

เสรีภาพในการชุมนุม VS อำนาจอรัฐในการสลายการชุมนุม

: ความชัดเจนบนสถานการณ์ที่ต้อง ปะ ฉะ ดะ !!!

คงไม่อาจปฏิเสธได้ว่า... การชุมนุมหรือการเดินขบวนประท้วง ที่บางท่านเรียกกันว่าการเมืองข้างถนนนั้น เป็นวิธีการอย่างหนึ่งในการแสดงออกทางความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลของตนตามระบอบประชาธิปไตย และเป็นที่ยอมรับว่ามีผลทางการเมืองทั้งในต่างประเทศและบ้านเรา

ในประเทศเยอรมนี มีกรณีน่าสนใจเมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจได้แฝงตัวเข้าไปปะปนอยู่กับกลุ่มผู้ชุมนุมโดยที่มิได้แต่งเครื่องแบบและมิได้แสดงตนให้ผู้นำในการชุมนุมทราบ ซึ่งในการชุมนุมดังกล่าวได้จัดให้มีการแสดงละคร รวมทั้งได้แจกใบปลิวให้กลุ่มผู้ชุมนุมทราบว่า ส่วนหนึ่งของการแสดงจะมีตัวละครที่เป็นทหารจะใช้อาวุธปลอมเข้าร่วมในการแสดงด้วย เมื่อเจ้าหน้าที่ทราบเรื่องจึงได้สั่งห้ามการแสดงชุดดังกล่าวทันที เพราะเห็นว่าขัดต่อพระราชบัญญัติอาวุธและพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ ผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยจึงฟ้องศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

เรื่องนี้ศาลปกครองแห่งเมืองคาสเซิล ประเทศเยอรมนี ได้วินิจฉัยว่า การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจมิได้แสดงตนให้ผู้นำการชุมนุมทราบก่อนถือเป็นการขัดต่อกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ ส่วนประเด็นการแสดงละครนั้น ถือเป็นการแสดงออกทางด้านความคิดเห็นทางการเมืองอย่างหนึ่ง การตีความเสรีภาพในการชุมนุมในกรณีดังกล่าวต้องพิจารณาประกอบกับเสรีภาพทางด้านศิลปะด้วย เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญ ประเทศเยอรมนี ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่าเสรีภาพทางด้านศิลปะหมายความว่ารวมถึง การแสดงละครทางด้านการเมืองบนท้องถนนด้วย อีกทั้งผู้ชุมนุมยังแสดงให้เห็นชัดเจนถึงการแสดงออกทางการเมือง โดยได้มีการแจกใบปลิวให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ของการแสดงดังกล่าว คำสั่งของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ห้ามมิให้มีการแสดงละครนั้นจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เรื่องนี้ข้อกฎหมายที่ศาลใช้ในการตัดสินคดีค่อนข้างชัดเจนครับ เพราะบ้านเขาได้มีการตรากฎหมายการชุมนุมสาธารณะขึ้นมาใช้บังคับ รวมทั้งศาลรัฐธรรมนูญก็ได้วินิจฉัยวางหลักในประเด็นที่พิพาทไว้แล้ว

สำหรับการชุมนุมสาธารณะในบ้านเราที่ผ่านมา ก็ต้องถือว่ามีวิวัฒนาการค่อนข้างมากเช่นกัน โดยผู้ชุมนุมจะอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ในมาตรา 63 ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” ในการแสดงออกความคิดเห็นทางการเมืองในที่สาธารณะ ซึ่งมาตรา 63 ดังกล่าว เป็นการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมอย่างกว้างเอาไว้ครับ...

ในขณะที่การชุมนุมประท้วงในบ้านเราค่อนข้างเข้มข้น แต่เรากลับยังมิได้มีการตรากฎหมายการชุมนุมสาธารณะขึ้นมาเพื่อใช้ในการควบคุมหรือจัดระเบียบการชุมนุมดังกล่าว ทำให้การชุมนุมที่ผ่านมาไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตในการใช้เสรีภาพของผู้ชุมนุม ที่คงปฏิเสธไม่ได้ว่าย่อมต้องไปกระทบต่อการใช้อำนาจอรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการชุมนุม จึงส่งผลให้เกิดปัญหาในหลายประการ โดยเฉพาะในเวลาที่ต้องมีการเผชิญหน้ากันระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่รัฐ

หากย้อนดูประวัติศาสตร์ของไทย จะพบว่าเหตุการณ์ปะทะกันที่ค่อนข้างรุนแรงระหว่างกลุ่มผู้ประท้วง กับฝ่ายรัฐในหลายครั้ง อาทิ การสลายการชุมนุมในยุครัฐบาลทหารทั้งตุลามาหาویโยคและพฤษภาทมิฬ การสลายการชุมนุมกรณี กรือเซะ-ตากใบ กระทั่งการสลายการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรฯ ในเหตุการณ์เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2551 มาจนถึงการสลายการชุมนุมของกลุ่มคนเสื้อแดง ซึ่งล้วนแล้วแต่ส่งผลให้เกิดความเสียหายอย่างมาก โดยเฉพาะหากการสลายการชุมนุมนั้นมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการสากล เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจึงเป็น บทเรียนสำคัญที่ทุกฝ่ายควรต้องเรียนรู้ร่วมกันเพื่อพัฒนามาตรฐานในการชุมนุมสาธารณะของบ้านเราต่อไป

ข้อพิพาทเกี่ยวกับการสลายการชุมนุมที่มีการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองนั้น มีกรณีศาลปกครองชั้นต้นได้ พิพากษาคัดสินแล้ว 2 คดี ซึ่งผมเห็นว่าน่าจะเป็นประโยชน์ในการแสดงให้เห็นถึงขอบเขตการใช้เสรีภาพของ ผู้ชุมนุมรวมทั้งขอบเขตของการใช้อำนาจรัฐในการสลายการชุมนุมด้วย

โดยคดีแรกนี้... หลายท่านคงยังจำได้กรณีการประท้วงคัดค้านโครงการก่อสร้างท่อก๊าซและโรงแยก ก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย ที่ จ. สงขลา ซึ่งกลุ่มผู้ชุมนุมต้องการจะเดินทางไปยื่นหนังสือต่อนายกรัฐมนตรีที่ได้มา ประชุม ครม. นอกสถานที่ เพื่อเรียกร้องให้บททวนการอนุมัติโครงการดังกล่าว แต่ได้ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจนำ แฉงเหล็กมากันขวางไว้ แม้จะได้มีการเจรจากันแต่ก็ไม่สามารถตกลงกันได้ สุดท้ายเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงใช้กำลังเข้า สลายการชุมนุม ผู้เสียหายจึงยื่นฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จังหวัดสงขลา และกระทรวงมหาดไทย ให้ชดใช้ ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดดังกล่าว

โดยที่มาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศอาวุธไว้ คดีนี้ จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า **ผู้ชุมนุมได้ชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธหรือไม่ ?**

เรื่องนี้ศาลปกครองสงขลาได้ให้เหตุผลอย่างน่าสนใจในการตีความประเด็นดังกล่าวไว้ดังนี้ครับ...

ในขณะที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ตั้งแถวใช้กระบองเคาะไล่และดาหน้าเข้าหากกลุ่มผู้ชุมนุมโดยใช้โล่ผลักดัน กลุ่มผู้ชุมนุมให้ถอยร่นไปนั้น ไม่ปรากฏว่ากลุ่มผู้ชุมนุมได้กระทำการอย่างใดที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ทั้งไม่ปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ประกาศว่าจะใช้กำลังสลายการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมกระทำความผิดอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งอาวุธของผู้ชุมนุมที่เจ้าหน้าที่ตำรวจยึดได้ คือไม้ธงและกรรไกรนั้น มิใช่อาวุธโดยสภาพ หากแต่จะเป็นอาวุธได้ก็โดยได้ใช้ หรือเจตนาจะใช้ ซึ่งในการชุมนุมไม่ปรากฏว่าผู้ชุมนุมมีเจตนาแต่แรกที่จะให้มีการนำไม้ธงหรือกรรไกร เพื่อใช้เป็นอาวุธ แต่ได้ใช้เป็นอาวุธหลังจากที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ผลักดันเพื่อสลายการชุมนุม ซึ่งเป็น เจตนาที่เกิดขึ้นขณะนั้นของผู้ชุมนุมแต่ละคน มิใช่เจตนาที่เกิดขึ้นแต่แรกของผู้ชุมนุม

ส่วนมีดสปาต้าและมีดพับ กับหนังสือติดไม้ นั้น แม้จะเป็นอาวุธโดยสภาพ แต่ก็มีจำนวนน้อย เมื่อเทียบกับจำนวนคนในกลุ่มผู้ชุมนุม ทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ากลุ่มผู้ชุมนุมได้มีเจตนาร่วมกันที่จะพกพาอาวุธ ดังกล่าวมาแต่แรก จึงเชื่อว่าการพาอาวุธข้างต้นนั้นเป็นเจตนาของผู้ที่เป็นเจ้าของโดยลำพัง ผู้ฟ้องคดีและ กลุ่มผู้ชุมนุมไม่น่าจะรู้เห็นด้วย การชุมนุมดังกล่าวจึงเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมด้วยการใช้อำนาจสลายการชุมนุม จึงเป็นการกระทำที่ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเป็นการละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมทำให้ผู้ชุมนุมไม่สามารถยื่นหนังสือต่อ

นายกรัฐมนตรีได้ จึงเห็นสมควรกำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินคนละ 10,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย (คดีหมายเลขแดงที่ 51/2549)

สำหรับในคดีที่สองนี้ เป็นเหตุการณ์ที่ค่อนข้างสร้างความสะเทือนใจให้กับสังคม ซึ่งศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาคัดสินไปแล้วเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม ที่ผ่านมา ในกรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจสลายการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรฯ เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2551 รัฐบาลในขณะนั้นมีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นผู้รับผิดชอบในการสลายการชุมนุมดังกล่าว โดยกลุ่มพันธมิตรฯ ได้รวมตัวกันเพื่อขัดขวางมิให้รัฐบาลเข้าไปแถลงนโยบายในสภา เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้แก๊สน้ำตาเข้าสลายการชุมนุมอย่างดุเดือด ผลก็คือมีผู้ได้รับบาดเจ็บเป็นจำนวนมากรวมทั้งมีผู้เสียชีวิตด้วย

ผู้เสียหายจากเหตุการณ์ดังกล่าว จึงได้ยื่นฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นการใช้อำนาจทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เป็นไปตามหลักการสากล อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองกลางในคดีนี้ ได้วางหลักในเรื่องการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่รัฐไว้อย่างชัดเจน โดยมีสาระสำคัญว่า...

จากการพิจารณารายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตลอดจนคำให้การของสื่อมวลชน พยาบาลและแพทย์สนาม รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม ต่างก็สอดคล้องกันว่า ในวันดังกล่าวนับแต่เวลา 05.00 น. – 24.00 น. เจ้าหน้าที่ตำรวจได้นำอาวุธชนิดต่างๆ ซึ่งมีอันตรายโดยสภาพมาใช้ในการสลายการชุมนุมต่อเนื่อง 4 ช่วง รวม 18 ชั่วโมง โดยมีได้ปฏิบัติตามหลักการมาตรฐานของสากล

กล่าวคือ หลักการสลายการชุมนุมตามมาตรฐานสากลจะต้องเริ่มจากการเจรจาต่อรอง หากไม่สามารถต่อรองได้จึงจะใช้มาตรการสลายการชุมนุมจากเบาไปหาหนัก ด้วยวิธีการใช้โล่กำบังผลักดันกลุ่มผู้ชุมนุม หากไม่ได้ผลจึงจะใช้มาตรการฉีดน้ำจากรถดับเพลิง หากใช้น้ำฉีดแล้วไม่ได้ผล จึงจะใช้แก๊สน้ำตา โดยทั้งสามขั้นตอนดังกล่าว เจ้าหน้าที่จะต้องประกาศให้ผู้ชุมนุมทราบก่อน อีกทั้งหลักการใช้แก๊สน้ำตาชนิดขว้างนั้น ควรขว้างให้ตกห่างจากฝูงชนมากกว่า 3 เมตร ในทิศทางเหนือลม ส่วนการยิงระเบิดแก๊สน้ำตา ควรใช้มุมยิง 25-45 องศา โดยยิงห่างฝูงชน 60-90 เมตร ซึ่งทั้งสองแบบไม่ควรขว้างหรือเล็งไปยังตัวบุคคลโดยตรง

แต่จากคำให้การของพยานที่อยู่ในเหตุการณ์ต่างก็ยืนยันว่าเจ้าหน้าที่มิได้มีการประกาศเตือน รวมทั้งมิได้ใช้มาตรการจากเบาไปหาหนักตามแผน “กรกฎ/48” ที่ได้วางไว้แต่แรก โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ขว้างและยิงแก๊สน้ำตาไปยังผู้ชุมนุมโดยตรงและยิงเข้าใส่เจ้าหน้าที่แพทย์พยาบาลที่เข้าไปช่วยเหลือผู้ได้รับบาดเจ็บ โดยไม่คำนึงถึงหลักมนุษยธรรม ประกอบกับการทดสอบยิงและขว้างระเบิดแก๊สน้ำตาที่ใช้ในการสลายการชุมนุมพบว่า มีอานุภาพในการทำลายรุนแรงหากโดนร่างกายคน จึงฟังได้ว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งได้กระทำตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีโดยไม่เป็นไปตามกระบวนการขั้นตอนที่เขียนไว้ในแผน กรณีจึงเป็นการจงใจกระทำต่อผู้อื่นโดยผิดกฎหมายทำให้เกิดความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

ส่วนข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่า เหตุที่ต้องใช้ระเบิดแก๊สน้ำตา เพราะผู้ชุมนุมใช้หนังสือตีกิ่งด้วยลูกแก้ว และใช้กระบอง ธงดำมเหล็ก ไม่เบสบอล ท่อนไม้ ทำร้ายเจ้าหน้าที่ รวมทั้งนำยางรถยนต์ราดด้วยน้ำมันและแฉะเหล็กมากันถนนมิให้เจ้าหน้าที่เข้าไปในแนวตั้งของผู้ชุมนุมได้ ตลอดจนปลุกระดมให้มวลชนเข้าไปทำร้ายสมาชิกรัฐสภาและบุกกองบัญชาการตำรวจนครบาล อันเป็นการชุมนุมที่ไม่เป็นไปตามมาตรา 63 นั้น จากข้อเท็จจริงพบว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับบาดเจ็บ 78 นาย แต่ผู้ชุมนุมได้รับบาดเจ็บ 1,003 ราย ซึ่งในวันดังกล่าวมีผู้ชุมนุมหลายหมื่นคนหากมีการยุบปลุกระดมให้ทำลายสถานที่ราชการ บุกจับสมาชิกรัฐสภา ลำพังกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจประมาณ 2,500 นาย ย่อมไม่อาจต้านทานได้ ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวจึงไม่เหมาะสมกับเหตุในการสลายการชุมนุมโดยไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามแผน

ศาลปกครองกลางจึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสอดแต่ละรายโดยใช้หลักการในการกำหนดค่าเสียหายตามมติกรม.วันที่ 10 ม.ค.55 ฯ โดยหากผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนเยียวยาความเสียหายตามมติ กรม. ดังกล่าวไปแล้วเพียงใด ให้คงมีสิทธิรับค่าทดแทนความเสียหายเท่าที่เหลือตามคำพิพากษาเพียงนั้น และภายใน 2 ปี หากผู้ฟ้องคดีรายใดยังคงต้องรักษาตัวต่อเนื่องอันเป็นผลจากการกระทำละเมิดดังกล่าว ศาลยังสงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาในส่วนนี้เพิ่มเติมได้อีก (คดีหมายเลขแดงที่ 1862/2555)

จะเห็นได้ว่าคำวินิจฉัยของศาลปกครองสงขลาในคดีแรกนั้น ศาลได้วางหลักในการพิจารณาลักษณะของการชุมนุมโดยสงบและปราศอาวุธตามรัฐธรรมนูญไว้ โดยจะมุ่งเน้นดูที่เจตนาของผู้ชุมนุมโดยเฉพาะเจตนาแรกว่าประสงค์ที่จะชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างแท้จริงหรือไม่ ส่วนในคดีที่สอง ศาลปกครองกลางก็ได้วางหลักการเกี่ยวกับการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่รัฐไว้ว่า หากการชุมนุมได้มีการกระทำที่เป็นการละเมิดต่อกฎหมาย เจ้าหน้าที่ก็มีอำนาจที่จะดำเนินการสลายการชุมนุมได้ แต่จะต้องดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมายและต้องเป็นไปตามหลักการมาตรฐานสากลครับ

อย่างไรก็ตามในขั้นนี้เป็นคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งเราคงต้องรอดูบรรทัดฐานสุดท้ายจากศาลปกครองสูงสุดในเรื่องนี้กันต่อไป...

ผมก็ได้แต่หวังให้กฎหมายการชุมนุมสาธารณะของบ้านเราคลอออกมาเร็ววัน !

ครองธรรม ธรรมรัฐ