

การใช้กำลังตำรวจสลายการชุมนุม ทางการเมือง

ประเทศไทยในปัจจุบัน มีความขัดแย้งทางด้านความคิด ไม่ว่าจะเป็นความคิดเห็นที่แตกต่างในทางการเมือง หรือผลประโยชน์ส่วนตน ซึ่งเป็นปัญหาจากปัญหาเศรษฐกิจทำให้เกิดผลกระทบไปทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ เอกชน อุตสาหกรรม ภาคการศึกษา ปศุสัตว์ ราคาสินค้าภาคการเกษตรตกต่ำ ซึ่งเป็นความกดดันมายังรัฐบาลและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง และขณะนี้ประเทศไทยประสบปัญหาทางการเมืองประเทศที่ควรจะเป็นไปอย่างต่อเนื่องแต่กลับมาเกิดปัญหาต่าง ๆ ที่รุนแรงจนทำให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชนทั่วทั้งประเทศ จนทำให้ประชาชนมีการรวมตัวกันเพื่อให้รัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหันมาให้ความสนใจและแก้ไขปัญหาด้านต่าง ๆ ของประชาชน ซึ่งในส่วนนี้กฎหมายรัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิในการชุมนุมประท้วงได้โดยสงบ ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจมีส่วนเกี่ยวข้องเพราะมีกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องให้มีอำนาจและหน้าที่เข้ามาดำเนินการทั้งในด้านความปลอดภัยของบุคคล สถานที่ราชการ การอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น การจราจร การสุขาภิบาล เป็นต้น แต่ในกรณีที่กลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงได้ก่อให้เกิดความรุนแรง มีการทำร้ายบุคคล ทำลายทรัพย์สินของผู้อื่นทั้งของรัฐและเอกชนจนเกิดการจลาจลและไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องใช้มาตรการตามกฎหมายเข้ามาแก้ไขปัญหาเหตุวิกฤตโดยต้องใช้ความระมัดระวัง อดทน และปฏิบัติตามขั้นต่าง ๆ ในการควบคุมฝูงชนให้กลับสู่ในภาวะปกติโดยเร็วและหากดำเนินการตามขั้นตอนแล้วเหตุการณ์ยังไม่สงบและมีแนวโน้มจะเกิดความรุนแรงขึ้นอย่างเป็นวงกว้าง อาจใช้กำลังในการเข้าสลายการชุมนุมเพื่อยึดพื้นที่คืนและให้การชุมนุมนั้นยุติลงแต่ต้องอยู่ในกรอบของกฎหมาย ซึ่งในกรณีที่จะต้องมีการสลายการชุมนุมนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องมีการดำเนินการตามขั้นตอนจากเบาไปหาหนักตามหลักสากล แต่อย่างไรก็ดี การปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่นี้ยังมีความสุ่มเสี่ยงต่อข้อพิพาททางกฎหมาย ดังที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในหลายกรณี ส่งผลให้ขั้นตอนจิตใจและเพิ่มความกดดันต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจที่รับผิดชอบการปฏิบัติการ ทำให้ไม่สามารถที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวมไว้ได้ ดังนั้นในการศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อทราบถึงกฎหมายระเบียบวิธีการในการใช้กำลังตำรวจสลายการชุมนุมทางการเมือง 2) เพื่อทราบบทบาทและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการในการใช้กำลังตำรวจสลายการชุมนุมทางการเมือง 3) เพื่อทราบปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขในการใช้กำลังตำรวจสลายการชุมนุมทางการเมืองโดยมุ่งที่จะหาข้อเสนอแนะในการปรับกฎหมาย ระเบียบ วิธีการ ขั้นตอนเพื่อรองรับการ

ปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เพื่อใช้กำลังสลายการชุมนุม และรวมถึงการจัดโครงสร้างองค์กรของหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบควบคุมฝูงชน ในเอกสารวิจัยฉบับนี้จะมีการอธิบายถึงความหมายของการควบคุมฝูงชน และการชุมนุมทางการเมือง กฎหมาย และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง หลักวิธีการขั้นตอนการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ กรณีศึกษาในการควบคุมฝูงชน และการสลายการชุมนุมทางการเมือง และสุดท้ายผู้เขียนมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมาย การจัดการองค์กร และการบริหารจัดการการควบคุมฝูงชน

การควบคุมฝูงชนและการชุมนุมทางการเมือง

ในเบื้องต้นควรทำความเข้าใจความหมายของการชุมนุมทางการเมือง ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยในครั้งนี้นี้ก่อน ถ้าพิจารณาจากนิยามทางสังคมวิทยาแล้วพบว่า ฝูงชน หรือ Crowd หมายถึง คนจำนวนหนึ่งซึ่งมารวมตัวกัน ในเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยมีจุดมุ่งหมายของความตั้งใจร่วมกัน มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางจิตใจและพฤติกรรม ส่วนคำว่า ฝูงชนวุ่นวาย หรือ Mob มีลักษณะกล่าวคือ การรวมตัวกันของผู้คนอย่างไร้ระเบียบ ซึ่งในทางพฤตินัยมักเกิดขึ้นเพราะความกลัวโกรธหรือไม่พึงพอใจ และบางครั้งก็เป็นส่วนหนึ่งของการจลาจล อันจะเรียกว่าฝูงชนวุ่นวายได้นั้น มักถือเอาจำนวนผู้รวมตัวกันว่ามากกว่าสิบคนขึ้นไปจากนิยามคำว่า ฝูงชนและฝูงชนวุ่นวาย ผู้วิจัยขออนุญาตความหมายการชุมนุมทางการเมืองในการวิจัยครั้งนี้ว่า หมายถึง ฝูงชนที่มีลักษณะวุ่นวาย หรือ การรวมตัวของผู้คนในเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยมีจุดมุ่งหมายร่วมกันซึ่งในที่นี้คือ จุดมุ่งหมายทางการเมือง มีพฤติกรรมก้าวร้าวรุนแรง โดยลักษณะของปัญหาสำคัญในการควบคุมฝูงชน คือฝูงชนที่มีมีลักษณะระบอบทางอารมณ์(Acting Crowded) มีการแสดงออกในลักษณะที่รุนแรงก้าวร้าว และมีการกระทำหรือพฤติกรรมในทางรุนแรงเชิงทำลาย เช่น การประท้วง การก่อการจลาจลซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจในฐานะผู้รักษาความสงบมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ มาตรการ วิธีการ และบังคับใช้กฎหมาย เพื่อควบคุม หรือจำกัดการแสดงออกทางพฤติกรรมที่รุนแรงของฝูงชนเหล่านี้โดยลำดับต่อไป ผู้วิจัยขอเสนอข้อมูลด้านกฎหมาย และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมทางการเมือง

การชุมนุมตามข้อบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนอย่างสงบ โดยปราศจากอาวุธ นั้นถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งฉบับพุทธศักราช 2540, 2550 และ 2560 โดยเนื้อหาสาระของบัญญัติในเรื่องของการชุมนุมนั้น รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 44¹ ระบุว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธการจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มี ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก สำหรับบทบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมในรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 มาตรา 63² ระบุว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่จะใช้พื้นที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบระหว่างเวลาประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

สำหรับบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราชฉบับพุทธศักราช 2560 มาตรา 44³ ระบุว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธการจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ทั้ง 3 ฉบับ จะเห็นว่า การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน ขึ้นอยู่กับเงื่อนไข 3 เงื่อนไข คือ

- 1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ
- 2) ความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดี สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลทั่วไปในสังคม
- 3) สถานการณ์ฉุกเฉิน และกฎอัยการศึก

สำหรับกรณีหลักเกณฑ์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดี สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลทั่วไปในสังคม นั้นเป็นบทบาทของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และสถานการณ์ฉุกเฉินและกฎอัยการศึก ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉินอยู่แล้ว แต่ในส่วนของ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ นั้น ยังขาดความชัดเจนในส่วนของบทบัญญัติ

ทางกฎหมายในเรื่องการชุมนุมสาธารณะ ที่จะต้องอาศัยหลักกฎหมายใกล้เคียง เช่น ประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายเกี่ยวกับการจราจร และกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด ความสงบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ² โดยกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องและมักถูกใช้ในการควบคุมฝูงชน สามารถแบ่งได้ออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กฎหมายที่เจ้าพนักงานสามารถบังคับใช้ได้ กฎหมายที่ผู้ชุมนุมอาจจะมี ความผิดจากการชุมนุม และกฎหมายอื่นๆ ที่มีสามารถเกิดขึ้นได้ระหว่างการชุมนุม สำหรับกลุ่มกฎหมายที่เจ้าพนักงานสามารถบังคับใช้ได้ประกอบด้วย

ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 113 ผู้ใดใช้กำลังประทุษร้าย หรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย เพื่อลี้ภัยหรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ ลี้ภัยอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการแห่งรัฐธรรมนูญ หรือให้ใช้อำนาจดังกล่าวแล้วไม่ได้ หรือแบ่งแยกราชอาณาจักรหรือยึดอำนาจปกครองในส่วนหนึ่งส่วนใดแห่งราชอาณาจักร ผู้นั้นกระทำความผิดฐานเป็นกบฏ ต้องระวางโทษ ประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต

ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 114 ผู้ใดสะสมกำลังพลหรืออาวุธตระเตรียมการอื่นใด หรือสมคบกัน เพื่อเป็นกบฏหรือกระทำความผิดใด ๆ อันเป็นส่วนหนึ่งของแผนการเพื่อเป็นกบฏ หรือยุยงราษฎรให้เป็นกบฏ หรือรู้ว่ามีผู้จะเป็นกบฏแล้วกระทำการใดอันเป็นการช่วยปกปิดไว้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบห้าปี

ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 115 ผู้ใดยุยงทหารหรือตำรวจให้หนีราชการ ให้ละเลยไม่กระทำการตามหน้าที่ หรือให้ก่อการกำเริบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ห้าปี

ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 116 ผู้ใดกระทำให้ปรากฏต่อประชาชนด้วยวาจา หนังสือ หรือวิธีอื่นใดมิใช่เป็นการกระทำภายในความมุ่งหมายรัฐธรรมนูญหรือมิใช่เพื่อแสดงความคิดเห็น หรือติชม โดยสุจริตเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดิน หรือรัฐบาลโดยใช้กำลังข่มขืนใจหรือใช้กำลังประทุษร้ายเพื่อให้เกิดความปั่นป่วน หรือกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชนถึงขนาดที่จะก่อความไม่สงบขึ้นในราชอาณาจักรเพื่อให้ประชาชนล่วงละเมิดกฎหมายแผ่นดิน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน เจ็ดปี

ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 117 ผู้ใดยุยง หรือจัดให้เกิดการร่วมกันหยุดงาน การร่วมกันปิดงาน งดจ้าง หรือการร่วมกันไม่ยอมค้าขาย หรือติดต่อทางธุรกิจ กับบุคคลใด ๆ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดิน เพื่อบังคับรัฐบาล หรือเพื่อข่มขู่ประชาชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน เจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นสี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดทราบความมุ่งหมายดังกล่าว และเข้ามามีส่วน หรือเข้าช่วยในการร่วมกันหยุดงาน การร่วมกันปิดงาน งดจ้าง หรือการร่วมกันไม่ยอมค้าขายหรือติดต่อทางธุรกิจกับบุคคลใด ๆ นั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน สามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับผู้ใดทราบความมุ่งหมายดังกล่าว และใช้กำลังประทุษร้ายขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือ

ทำให้หวาดกลัวประการใด ๆ เพื่อให้บุคคลเข้ามีส่วนเข้าช่วยในการร่วมกันหยุดงาน การร่วมกันปิดงาน งดจ้าง หรือการร่วมกันไม่ยอมค้าขายหรือติดต่อทางธุรกิจ บุคคลใด ๆ นั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ห้าปี หรือปรับไม่เกิน หนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 215 ผู้ใดมั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชื้ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน หกเดือน หรือปรับเกิน หนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าผู้กระทำความผิดหนึ่งคนใดมีอาวุธ บรรดาผู้ที่กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน สองปี หรือปรับไม่เกิน สี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นหัวหน้า หรือเป็นผู้มีหน้าที่สั่งการในการกระทำความผิดนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ห้าปี หรือปรับไม่เกิน หนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และในการปลุกระดมนั้นผู้ปลุกระดมนั้นอาจมีความผิด

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 216 เมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้ผู้ที่มั่วสุมเพื่อกระทำความผิดตาม มาตรา 215 ให้เลิกไป ผู้ใดไม่เลิกต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 326 ผู้ใดใส่ความผู้อื่นต่อบุคคลที่สามโดยประการที่น่าจะ ทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นหรือถูกเกลียดชัง ผู้นั้นกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาท ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน หนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 328 ถ้าความผิดฐานหมิ่นประมาทได้ถูกกระทำโดยการโฆษณาด้วยเอกสาร ภาพวาด ภาพระบายสี ภาพยนตร์ ภาพหรือตัวอักษรที่ทำให้ปรากฏด้วยวิธีใด แผ่นเสียงหรือบันทึกเสียงอย่างอื่น กระทำโดยการกระจายเสียงหรือโดยกระทำการป่าวประกาศด้วยวิธีอื่นใด ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน สองปี หรือปรับไม่เกิน สี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 384 ผู้ใดแก่งเล้าความเท็จให้เลื่องลือจนเป็นเหตุให้ประชาชนตื่นตกใจ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน หนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกิน หนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

กลุ่มกฎหมายที่ผู้ชุมนุมอาจจะทำผิดได้ ประกอบด้วย

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 117 วรรค 2 ผู้ใดทราบความมุ่งหมายดังกล่าว และเข้ามีส่วน หรือเข้าช่วยในการร่วมกันหยุดงาน การร่วมกันปิดงาน งดจ้าง หรือการร่วมกันไม่ยอมค้าขายหรือติดต่อทางธุรกิจกับบุคคลใด ๆ นั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน สามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 215 วรรค 1 และวรรค 2 ผู้ใดมั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชื้ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน หกเดือน หรือปรับเกิน

หนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับถ้าผู้กระทำคนหนึ่งคนใดมีอาวุธ บรรดาผู้ที่กระทำผิดต้อง
ระวางโทษจำคุกไม่เกิน สองปี หรือปรับไม่เกิน สี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 385 ผู้ใดโดยไม่ได้รับอนุญาตอันชอบด้วยกฎหมายกีด
ขวางทางสาธารณะ จนอาจเป็นอุปสรรคต่อความปลอดภัยหรือความสะดวกในการจราจร
โดยวางหรือทอดทิ้งสิ่งของ หรือโดยกระทำการด้วยประการอื่นใด ถ้าการกระทำนั้นเป็น
การกระทำโดยไม่จำเป็น ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ห้าร้อยบาท

กฎหมายอื่นๆ ที่มีสามารถเกิดขึ้นได้ระหว่างการชุมนุมอาทิเช่น

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 217 ผู้ใดวางเพลิงเผาทรัพย์สินของผู้อื่นต้องระวางโทษจำคุก
ตั้งแต่ หกเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่ หนึ่งพันบาทถึงหนึ่งหมื่นสี่พันบาท

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 229 ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ ให้ทางสาธารณะ
ประตุน้ำ ทำนบ เขื่อน อันเป็นส่วนของทางสาธารณะ หรือที่ขึ้นลงของอากาศยาน อยู่ใน
ลักษณะอันน่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่การจราจรต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ห้าปี
หรือปรับไม่เกิน หนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 294 ผู้ใดเข้าร่วมในการชุมนุมต่อสู้ระหว่างบุคคลตั้งแต่
สามคนขึ้นไป และบุคคลหนึ่งบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นผู้ที่เข้าร่วมในการนั้นหรือไม่ ถึงแก่ความ
ตาย โดยการกระทำชุมนุมต่อสู้นั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน สองปี หรือปรับไม่เกิน สี่
พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับถ้าผู้ที่เข้าร่วมในการชุมนุมต่อสู้นั้นแสดงได้ว่าได้กระทำไปเพื่อ
ห้ามการชุมนุมต่อสู้นั้น หรือเพื่อป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ

จึงเห็นได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมฝูงชนนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจ ในฐานะผู้รักษา
ความสงบ มีเพียงประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 216 เท่านั้น ที่ระบุถึงอำนาจหน้าที่ของ
ผู้รักษาความสงบสั่งเลิกการชุมนุมได้ ซึ่งจะต้องมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา
มาตรา 215 ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทำได้เพียงการเฝ้าระวัง ป้องกันเหตุ หรือทำการ
สืบสวน สอบสวน หลังจากที่มีการกระทำความผิดได้เกิดแล้ว ทั้งความผิดที่เกิดขึ้นต่อหน้า
เจ้าหน้าที่ตำรวจ และความผิดที่จะต้องดำเนินการสืบสวน สอบสวน ด้วยเหตุนี้เจ้าหน้าที่
ตำรวจจึงมักจะมี ความผิด หรือถูกฟ้องร้องจากการใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมทาง
การเมือง ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีการชุมนุมทางการเมืองในปีพุทธศักราช 2551 ที่ส่งผลให้
นายกรัฐมนตรี และบุคคลที่เกี่ยวข้องต้องคดีอาญาตามมาในภายหลัง ส่งผลให้เกิดความ
สับสน และบั่นทอนจิตใจในการปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบของเจ้าหน้าที่เป็นอย่างมาก
จึงมีความจำเป็นอย่างมากที่จะต้องหาวิธีการแก้ไขปัญหา และกำหนดแนวทางที่ชัดเจนใน
การใช้กำลังของเจ้าหน้าที่สำหรับการควบคุมฝูงชนเมื่อไม่ได้อยู่ภายใต้การประกาศใช้พระ
ราชกำหนดบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือการประกาศใช้กฎอัยการศึก
ในพระราชอาณาจักนอกจากนี้ ในปีพุทธศักราช 2558 ได้มีการออกพระราชบัญญัติการ

ชุมนุมในที่สาธารณะ⁴ เพื่อรับรองสิทธิการชุมนุมและการแสดงออกของประชาชน ในโอกาสต่างๆ แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้มีเพียงการรับรองสิทธิของประชาชนในการชุมนุมแสดงออกในโอกาสที่แตกต่างกัน ซึ่งมีการกำหนดข้อห้ามบางอย่างต่อผู้ชุมนุม แต่ก็ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ชัดเจนในการควบคุมฝูงชน หรือการตัดสินใจสลายการชุมนุม ซึ่งสุดท้ายเจ้าหน้าที่ก็ยังคงต้องบังคับใช้กฎหมายตามประมวลกฎหมายอาญาเป็นหลักและลำดับต่อไปเป็นเนื้อหาเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติการควบคุมฝูงชนโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ

ขั้นตอนวิธีการปฏิบัติการควบคุมฝูงชนโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ

นอกเหนือจากการเฝ้าระวังป้องกันเหตุ และการสืบสวน สอบสวนจับกุม ผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีตามกฎหมายแล้วนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจจะยังคงต้องมีหน้าที่ในการควบคุมฝูงชน และจะต้องพร้อมที่จะใช้กำลังในการเข้าสลายการชุมนุมเมื่อมีเหตุการณ์บานปลาย ซึ่งการดำเนินการใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมนี้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายเฉพาะ ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องปฏิบัติตามระเบียบขั้นตอนวิธีการปฏิบัติการควบคุมฝูงชน ตามกฎการใช้กำลังของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ⁵ โดยภารกิจในการควบคุมฝูงชนนั้น เป็นความรับผิดชอบของกองกำกับการตำรวจควบคุมฝูงชน ซึ่งบทบาท หน้าที่ ของกองกำกับการตำรวจควบคุมฝูงชน คือ การควบคุมฝูงชน ดูแลที่ประทับของพระบรมวงศานุวงศ์ และจัดรถนำและติดตามเพื่อรักษาความปลอดภัยของพระบรมวงศานุวงศ์⁶ โดยในส่วนของ การควบคุมฝูงชนนั้น มีทั้งสิ้น 8 ขั้นตอน⁷

ขั้นตอนที่ 1 การรับภารกิจ คือการที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายภารกิจให้กับ หัวหน้าปฏิบัติการตั้งแต่ในระดับหัวหน้าหมู่ขึ้นไป ซึ่งผู้รับภารกิจจะต้องดำเนินการวิเคราะห์ภารกิจเฉพาะและกิจแฝง เพื่อสรุปเป็นภารกิจที่หน่วยต้องปฏิบัติ จากนั้นจึงกำหนดวางแผนการใช้เวลาก่อนเคลื่อนย้ายหน่วย หรือเริ่มปฏิบัติการกิจ และจะต้องประสานงานด้านการข่าวกับหน่วยเหนือ หน่วยรอง หน่วยข้างเคียง หน่วยสนับสนุน และหน่วยบัญชาการหลักที่รับผิดชอบเหตุการณ์ชุมนุม

ขั้นตอนที่ 2 ออกคำสั่งเตือน เพื่อให้หน่วยรองและกำลังพลที่จะไปปฏิบัติการกิจมีการเตรียมพร้อมตั้งแต่ต้น โดยจะต้องมีสาระสำคัญ คือ ภาพรวมของสถานการณ์โดยสรุป มีการมอบหมายภารกิจและกำหนดความรับผิดชอบที่ชัดเจน จะต้องมีการกำหนดเวลาในการปฏิบัติการกิจที่ชัดเจน ให้คำแนะนำพิเศษอื่นๆ โดยเฉพาะ มอบเวลาและสถานที่ในการรวมพล พร้อมเส้นทางมาจุดรวมพล

ขั้นตอนที่ 3 วางแผนขั้นตอนจะต้องมีการรวบรวมข้อมูลข่าวสารมาเพื่อหาข้อตกลงใจที่ถูกต้องและเป็นไปตามหลักสากลเพื่อใช้ในการกำหนดแผนปฏิบัติการและนำไปสู่การปฏิบัติอย่างถูกต้อง รวมถึงให้เป็นไปตามหลักสากล

ขั้นตอนที่ 4 เริ่มเคลื่อนย้ายที่จำเป็นเพื่อเตรียมการปฏิบัติการซึ่งควรต้องให้เวลาการออกคำสั่งเตือน แจ้งเวลารวมพล การตรวจความพร้อม ตั้งแต่เริ่มรับคำสั่งให้เร็วที่สุด

ขั้นตอนที่ 5 การลาดตระเวนภูมิประเทศอย่างละเอียด ในกรณีถ้ามีเวลาพอจะต้องไปสำรวจภูมิประเทศจริง เพื่อปรับแผนให้เหมาะสมและควรไปตรวจภูมิประเทศในเวลาที่เป็นปฏิบัติการจริง

ขั้นตอนที่ 6 ทำแผนให้สมบูรณ์และอนุมัติแผนรับฟังข้อเสนอแนะจากฝ่ายอำนาจการหรือจากศูนย์ปฏิบัติการ และนำมาวิเคราะห์ความเสี่ยงร่วมกับผลการลาดตระเวนเพื่อประมาณสถานการณ์ โดยจะต้องพิจารณาความเสี่ยงที่สูงก่อน

ขั้นตอนที่ 7 การสั่งการ โดยการเรียกประชุมหัวหน้าหน่วย หรือรวมถึงกำลังพลทั้งหมด เพื่อนำเสนอแผนที่หรือภูมิประเทศจำลองของสถานที่ชุมนุม หรือพื้นที่ที่จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อใช้ประกอบคำสั่งการ ซึ่งในการนี้ระดับกองร้อยควบคุมฝูงชน ควรจะต้องมีคำสั่งโดยวาจาเท่านั้น และแจกจ่ายคำสั่งปฏิบัติการเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นส่วนๆ ในภายหลังประกอบด้วย 1) สถานการณ์ 2) ภารกิจ 3) การปฏิบัติแต่ละหน่วย กฎการใช้กำลัง ระดับการใช้กำลังตามข่าวที่กลุ่มผู้ชุมนุมจะก่อเหตุ 4) การส่งกำลังบำรุง การจ่ายอาหาร น้ำ การขนส่ง 5) การสื่อสารและการบังคับบัญชา โดยหัวหน้าแต่ละหน่วยจะต้องทำการสรุปกลับ

ขั้นตอนที่ 8 การกำกับดูแล ดำเนินการโดยการฝึกซ้อมตามระดับการใช้กำลังตามข่าวที่ผู้ชุมนุมจะก่อเหตุ การปฏิบัติของหน่วย ตามภารกิจที่ได้รับมอบและสั่งการแล้ว โดยอาจซักซ้อมการวางกำลัง ขั้นตอนการปฏิบัติสำหรับมาตรการการใช้กำลังเพื่อควบคุมฝูงชนนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ อ้างอิงตามปฏิญญาสากลว่าด้วยหลักการพื้นฐานการใช้กำลังและอาวุธปืนของผู้รักษากฎหมาย (Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials)^{8,9,10} ซึ่งมีเงื่อนไขพื้นฐานที่ว่า ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะที่ชอบด้วยกฎหมายและโดยสงบ ซึ่งเป็นไปตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ดังนั้น การใช้กำลังจะต้องอยู่บนเงื่อนไขที่ว่า 1) การชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่ก่อให้เกิดความรุนแรง เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องหลีกเลี่ยงการใช้กำลังหรือในกรณีที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการใช้กำลังได้ ให้เจ้าหน้าที่ใช้กำลังเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น 2) กรณีที่การชุมนุมก่อให้เกิดความรุนแรง เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้อาวุธได้ เมื่อไม่สามารถใช้มาตรการอื่นที่อันตรายน้อยกว่านี้ได้ โดยเจ้าหน้าที่จะใช้อาวุธต่อบุคคลอื่นก็ต่อเมื่อเพื่อป้องกันตนเองหรือบุคคลอื่นให้พ้นจากอันตรายร้ายแรงต่อชีวิตหรือร่างกาย ป้องกันมิให้

เกิดการกระทำความผิดอาญาร้ายแรงที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต และจับกุมผู้ที่กระทำการอันเป็นอันตรายหรือต่อสู้อำนาจพนักงานหรือเพื่อป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวหลบหนี ทั้งนี้เจ้าหน้าที่จะต้องมีการแสดงตนก่อนใช้อาวุธ และจะต้องมีการแจ้งเตือนให้ทราบล่วงหน้า

โดยการใช้อาวุธของเจ้าหน้าที่นั้น ดำเนินการโดยวิธีการขั้นตอน

- 1) ต้องมีการประกาศเตือนอย่างชัดเจนก่อนจะเข้าไปสลายการชุมนุม
 - 2) เมื่อฝูงชนไม่มีท่าทีสลายการชุมนุม (โดยให้ระยะเวลาหนึ่ง) เจ้าหน้าที่อาจจำเป็นต้องใช้น้ำฉีดใส่ฝูงชน
 - 3) หากยังไม่มีการสลายตัว เจ้าหน้าที่ต้องประกาศถึงขั้นตอนต่อไปด้วยการใช้แก๊สน้ำตา
 - 4) ใช้แก๊สน้ำตาที่ไม่เป็นอันตราย
 - 5) เมื่อไม่เป็นผล จำเป็นต้องใช้กระบองเข้าควบคุมฝูงชน
 - 6) การใช้กระบองกับฝูงชนต้องตีไปในส่วนที่ไม่เป็นอันตราย
 - 7) หากยังไม่มีการสลายตัวอีก ต้องประกาศเตือนถึงการใช้อาวุธปืนด้วยกระสุนตาข่ายและกระสุนยางตามลำดับ
 - 8) หากสถานการณ์ยังทวีความรุนแรงมากขึ้น เจ้าหน้าที่อาจประกาศให้ใช้กระสุนจริง แต่จะไม่ใช้จนกว่าจะจวนตัวมากจริง ๆ
 - 9) เจ้าหน้าที่ไม่สามารถที่จะยิงขึ้นฟ้าหรือเหนือศีรษะของฝูงชนได้
 - 10) เจ้าหน้าที่ต้องพยายามรักษาระยะห่างระหว่างตนเองกับฝูงชนเพื่อความปลอดภัย
 - 11) หากจำเป็นต้องยิงจริง ๆ ควรเล็งยิงในที่ต่ำ และต้องยิงในส่วนฝูงชนที่มีลักษณะของการใช้ความรุนแรงมากที่สุดเท่านั้น
 - 12) แผนกปฐมพยาบาลจะต้องเตรียมการไว้เสมอเพื่อนำผู้บาดเจ็บส่งโรงพยาบาล
- ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ามาตรการการควบคุมฝูงชน และหลักการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้น มีหลักการที่เป็นไปตามหลักสากล รวมถึงมีขั้นตอนและวิธีการในการปฏิบัติการควบคุมฝูงชนที่ชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินมาตรการต่างๆ ยังคงมีข้อจำกัด และช่องโหว่ที่ส่งผลให้เกิดเป็นกรณีโต้แย้ง และพิพาทในชั้นศาลจำนวนมากลำดับต่อไปขอเสนอรูปแบบการจัดกำลังและบทบาท หน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการควบคุมฝูงชน

การจัดกำลัง และบทบาท หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการควบคุมฝูงชน

ในสถานการณ์การชุมนุมทางการเมืองนั้น การจัดกำลังควบคุมฝูงชน มักจะจัดจากกองร้อยควบคุมฝูงชน ค่ายนเรศวร กองบัญชาการตำรวจตระเวนชาย และกองร้อย

ควบคุมฝูงชนของกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่มี 11 กองร้อย เป็นหลัก โดยมีการจัดกำลังกองร้อยคือ

- 1) บก.ร้อย ประกอบด้วย ผู้บังคับกองร้อย รองผู้บังคับกองร้อย และตำรวจในสังกัด 18 นาย
- 2) หมวดที่ 1 ประกอบด้วย ผู้บังคับหมวด และตำรวจในสังกัด 44 นาย (4 หมู่ หมู่ละ 11 นาย)
- 3) หมวดที่ 2 ประกอบด้วย ผู้บังคับหมวด และตำรวจในสังกัด 44 นาย (4 หมู่ หมู่ละ 11 นาย)
- 4) หมวดที่ 3 ประกอบด้วย ผู้บังคับหมวด และตำรวจในสังกัด 44 นาย (4 หมู่ หมู่ละ 11 นาย)

โดยในการควบคุมบังคับบัญชา นั้น เป็นไปตามข้อกำหนดตามแผน กรกฎ 52¹¹ ผู้บังคับกองร้อยมีอำนาจในการตอบโต้ผู้ชุมนุมได้ทันที เมื่อพบว่าผู้ชุมนุมกระทำผิดกฎหมาย จากมาตรการเบา ไปหนัก โดยที่ไม่ต้องรอคำสั่งจากผู้บัญชาการเหตุการณ์ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่เผชิญเหตุ และเผชิญกับความเสี่ยงจากการใช้อาวุธ หรือการมุ่งเข้าทำร้ายของผู้ชุมนุม ซึ่งเหตุนี้มีความสอดคล้องกันกับข้อกฎหมายที่เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ในการป้องกัน หรือแก้ไขเหตุซึ่งหน้า นอกจากนี้ผู้บังคับกองร้อยแล้ว ผู้บังคับหมวด ผู้บังคับหมู่ และหัวหน้าทีม ก็มีบทบาท หน้าที่ ในการออกคำสั่ง หรือตอบโต้เหตุซึ่งหน้านี้ได้เช่นกัน

ในส่วนของ ฝ่ายอำนวยการ หรือผู้บัญชาการสถานการณ์ นั้น ได้อธิบายถึง บทบาท หน้าที่ ของ ผู้บัญชาการเหตุการณ์ ว่า มีหน้าที่กำหนด ควบคุม และวางแผนทางการปฏิบัติการ ให้กับหน่วยปฏิบัติ คือกองร้อยควบคุมฝูงชน ให้เป็นไปตามขอบเขตตามที่ถูกระเบียบ และ ข้อกฎหมายกำหนด รวมถึงการกำกับ ควบคุม ดูแลการฝึกซ้อมของผู้ปฏิบัติการให้มีความพร้อม ในการปฏิบัติ และการใช้อุปกรณ์ในการควบคุมฝูงชน¹² โดยที่ผู้บัญชาการเหตุการณ์ ควรที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้ใกล้กับที่ชุมนุมมากที่สุด¹³ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบังคับบัญชา และอำนวยการให้มากที่สุด รวมถึงสามารถทำความเข้าใจในเหตุการณ์ และ สถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้มากกว่า นอกจากนี้ ผู้นำหน่วยยังมีระเบียบการนำหน่วย (Troops Leading Procedures ย่อว่า TLPs)¹⁴ เป็นเครื่องมือสำหรับให้หัวหน้าหน่วยได้ใช้เป็นคู่มือ ในการนำหน่วยควบคุมฝูงชน ทั้งในขั้นตอนของการเตรียมการ และขั้นตอนของการปฏิบัติการ ตั้งแต่ในระดับหมู่ หมวด กองร้อยกองกำลังควบคุมฝูงชน ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ ศูนย์อำนวยการปฏิบัติการส่วนหน้า ศูนย์ปฏิบัติการหลัก และศูนย์ปฏิบัติการ ส่วนหลัง องค์กรที่ดี ระเบียบการนำหน่วยนี้ ยังมีได้ระบุการปฏิบัติหน้าที่ ความรับผิดชอบ ที่ชัดเจนในแต่ละส่วนการบังคับบัญชา มีเพียงการระบุถึงแนวทางการปฏิบัติงานคร่าวๆ ในแต่ละขั้นตอนเท่านั้น ดังนั้น บทบาท หน้าที่ของ ผู้รับผิดชอบสถานการณ์ หรือผู้บัญชาการ

เหตุการณ์ จึงมีหน้าที่ในการควบคุม อำนาจการ กำกับ และติดตาม สถานการณ์การ ควบคุมการชุมนุมให้เป็นไปตามกรอบกฎหมายที่กำหนด ภายใต้หลักการเคารพซึ่งสิทธิใน การชุมนุม และความเป็นมนุษย์ของผู้ชุมนุม ในส่วนของผู้บังคับบัญชาในระดับปฏิบัติการ นั้น มีบทบาท หน้าที่ในการตัดสินใจที่จะเผชิญหน้า หรือตอบโต้ผู้ชุมนุมในกรณีที่มีการใช้ ความรุนแรง ในการชุมนุม ซึ่งทั้งหมดนี้ผู้บัญชาการเหตุการณ์ และผู้ปฏิบัติการจะต้องมี การฝึกซ้อมความเข้าใจในการปฏิบัติการ การตัดสินใจ และการใช้อุปกรณ์เครื่องมือในการ ควบคุมฝูงชนให้มีความพร้อมที่จะเผชิญเหตุสุ่มมาเสมอทั้งนี้ในลำดับต่อไปจะกล่าวถึง ข้อจำกัดของการควบคุมฝูงชนของประเทศไทย

ปัญหาของการควบคุมฝูงชนของประเทศไทย

ประเด็นข้อจำกัดในการควบคุมฝูงชนโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจของประเทศ แม้ว่าจะมีการ กำหนดมาตรการที่ค่อนข้างรัดกุมแล้วก็ตาม แต่ยังคงมีข้อจำกัด ข้อวิพากษ์วิจารณ์และ ถกเถียงในวงกว้าง โดย พบว่าในการใช้แผนกรกฎ 52 นั้น เจ้าหน้าที่ระบุว่าผู้ชุมนุมเป็น “ผู้ ก่อความไม่สงบ” ซึ่งเป็นปัญหาในเชิงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ต่อผู้ชุมนุม¹⁵ ซึ่งวิธีคิดดังกล่าว เป็นการขัดต่อแนวคิดรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ และหลักการการควบคุมฝูงชนขององค์การ สหประชาชาติ ที่มีพื้นฐานคิดในเรื่องของสิทธิมนุษยชน สิทธิ และเสรีภาพในการแสดงออก โดยสงบ และสันติของประชาชน สำหรับในขั้นตอนการปฏิบัติการ ปัญหาด้านการข่าว ซึ่ง เกิดจากความไม่ละเอียดรอบครอบ ด้านการข่าวของเจ้าหน้าที่ หรือการไม่ให้ข่าวเพื่อ รายงานต่อหน่วยเหนือ¹⁶ สำหรับปัญหาด้านกฎหมายนั้น เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับ โดยเฉพาะ จำเป็นจะต้องประกาศใช้การบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่ง หากสถานการณ์ไม่รุนแรงมากพอ หรือเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบในวงจำกัด เจ้าหน้าที่จะต้อง บังคับใช้กฎหมายอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้อง นอกจากนี้ปัญหาการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ เนื่องจากการควบคุมฝูงชนส่วนใหญ่จะต้องระดมเจ้าหน้าที่จากหน่วยต่างๆมาเสริม ทำให้ การปฏิบัติการไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากมีความเชี่ยวชาญที่แตกต่างกันได้มี การจำแนกข้อจำกัดของการควบคุมฝูงชน โดยแยกเป็นข้อจำกัดด้านกำลัง ข้อจำกัดด้าน การฝึก ข้อจำกัดด้านกฎหมายและกฎระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติ ข้อจำกัดด้านระบบการ บังคับบัญชา กล่าวคือ ข้อจำกัดด้านการจัดกำลังที่กองร้อยควบคุมฝูงชนในสังกัดกองกำลัง การควบคุมฝูงชนมีเพียง 4 กองร้อยเท่านั้น ในส่วนของอื่นๆเป็นการประกอบกำลังเฉพาะ กิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในสังกัดอื่นๆ และการออกแบบการปฏิบัติการก็ได้ถูกออกแบบให้ ปฏิบัติการขนาดใหญ่ ในด้านการฝึกนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจแต่ละหน่วยถูกฝึกให้มีการ ปฏิบัติงานเฉพาะด้านที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะคุณลักษณะของการฝึกเจ้าหน้าที่ตำรวจที่

มุ่งเน้นไปที่การอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนเป็นหลัก จึงไม่ค้ำชุนในการปะทะกับประชาชน สำหรับข้อจำกัดด้านระบบการบังคับบัญชา เกิดจากการรวบรวมกำลังจากส่วนราชการต่างๆ ที่ไม่ความคุ้นเคยกับการปฏิบัติการควบคุมฝูงชน จึงทำให้การประสานงานมีการติดขัด ซึ่งรวมถึงการประสานกับส่วนราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทั้งหมดนี้ มีความเกี่ยวข้องกับข้อจำกัดด้านกฎหมายการควบคุมฝูงชนที่ไม่มีความชัดเจนในตัวกฎหมาย สำหรับการควบคุมฝูงชนโดยเฉพาะ จึงสรุปได้ ข้อจำกัดสำคัญในการควบคุมฝูงชนนี้ เป็นข้อจำกัดด้านกรอบกฎหมายที่ขาดความชัดเจน เนื่องจากการข้ามชั้นของกฎหมาย จากการใช้สิทธิของการชุมนุมโดยสงบ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่กลับไม่มีกฎหมายลูกรองรับรัฐธรรมนูญตามขั้นตอน มีเพียงกฎหมายที่รับรองสิทธิการชุมนุมของผู้ชุมนุมเองเท่านั้น นอกนั้นเป็นเพียงกฎระเบียบ คู่มือ ขั้นตอนการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยปฏิบัติการ เท่านั้น ซึ่งนำไปสู่ความเสี่ยงในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ทั้งความผิดทางกฎหมาย และอันตรายทางร่างกายและชีวิตของเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานทั้งนี้ขอเสนอกรณีสาเหตุเกี่ยวกับข้อจำกัดด้านกฎหมายและการควบคุมฝูงชนของประเทศไทย

กรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านกฎหมายการควบคุมฝูงชนของประเทศไทย

สำหรับกรณีศึกษาสำคัญในการปฏิบัติการควบคุมฝูงชนของเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้น เป็นกรณีการสลายการชุมนุมในวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ.2551 ซึ่งเป็นสลายการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) ในรัฐบาลของนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ทำการฟ้องร้องนายกรัฐมนตรี พล.อ.เขาวลิต ยงใจยุทธ อดีตนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นรองนายกรัฐมนตรีที่ดูแลงานด้านความมั่นคงในขณะนั้น พล.ต.อ.พัชรวาท วงษ์สุวรรณ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติขณะนั้น และพล.ต.ท.สุชาติ เหมือนแก้ว ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในเวลานั้น ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและโดยทุจริต เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 โดยในรายละเอียดของการสลายการชุมนุมนั้น ปปช.ระบุว่า ในวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ.2551 เจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับคำสั่งจากจำเลยทั้ง 4 ให้ขอคืนพื้นที่การชุมนุมจากกลุ่ม พธม.ที่ปิดล้อมทางเข้ารัฐสภา ซึ่งภายหลังจากการสลายการชุมนุมโดยมิชอบ ไม่เป็นไปตามหลักสากล เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิต 2 ราย และผู้บาดเจ็บ 471 ราย แม้ว่าสุดท้ายแล้ว ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะยกฟ้องจำเลยทั้ง 4 เนื่องจากศาลระบุว่า

เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ปฏิบัติตามขั้นตอนจากเขาไปหาพนักงานหลักสากลแล้ว อีกทั้งการชุมนุมที่เกิดขึ้น มิได้เป็นการชุมนุมโดยสงบ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ยังมีหน้าที่ต้องปฏิบัติเพื่อรักษาความสงบไม่ให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลและทรัพย์สินของทางราชการ ซึ่งในขณะที่เกิดเหตุจำเลยที่ 1, จำเลยที่ 3 และ จำเลยที่ 4 (พล.อ.ชวลิต จำเลยที่ 2 ได้ลาออกจากตำแหน่งหลังเกิดเหตุการณ์ในช่วงเช้า) ก็ไม่อาจอนุมานได้ว่าแก๊สน้ำตาจะก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้ชุมนุมได้ ข้อเท็จจริงจากทางนำสืบจึงยังฟังไม่ได้ว่าจำเลยทั้งสามมีเจตนาหรือเจตนาพิเศษเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจไปทำร้ายผู้ชุมนุมให้ได้รับอันตรายแก่กายและเสียชีวิต¹⁷ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในที่สุดแล้วผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสลายการชุมนุมไม่ได้มีความผิดตามข้อกล่าวหาของ ปปช. แต่ยังคงมีประเด็นที่จะต้องมองย้อนกลับถึงการพิจารณาของ ปปช. ในฐานะหน่วยงานอิสระที่ทำหน้าที่ในการสอบสวน ว่าอ้างอิงกฎหมายหรือบรรทัดฐานใดในการพิจารณาว่าจำเลยทั้ง 4 มีความผิด และควรส่งฟ้องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่ง ปปช. อ้างอิงถึงประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ซึ่งเป็นข้อกฎหมายที่ขึ้นอยู่กับการตีความของเจ้าพนักงาน ซึ่งในกรณีของ มาตรา 157 นี้ ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำ หรือละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่สามารถที่จะฟ้องต่อศาลเองได้ ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับความเสี่ยงที่จะถูกดำเนินคดีตามมาตราดังกล่าวได้ง่าย ทำให้ในการชุมนุมต่อๆ มาเจ้าหน้าที่มีความยากลำบากในการตัดสินใจดำเนินการใดๆ เพื่อเป็นการควบคุมฝูงชน ในอีกกรณีหนึ่งที่ผู้ชุมนุมอาจ ขอให้ศาลปกครองคุ้มครองชั่วคราวตาม พ.ร.บ.การชุมนุมในที่สาธารณะ พุทธศักราช 2558 ที่ผู้ชุมนุม ระบุว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจใช้อำนาจหน้าที่ขัดขวางการชุมนุมและกิจกรรมของผู้ชุมนุม จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่กลุ่มผู้ชุมนุม ซึ่งศาลปกครองได้ออกมาตรการคุ้มครองชั่วคราวแก่ผู้ชุมนุม และห้ามมิให้เจ้าหน้าที่กระทำการใดๆ อันเป็นการขัดขวางการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ และให้เจ้าหน้าที่อำนวยความสะดวกและดูแลความปลอดภัยให้กับผู้ชุมนุม¹⁸ จึงเห็นได้ว่า กฎหมายที่มีการออกมาเพื่อรองรับสิทธิการชุมนุม อาจส่งผลให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีการดำเนินการควบคุมการชุมนุมได้ยากยิ่งขึ้น แม้ว่า พ.ร.บ.การชุมนุมในที่สาธารณะ พุทธศักราช 2558¹⁷ จะกำหนดขอบเขตที่ผู้ชุมนุมสามารถทำได้ หรือทำไม่ได้ก็ตาม แต่กฎหมายดังกล่าวก็ยังคงระบุให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายอาญา ในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งจะต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่จะต้องรอให้มีเหตุแล้วจึงจะดำเนินการได้ ซึ่งเป็นข้อจำกัดสำคัญด้านกฎหมายในการควบคุมฝูงชนเพราะฉะนั้น หากพิจารณาแล้วพบว่าบทบัญญัติใน พ.ร.บ.การชุมนุมในที่สาธารณะ พุทธศักราช 2558 หรือแม้แต่การบังคับใช้ประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้น ยังไม่เพียงพอที่จะสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถสลายการชุมนุมทางการเมืองที่ไม่สงบ หรือที่มีความรุนแรงได้

โดยง่าย ดังนั้น จึงนำไปสู่ข้อสรุปว่าปัญหาสำคัญของการสลายการชุมนุมทางการเมือง คือ การขาดกฎหมายรองรับการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ ซึ่งส่งผลให้ทั้งผู้ปฏิบัติงาน และผู้สั่งการมีความสับสนเสี่ยงที่จะถูกดำเนินคดีในเวลาต่อมา

บทวิเคราะห์

จากการศึกษาการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อสลายการชุมนุมทางการเมือง ใน 3 ประเด็น คือ ประเด็นข้อกฎหมาย กฎระเบียบ และขั้นตอนวิธีการปฏิบัติของการสลายการชุมนุมทางการเมือง ประเด็นบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการสลายการชุมนุมทางการเมือง และประเด็นปัญหา และอุปสรรคในการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจในการสลายการชุมนุมและแนวทางแก้ไขปัญหาในการใช้กำลังตำรวจสลายการชุมนุมทางการเมือง

ประเด็นข้อกฎหมาย

พิจารณาแล้วพบว่า ปัญหาสำคัญคือข้อกฎหมายที่มีความย้อนแย้ง (Paradox) เนื่องจากกรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, 2550 และ 2560 ประกอบกับพระราชบัญญัติการชุมนุมในที่สาธารณะ พุทธศักราช 2558 ที่ให้การรับรองสิทธิในการชุมนุมของประชาชนเอาไว้ ซึ่งเจ้าพนักงานมีหน้าที่อำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการชุมนุมเรียกร้องทางการเมือง ในขณะที่เจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ตามประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมถึงระเบียบขั้นตอนวิธีการปฏิบัติในการควบคุมฝูงชน ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มีการรองรับโดยกฎหมายในระดับที่สูงกว่าประมวลกฎหมายอาญา แม้ว่าจะมี พ.ร.บ.การชุมนุมในที่สาธารณะ พุทธศักราช 2558 ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการควบคุม ดูแลการชุมนุม แต่ก็ไม่ได้ระบุชัดเจนถึงอำนาจในการตัดสินใจสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

การไม่ระบุไว้ซึ่งอำนาจหน้าที่ และการมอบให้การตัดสินใจเป็นดุลยพินิจของผู้บัญชาการเหตุการณ์ นำไปสู่ความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ ของผู้บัญชาการเหตุการณ์ และผู้บังคับบัญชาในระดับปฏิบัติการ ซึ่งถูกกำหนดให้ตัดสินใจตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นภายใต้หน้าที่ของการรักษาความสงบเรียบร้อยแก่สังคมโดยรวม ซึ่งเป็นบทบาทหน้าที่โดยกว้างของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ตามรัฐธรรมนูญ และ พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ แต่ไม่ได้มีการ

กำหนด บทบาท หน้าที่เฉพาะแก่หน่วยควบคุมฝูงชน ในการจัดการกับสถานการณ์การชุมนุมเรียกร้องทางการเมือง ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีความเสี่ยงที่จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดี ดังที่ได้เกิดขึ้นมาแล้วในกรณีตัวอย่างที่ยกมา รวมไปถึงมุมมองทางกฎหมายที่แตกต่างกันในการตีความและบังคับใช้ พ.ร.บ.การชุมนุมในที่สาธารณะ ประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อควบคุมการชุมนุมทางการเมืองที่เจ้าหน้าที่สั่งยุติการชุมนุม แต่ผู้ชุมนุมร้องให้ศาลคุ้มครองการชุมนุมและสั่งยกเลิกการห้ามชุมนุมของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

ประเด็นบทบาท หน้าที่

พิจารณาแล้วพบว่าปัญหาอยู่ที่ข้อกำหนด และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งไม่ได้ระบุให้ชัดเจนถึงอำนาจที่เจ้าหน้าที่ตำรวจควบคุมฝูงชนสามารถดำเนินการได้ หรือไม่สามารรถดำเนินการได้ รวมถึงสามารถดำเนินการได้ในระดับใด มีเพียงข้อกำหนดอย่างกว้าง ซึ่งแม้ว่าจะมีระเบียบขั้นตอนวิธีการปฏิบัติ รวมไปถึงคู่มือการปฏิบัติการ แต่ก็ไม่ได้ระบุรายละเอียดของเจ้าหน้าที่ควบคุมฝูงชนในแต่ละส่วนได้ อีกทั้งกฎหมายสามารถโต้แย้งได้ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกิดความลังเลที่จะลงมือปฏิบัติ และยังพบว่า ปัญหาอยู่ที่การตัดสินใจจากเหตุการณ์เฉพาะหน้าของเจ้าหน้าที่ในทุกระดับในพื้นที่สามารถตัดสินใจที่จะใช้กำลังได้ ซึ่งแม้ว่าผู้บัญชาการเหตุการณ์ หรือผู้บังคับหน่วยมิได้ออกคำสั่งก็ตาม ทำให้ในบางครั้งเกิดความขัดแย้ง และสับสนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากการปฏิบัติงานนั้นมีผลทางกฎหมาย ทำให้เจ้าหน้าที่ที่ตัดสินใจอาจจะมีผลผิด หรือถูกฟ้องร้องดำเนินคดีได้ ซึ่งผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ก็ต้องรับผิดชอบในสิ่งที่เกิดขึ้นไปด้วย

ประเด็นปัญหา อุปสรรค

พิจารณาแล้วพบว่าปัญหาในด้านการจัดกำลังพล และการซักซ้อมการควบคุมฝูงชน กำลังพลที่ใช้ในการควบคุมฝูงชนนั้น จัดกำลังหลักจาก กองบังคับการสนับสนุนทางอากาศ กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน กองร้อยควบคุมฝูงชนกองบัญชาการตำรวจนครบาล กองร้อยควบคุมฝูงชน กองบัญชาการตำรวจภูธร นอกจากนั้นเป็นการรวมกำลังพลจากตำรวจท้องที่เข้ามาเสริม ซึ่งขาดความเชี่ยวชาญในการควบคุมฝูงชน และการใช้อุปกรณ์ในการควบคุมฝูงชน อีกทั้ง ขาดการปรับทัศนคติในการเรียกร้องทางการเมืองของประชาชน ทำให้การปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามแนวทางเดียวกัน ปัญหาการประสานกับผู้ชุมนุม และการปรับทัศนคติ ของผู้ชุมนุม และเจ้าหน้าที่ เนื่องจากการชุมนุมเรียกร้องทาง

การเมืองเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญที่ประชาชนสามารถทำได้โดยสงบ ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจในฐานะผู้รักษาความสงบควรที่จะต้องทำความเข้าใจกับแกนนำผู้ชุมนุมถึงเงื่อนไขดังกล่าว และสร้างข้อตกลงร่วมกันในการชุมนุม เพื่อให้ประชาชนสบายใจว่าตำรวจไม่ได้มีเจตนาที่จะทำร้าย หรือลิดรอนสิทธิของประชาชน ซึ่งในส่วนนี้เจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมฝูงชนจะต้องมีทัศนคติที่ดีต่อผู้ชุมนุม และเปิดกว้างที่จะประสานงานกับประชาชนที่มาทำการเรียกร้องทางการเมือง

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาข้อกฎหมาย กฎระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติการ บทบาท หน้าที่ ตลอดจนปัญหา อุปสรรคของการใช้กำลังตำรวจในการสลายการชุมนุมทางการเมืองผู้วิจัยเห็นควรดำเนินการดังต่อไปนี้

- 1) การตรากฎหมายเพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ในการสลายการชุมนุม ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับ พ.ร.บ.การชุมนุมในที่สาธารณะ พุทธศักราช 2558 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งอาจจะเป็นพระราชกำหนด หรือกฎกระทรวง เพื่อช่วยให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถปฏิบัติงานในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือการชุมนุมที่ไม่สงบซึ่งควรมีการบัญญัติกฎหมายในที่ชุมนุมสาธารณะโดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะให้ชัดเจน
- 2) การปรับโครงสร้างองค์กรของหน่วยควบคุมฝูงชนให้มีความเป็นระบบและยืดหยุ่นมีความสำคัญ ซึ่งองค์กรของหน่วยควบคุมฝูงชนควรที่จะมีความยืดหยุ่นต่อสถานการณ์ทั้งในการจัดกำลัง การเคลื่อนกำลัง การสื่อสาร และการปฏิบัติการ โดยควรจะต้องมีการซักซ้อมความเข้าใจระหว่างหน่วยที่ถูกกำหนดไว้ให้เป็นหน่วยควบคุมฝูงชน และซ้อมการปฏิบัติการร่วมกัน เพื่อความเข้าใจและลดข้อผิดพลาดในการปฏิบัติให้มากที่สุด
- 3) ด้านการบริหาร และการจัดกำลังพล ควรมีการเลือกใช้กำลังพลที่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์มีความเชี่ยวชาญในการรับมือกับฝูงชนมากกว่า การระดมเจ้าหน้าที่จากหลากหลายหน่วยงานมาประกอบกำลัง ทั้งยังต้องมีการวางแผนจัดกำลังพลที่หมุนเวียนเพื่อลดความกดดันและความเครียดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งในส่วนนี้เป็นการวางแผนการบริหารจัดการในระยะยาวที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรให้ความสำคัญ
- 4) ด้านการปรับปรุงคู่มือการชุมนุม ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรที่จะแยกคู่มือการปฏิบัติงานตามระดับของผู้ปฏิบัติงาน และสร้างความเข้าใจ และข้อตกลงระหว่างฝ่ายอำนาจการและผู้ปฏิบัติงานให้ชัดเจนว่า ขอบเขตของการตัดสินใจอยู่ในระดับใด เพื่อ

หลีกเลี่ยงความขัดแย้งในการตัดสินใจและออกคำสั่ง ซึ่งจะช่วยให้การปฏิบัติงานเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น

5) ด้านการประสานงานกับภาคประชาชนที่มาชุมนุมเรียกร้อง ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจ ควรที่จะมีการจัดทีมประสานงานกับภาคประชาชน เพื่อประสานงานทำความเข้าใจกับภาคประชาชน เพื่อกำหนดระดับและขอบเขตการชุมนุม ให้ไม่นำไปสู่สถานการณ์ที่บานปลายต่อไป