลต่างกัน ขณะเดียวกันประชาชนก็มีค่านิยมในการยกย่องและยอมรับ อำนาจยังเป็นการส่งเสริมความแตกต่างระหว่างสถานะทางสังคมของทั้งสองฝ่ายให้มีความชัดเจน ขึ้น เมื่อพิจารณาถึงการมีสถานะทางสังคมที่เหนือกว่า ข้าราชการจึงสามารถชักจูงหรือบังคับให้ บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำตามที่ต้องการได้ นั่นคือ การมีอิทธิพลต่อประชาชน นอกจากนี้ยังพบว่าโดย พื้นฐานของคนไทยมีความต้องการที่จะรู้จักและเป็นพวกพ้องกับข้าราชการเนื่องจากเชื่อว่าการได้ รู้จักและมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับข้าราชการ จะมีประโยชน์และทำให้ได้รับความสะดวกในการ ดำรงชีวิตความสัมพันธ์ส่วนตัวนี้เองมีความเชื่อมโยงกับเรื่องของผลประโยชน์เพราะความสัมพันธ์ ส่วนตัวอาจจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ และผลประโยชน์ก็อาจนำมาซึ่งความสัมพันธ์ส่วนตัวได้ เช่นกัน

ผลการศึกษาดังกล่าว ได้ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์กันระหว่างความสัมพันธ์แบบ อุปถัมภ์ในสังคมไทย, ความสัมพันธ์ส่วนตัว, ผลประโยชน์ และอิทธิพลของข้าราชการที่มีต่อ ประชาชน ซึ่งสามารถนำไปอธิบายในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับสถานบริการ เพราะเป็น ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชนภายใต้ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์และความสัมพันธ์ ส่วนตัว โดยอาจมีเรื่องของผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ ดังกล่าวด้วย

การศึกษาของวิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2532, น. 23-35) ในเรื่อง ค่านิยมของข้าราชการไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาชนบท พบว่าข้าราชการไทยมีค่านิยม ดังนี้

1. ค่านิยมในการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์ โดยเป็นความเชื่อหรือความคิดของข้าราชการ ที่แสดงออกทางพฤติกรรมที่มุ่งแสวงหาอำนาจ ความมั่งคั่งและเกียรติยศจากระบบราชการ ค่านิยมดังกล่าวนี้มีมาช้านานทุกยุคสมัย และเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง

2. ค่านิยมที่ยึดถือพวกพ้องในทางมิชอบ หมายถึง การที่ข้าราชการมีความเชื่อและความคิดที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวและแก่พวกพ้องในทางมิชอบ แทนที่จะเห็นแก่ประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม อันเป็นอุปสรรคและเกิดผลเสียแก่ประชาชน ระบบพวกพ้องนี้มีอิทธิพลต่อสังคมไทยและข้าราชการไทยมาช้านาน เป็นระบบที่ทำให้ข้าราชการมีค่านิยมที่ในแนวทางที่มีความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นเกิดขึ้น คือ ความสัมพันธ์ระหว่างข้ากับเจ้า บ่าวกับนาย มีผู้ใหญ่ผู้น้อย มีผู้นำกับผู้ตาม หรือผู้อุปถัมภ์กับผู้ถูกอุปถัมภ์ ค่านิยมที่ถือระบบพวกพ้อง ในทางมิชอบ ได้ก่อให้เกิดระบบเส้นสายขึ้นในวงราชการไทย และค่านิยมดังกล่าวได้แพร่ขยายออกไปอย่างกว้างขวาง

ค่านิยมในการยึดถือพวกพ้องนี้ มิได้จำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มของข้าราชการด้วยกันเองเท่านั้น แต่ยังมีการแพร่ขยายไปถึงกลุ่มพวกพ้องที่มีใช้ข้าราชการด้วย เช่น กลุ่มเพื่อนสนิทญาติพี่น้อง พ่อค้า นักธุรกิจ เป็นต้น ซึ่งเห็นได้จากการที่ข้าราชการมักจะใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการช่วยเหลือ หรือเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องของตน

3. ค่านิยมในการต้องการเป็นเจ้าของคนนายคน หมายถึง การที่ข้าราชการมีความเชื่อ ความคิดและการกระทำในแนวทางที่เป็นนายประชาชน ชอบออกคำสั่ง หรือถือยศศักดิ์

4. ค่านิยมแบบปัจเจกชนนิยม หมายถึง ค่านิยมของข้าราชการที่ยึดถือตนเองเป็นหลัก ขาดระเบียบวินัย ไม่นิยมการทำงานเป็นกลุ่มหากไม่ได้ผลประโยชน์ตอบแทน ค่านิยมดังกล่าวนี้ ยังสนับสนุนให้ข้าราชการจะทำการที่คิดว่าได้รับผลประโยชน์ตอบแทน โดยไม่สนใจว่าการปฏิบัตินั้นจะขัดแย้งกับกฎหมายหรือไม่

การศึกษาในเรื่องนี้ ได้ชี้ให้เห็นว่า ข้าราชการยังคงมีค่านิยมในการใช้อำนาจหน้าที่หาประโยชน์โดยมิชอบ รวมทั้งค่านิยมในเรื่องระบบอุปถัมภ์ โดยเฉพาะค่านิยมในเรื่องของการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางมิชอบและการช่วยเหลือพวกพ้องของตน ซึ่งมักจะพบเห็นอยู่เสมอ สำหรับค่านิยมในการแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบนั้น เกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดกับระบบอุปถัมภ์ ซึ่งระบบอุปถัมภ์มีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบขึ้น โดยค่านิยมดังกล่าวนี้มีมาช้านาน ทุกยุค ทุกสมัยและทุกดินแดน

การศึกษาวิจัยของ อารีย์ รุ่งพรทวีวัฒน์ (2527, น. 201-210) เรื่องการบังคับใช้กฎหมายอาญาโดยกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย พบว่า ความผิดตามกฎหมายอาญาเทคนิค ซึ่งผู้กระทำผิด จะมีความผิดเพราะได้กระทำการที่กฎหมายกำหนดให้การกระทำนั้นเป็นความผิด โดยการกระทำดังกล่าว ไม่ได้เป็นความผิดในลักษณะที่เป็นความผิดในตนเอง กฎหมายประเภทนี้มักจะมีปัญหา ในเรื่องของการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้เนื่องจาก ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ในการที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะของกฎหมายดังกล่าวได้ดีพอ จึงมักจะมีทัศนคติในทางที่ติดต่อกับผู้กระทำผิดเหล่านี้ มากกว่าผู้กระทำผิดกฎหมายอาญาดังกล่าวได้ดีพอ จึงมักจะมีทัศนคติในทางที่ติดต่อกับผู้กระทำผิดเหล่านี้ มากกว่าผู้กระทำผิดกฎหมายอาญาที่เป็นความผิดในตัวเอง ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายก็ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการกระทำผิดเหล่านี้เท่าที่ควร จึงไม่ได้มีการทุ่มเทสรรพกำลังในการป้องกันปราบปรามอย่างเฉียบพลัน จึงเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการฝ่าฝืนกฎหมาย นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยไม่ชอบหรือแสวงหาประโยชน์ได้อีกด้วย และผลการวิจัยดังกล่าวยังพบว่า กฎหมายได้กลายเป็นเครื่องมือของกลุ่มผู้นำทางการเมืองในอันที่จะตอบสนองความต้องการของตน แทนที่จะเป็นเครื่องมือของรัฐ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และบรรดาผู้นำยังให้ความสำคัญแก่นโยบายมากกว่าการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด จนมีคำกล่าวว่า นโยบายนั้นย่อมอยู่เหนือกฎหมายในทุกกรณี ด้วยเหตุที่กลไกทางกฎหมายของรัฐเกิดความไม่แน่นอน จึงทำให้เกิดการคอร์รัปชันในวงราชการไทยทั่วไป การจับกุมความผิดบางประเภท ได้รับการผ่อนผันในช่วงระยะเวลาหนึ่ง แต่อีกช่วงระยะเวลาหนึ่งก็อาจมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด จนทำให้กลไกของรัฐโดยเฉพาะตำรวจไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายได้ ต้องรอนโยบายจากรัฐบาลก่อน ผลการศึกษาวิจัยนี้ ได้ชี้ให้เห็นถึงความผิดตามกฎหมายบางประเภท ที่ไม่ได้รับความสนใจจากประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่าที่ควร การบังคับใช้กฎหมายจึงไม่มีประสิทธิภาพและไม่บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายเจตนารมณ์ของกฎหมาย ในการป้องกันปราบปรามการกระทำผิดประเภทนั้น ๆ นอกจากนี้การจับกุมความผิดบางประเภท เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเคร่งครัด เนื่องจากต้องปฏิบัติตามนโยบายในการบังคับใช้กฎหมายของผู้มีอำนาจสั่งการ

จากผลการศึกษาวิจัยของ พิเชิตชัย ศรียานนท์ (2539, น. 78-80) เรื่อง ตำรวจของประชาชน พบว่าสถานบริการ เช่น บาร์ ไนต์คลับ สถานอาบอบนวด ร้านอาหารที่มีดนตรี ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เปิดและปิดดำเนินการตามเวลาที่กำหนด ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว การปิดตามเวลาที่กฎหมายกำหนดเป็นไปได้ยาก เพราะสถานบริการดังกล่าวนั้น คนจะเริ่มมาเที่ยวก็เวลาประมาณ 21.00-22.00 น. หากปิดดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด สถานบริการดังกล่าวต้อง

ประสบกับการขาดทุน ส่วนใหญ่จึงปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ ก็ต้องฝ่าฝืนกฎหมาย และผู้มีหน้าที่ดูแลให้สถานบริการปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด คือ ตำรวจท้องที่ที่สถานบริการตั้งอยู่ เพื่อที่จะไม่ให้ถูกจับกุมเนื่องจากเปิดธุรกิจเกินเวลา ก็ต้องมีการให้ผลประโยชน์แก่ตำรวจ ผู้รับผิดชอบ ดังนั้นการนำบทบัญญัติของกฎหมายมาใช้บังคับในสิ่งที่ประชาชนปฏิบัติไม่ได้ ก่อให้เกิดการแสวงหาประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ

จากการศึกษาของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ สังคิต พิริยะรังสรรค์ (2537, น. 259-314) ถึงการคอร์รัปชันกับประชาธิปไตย พบว่า ในระบบการเมืองและระบบราชการไทย มีการทุจริตคอร์รัปชันกันอย่างแพร่หลาย โดยมีรูปแบบแตกต่างกันตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละฝ่าย ผลประโยชน์ที่ได้จากการทุจริตคอร์รัปชันมีหลายลักษณะ อาทิเช่น ค่าคอมมิชชั่น อามิสสินจ้าง สินบน ค่าน้ำร้อนน้ำชา ส่วย ฯลฯ สำหรับในวงการตำรวจไทยมีลักษณะบางประการที่คล้ายกับระบบกินเมือง กล่าวคือ มีการรับประโยชน์โดยมิชอบ โดยได้เงินมาจากการมีผลประโยชน์ต่างตอบแทนกับกลุ่มผลประโยชน์ และแหล่งอบายมุขในท้องที่ รับผิดชอบของตน ได้แก่ สถานบริการ บ่อนการพนัน หวยใต้ดิน ฯลฯ ทำให้ตำรวจเมินเฉยต่อการฝ่าฝืนกฎหมายของแหล่งอบายมุขเหล่านั้นโดยปกติผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างนักธุรกิจและนักบริหารงานตำรวจ จะดำเนินไปด้วยความพึงพอใจของทั้งสองฝ่าย การร้องทุกข์กล่าวโทษจึงไม่ปรากฏ ยกเว้นแต่ในกรณีที่มีการผิดสัญญาละเมิดข้อตกลงกันขึ้น จึงทำให้ฝ่ายที่เสียผลประโยชน์หันเข้าหาทางใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ

การศึกษาวิจัยของพิชิตชัย ศรียานนท์และการศึกษาวิจัยของผาสุก พงษ์ไพจิตร กับ สังคิต พิริยะรังสรรค์ ได้ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันระหว่างการฝ่าฝืนกฎหมายของสถานบริการ ข้อบกพร่องของกฎหมาย และผลประโยชน์ โดยกฎหมายที่กำหนด บทบัญญัติ ซึ่งไม่สามารถปฏิบัติได้ จะเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์โดยมิชอบ กับการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว โดยพบว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจมีการรับผลประโยชน์เพื่อแลกกับการผ่อนผันการบังคับใช้กฎหมายกับสถานบริการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

สรุป

จากทฤษฎี กรอบแนวคิด และผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า กฎหมายได้กำหนดให้ตำรวจและสถานบริการ ต่างก็มีหน้าที่ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยตำรวจจะต้องควบคุมดูแลการประกอบกิจการของสถานบริการมิให้ฝ่าฝืนกฎหมายและจะต้องจับกุมหากพบการกระทำผิด ส่วนสถานบริการก็ต้องดำเนินกิจการภายใต้กรอบของกฎหมายด้วย

เช่นกัน ขณะเดียวกันก็พบว่า สังคมระบบอุปถัมภ์ที่มีการยอมรับอำนาจและการช่วยเหลือเกื้อกูล การตอบแทนซึ่งกันและกัน ได้ส่งผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจ รวมทั้งส่งผลกระทบต่อเกิดความสัมพันธ์ขึ้นระหว่างตำรวจกับสถานบริการ ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่าง ตำรวจ กฎหมาย และสถานบริการ สามารถแยกพิจารณา ได้ดังนี้

1. ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับกฎหมายที่ใช้ควบคุมสถานบริการ

เนื่องจากกฎหมายที่ใช้ควบคุมสถานบริการ ตามพระราชบัญญัติสถานบริการนี้ กำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจเป็นหน่วยงานหลัก ที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายกับสถานบริการ โดยเริ่มตั้งแต่การขออนุญาตตั้งสถานบริการ ซึ่งตำรวจจะเป็นผู้พิจารณาการตั้งสถานบริการ โดยมีอำนาจในการตรวจสอบสถานที่ตั้งและคุณสมบัติของผู้ประกอบการ ที่จะขัดต่อหลักเกณฑ์ที่ระเบียบและกฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ การให้อำนาจในการตรวจตราและจับกุม การฝ่าฝืนกฎหมายทุกประเภทที่เกิดขึ้นในสถานบริการ อำนาจในการพิจารณาดำเนินการในทางการปกครองกับสถานบริการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย เช่น การให้หยุดกิจการ การพักใช้ใบอนุญาต ตลอดจนการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของสถานบริการ และการพิจารณาคำร้องอุทธรณ์ คำสั่งให้หยุดกิจการหรือพักใช้ใบอนุญาต ทั้งนี้เพื่อควบคุมให้สถานบริการดำเนินกิจการอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่ของตำรวจในการบังคับใช้กฎหมายอาญา จำเป็นต้องบังคับใช้กฎหมายกับทุกคนโดยเคร่งครัด และเสมอภาคเท่าเทียมกัน กฎหมายทุกเรื่องจะต้องถูกนำมาบังคับใช้อย่างเคร่งครัดด้วยเช่นกัน แต่ในความเป็นจริงพบว่า การบังคับใช้กฎหมายของตำรวจ มิได้นำกฎหมายทุกเรื่องมาบังคับใช้อย่างเคร่งครัดอยู่ตลอดเวลา โดยการใช้กฎหมายมาบังคับใช้กับสถานบริการอย่างเคร่งครัดหรือไม่นั้น มีองค์ประกอบอย่างอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง นอกเหนือจากการยึดถือตัวบทกฎหมายเป็นหลักเพียงอย่างเดียว นั่นคือ ดุลยพินิจของตำรวจว่าจะนำกฎหมายในเรื่องใดมาบังคับใช้เหมาะสมในช่วงเวลาใด และเมื่อพิจารณาถึงลักษณะของกฎหมายที่ใช้ควบคุมสถานบริการ ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายอาญาเทคนิค คือ เป็นกฎหมายที่บัญญัติให้การกระทำบางอย่างที่ไม่ใช่เป็นความผิดในตัวเอง ให้ถือเป็นความผิดด้วย ซึ่งความผิดในประเภทนี้ มักจะไม่ได้ได้รับความสนใจจากประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะเป็นความผิดที่จะต้องรีบปราบปรามโดยเร่งด่วน จึงพบว่าการปราบปรามจับกุมความผิดเกี่ยวกับสถานบริการ มีการผ่อนปรนและเคร่งครัดในบางช่วงเวลา ทำให้การบังคับใช้กฎหมายของตำรวจกับสถานบริการไม่เกิดประสิทธิภาพโดยสมบูรณ์ และพบว่าการฝ่าฝืนกฎหมายของสถานบริการยังคงมีอยู่เสมอ

2. ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับสถานบริการ

การศึกษาครั้งนี้ พิจารณาเฉพาะกฎหมายที่ใช้ควบคุมสถานบริการในเขตจังหวัด กรุงเทพมหานคร เท่านั้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการดำเนินกิจการสถานบริการ ตลอดจนกำหนดข้อห้ามต่าง ๆ ไว้โดยให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานตำรวจ ในการควบคุมและบังคับใช้กฎหมาย โดยที่สถานบริการมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น ความสัมพันธ์ของกฎหมายกับสถานบริการจึงมีรูปแบบของความสัมพันธ์ที่มีอำนาจบังคับในทางเดียว คือ กฎหมายเป็นตัวกำหนดให้สถานบริการต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายแต่เพียงฝ่ายเดียว สถานบริการมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและข้อห้ามในกฎหมาย อย่างไรก็ตามในเรื่องสถานบริการนี้ กฎหมายก็ได้ถูกบังคับใช้อย่างเคร่งครัดอยู่ตลอดเวลา เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับการกดขี่จับกุมจากตำรวจ นอกจากนี้บทบัญญัติของกฎหมายที่มีได้มีบทลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างรุนแรง มีผลต่อทำให้การยับยั้งการฝ่าฝืนกฎหมาย ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จนอาจเกิดจากเปรียบเทียบระหว่างประโยชน์กับโทษ ที่ได้รับเมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมาย จึงเห็นได้ว่ากฎหมายจะมีผลบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม ย่อมขึ้นอยู่กับการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพด้วย ดังนั้นหากพิจารณาเพียงกฎหมายกับสถานบริการ ความสัมพันธ์ของทั้งสองเป็นเพียงความสัมพันธ์ที่เป็นนามธรรมเท่านั้น ยังไม่มีผลในการบังคับควบคุมต่อกัน ในอันที่จะส่งผลต่อการปฏิบัติตามกฎหมายที่เป็นรูปธรรมแต่อย่างใด จึงอาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ของกฎหมายและสถานบริการ ขึ้นอยู่กับการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยหากมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ย่อมมีผลทำให้สถานบริการมีการปฏิบัติตามกฎหมายมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้กฎหมายสามารถควบคุมสถานบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นด้วย

3. ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับสถานบริการ

3.1 ความสัมพันธ์ในฐานะผู้บังคับใช้และผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย

การที่ตำรวจมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในการควบคุมสถานบริการให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ทำให้ตำรวจอยู่ในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นทางการ ตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ ขณะเดียวกันการที่ตำรวจใช้อำนาจตามกฎหมายต่อสถานบริการ ทำให้สถานบริการอยู่ในฐานะของผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายหรือผู้ถูกควบคุมโดยอำนาจของตำรวจ จึงเกิดความสัมพันธ์ในอีกรูปแบบหนึ่ง คือ ความสัมพันธ์ในฐานะของผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในทิศทางย้อนกลับไปยังตำรวจ ความสัมพันธ์ลักษณะนี้มิได้เป็นการหักล้างอำนาจและอิทธิพลของตำรวจแต่อย่างใด แต่กลับเป็นการเสริมอำนาจและอิทธิพลของตำรวจที่มีต่อสถานบริการให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น ดังนั้น ความสัมพันธ์ในเชิงกฎหมายระหว่างตำรวจและ

สถานบริการ จึงส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์ในรูปแบบของผู้บังคับใช้กฎหมายกับผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งทำให้ตำรวจอยู่ในสถานะทางสังคมที่เหนือกว่าสถานบริการ มีอำนาจและอิทธิพลต่อสถานบริการ ผลของการที่ตำรวจมีอิทธิพลต่อสถานบริการ เกิดขึ้นทั้งในทางบวกและทางลบ ในทางบวก คือ ช่วยให้สามารถแสวงหาความร่วมมือในการปฏิบัติภารกิจที่เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ตลอดจนการขอความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎหมาย ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ส่วนผลในทางลบ คือ การร่วมมือกันระหว่างตำรวจและสถานบริการในการกระทำผิดกฎหมาย โดยอาศัยอำนาจและอิทธิพลของตำรวจเป็นเครื่องคุ้มกัน

3.2 ความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์

จากพื้นฐานค่านิยมของสังคมไทย ซึ่งมีลักษณะที่ไม่ของการถูกบังคับหรือการอยู่ภายใต้กฎระเบียบ ชอบทำตามใจตนเอง การฝ่าฝืนกฎระเบียบจึงปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ เมื่อมีโอกาส และโดยลักษณะของสังคมไทย เมื่อมีการพบปะกันบ่อย ๆ จะทำให้เกิดความใกล้ชิดสนิทสนม จนเกิดความเป็นเพื่อนหรือพวกพ้อง และเมื่อเป็นพวกพ้องกันแล้วก็ยอมให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การช่วยเหลือนี้บางครั้งมิได้อยู่บนหลักการ ความถูกต้องแต่อย่างใด ความเป็นพวกพ้องกัน จึงเป็นที่มาของการมีความสัมพันธ์ส่วนตัว และนำไปสู่การให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างพวกพ้องรวมทั้งการมีผลประโยชน์ตอบแทนกันในที่สุด โดยยอมรับว่าการให้ความช่วยเหลือพวกเดียวกันเป็นเรื่องปกติธรรมดา ที่ทำกันทั่วไปในทุกระดับชั้นและทุกวงการ ขณะเดียวกันการช่วยเหลือพวกพ้อง ในบางครั้งก็ไม่คำนึงถึงหลักการที่ถูกต้อง ซึ่งรวมไปถึงความถูกต้องตามหลักการของกฎหมาย ลักษณะดังกล่าวของสังคมไทย จึงเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพและเอื้ออำนวยให้มีการฝ่าฝืนกฎหมาย ขณะเดียวกันค่านิยมในการยกย่องและยอมรับอำนาจมีส่วนช่วยให้ผู้มีอำนาจ มีโอกาสใช้อำนาจ หน้าที่ของตนได้อย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น ซึ่งรวมถึงการใช้ตำแหน่งหน้าที่ ช่วยเหลือและเอื้อประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้องด้วย พฤติกรรมดังกล่าวยิ่งเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนเกิดความต้องการรู้จัก และมีความสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยขยายวงกว้างและแพร่กระจายออกไปมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ

ด้วยเหตุที่ตำรวจมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายกับสถานบริการ การได้พบปะใกล้ชิดกันระหว่างตำรวจกับสถานบริการจึงมีขึ้นอย่างสม่ำเสมอ จนกระทั่งเกิดความสัมพันธ์ขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการในรูปแบบของการเป็นพวกพ้องและมีความสัมพันธ์ส่วนตัว ขณะเดียวกันการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจก็สามารถให้คุณให้โทษแก่สถานบริการได้โดยง่าย เมื่อตำรวจกับสถานบริการเป็นพวกพ้องและมีความสัมพันธ์ส่วนตัวต่อกัน จึงเกิดการให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลและมีการให้ผลประโยชน์ตอบแทน

กัน ในลักษณะของความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ โดยที่ตำรวจสามารถใช้อำนาจหน้าที่ให้ความช่วยเหลือและเอื้อประโยชน์ต่อสถานบริการได้ ขณะเดียวกันสถานบริการก็ย่อมจะให้การช่วยเหลือตอบแทนแก่ตำรวจด้วยกัน ความสัมพันธ์เช่นนี้ ได้นำสู่การที่ตำรวจลดความเข้มงวดในการจับกุม และสถานบริการก็มีโอกาสฝ่าฝืนกฎหมายได้มากยิ่งขึ้น

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎี และผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ พบว่า การฝ่าฝืนกฎหมายของสถานบริการนั้น มีความเชื่อมโยงกับ “ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจและสถานบริการ” ด้วยเหตุที่ตำรวจมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายกับสถานบริการ และกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมสถานบริการ มีเจตนารมณ์ที่จะวางกรอบในการควบคุมการดำเนินกิจการสถานบริการทุกประเภท มิให้ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี ดังจะเห็นได้ว่า มีการวางมาตรการที่ค่อนข้างเข้มงวดกับสถานบริการ เริ่มตั้งแต่เปิดดำเนินกิจการจะต้องขออนุญาตหรือแจ้งการตั้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ระหว่างการดำเนินกิจการก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ซึ่งก็น่าจะทำให้การฝ่าฝืนกฎหมายไม่เกิดขึ้น แต่ในความเป็นจริงก็ยิ่งปรากฏว่ามีสถานบริการที่ฝ่าฝืนกฎหมายอยู่เสมอ การฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว มีสาเหตุมาจากเรื่องใด ความบกพร่องของกฎหมาย ความบกพร่องของการบังคับใช้กฎหมายโดยตำรวจ หรือมีสาเหตุอย่างอื่นประกอบ จึงเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ซึ่งจะได้นำเสนอในรายละเอียดต่อไป

กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย

