



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ในบทที่ผ่านมาทำให้ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาทั้งหมด ดังนั้น เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจึงขอสรุปภาพโดยรวมของผลการศึกษาข้อมูลดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง พร้อมทั้งข้อเสนอแนะ ดังนี้

สรุปผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง "ความสงบเรียบร้อยหรือสิทธิเสรีภาพ : การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะของเจ้าหน้าที่ตำรวจตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ" มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการทราบถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมสาธารณะว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ หรือปัจจัยเชิงสถาบัน อันได้แก่ นโยบายของรัฐบาล นโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จรรยาบรรณตำรวจ คำสั่งของผู้บังคับบัญชา อะไรที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมสาธารณะมากกว่ากัน โดยการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารและการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมสาธารณะและผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ

จากการศึกษาในครั้งนี้ พบว่า การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น มิได้หมายความว่าเพียงการปกครองโดยเสียงส่วนใหญ่ แต่ยังคงต้องให้ความสำคัญกับสิทธิของคนส่วนน้อยที่อาจไม่เห็นพ้องกับเสียงส่วนใหญ่ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบจึงเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญ¹ แต่ในปัจจุบัน การชุมนุมเรียกร้องถือเป็นภาพสะท้อนของความขัดแย้งที่ยังหาทางออกไม่ได้ และไม่ใช่ว่าเรื่องของผู้มีส่วนได้เสียผลประโยชน์อย่างเดียว แต่เป็นความขัดแย้งที่มีผลกระทบต่อสังคมทั้งระบบ

โดยธรรมชาติของการชุมนุมเรียกร้อง ก็คือ เพื่อให้เกิดการเจรจาต่อรอง และนำไปสู่ข้อตกลงที่ยอมรับกันทั้งสองฝ่าย และเมื่อตกลงกันแล้วก็ต้องมีการปฏิบัติ แต่จะปฏิบัติได้แค่ไหนเพียงใด ก็ควรจะมีการแจ้งข่าวสารรายงานความคืบหน้า เนื่องจากการดำเนินการต้องมีความต่อเนื่อง มิใช่หยุดลงเมื่อได้ข้อตกลงระหว่างการชุมนุม เหมือนกับที่รัฐบาลได้ปฏิบัติต่อผู้ชุมนุมในหลาย ๆ ครั้ง อาทิ กรณีที่รัฐบาลนายทักษิณ ตกลงจะจ่ายค่าชดเชย ค่ารื้อบ้าน ค่าก่อสร้างบ้านใหม่ ให้กับชาวบ้านจากปากมูลที่เดือดร้อนจากการจัดสร้างเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี แต่ผ่านมาหลาย

¹ กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย (กรุงเทพมหานคร, 2543), หน้า 264.

ปีชาวบ้านก็ยังไม่ได้รับค่าเสียหายดังกล่าว จึงต้องออกมากดดันรัฐบาลและเรียกร้องด้วยวิธีการต่าง ๆ

สำหรับฝ่ายผู้ชุมนุมนั้น หากได้ผู้นำที่สามารถจัดระบบการเคลื่อนไหวของการชุมนุมได้ ก็จะสามารถควบคุมสถานการณ์การชุมนุมได้ การชุมนุมนั้นก็จะเป็นหนทางไปสู่การลดความขัดแย้งระหว่างผู้ชุมนุมกับรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ แต่หากการชุมนุมนั้นขาดการจัดการที่ดีและเหมาะสม ก็จะไม่สามารถลดความขัดแย้งได้ แต่จะกลายเป็นชนวนนำไปสู่ความรุนแรง ดังนั้นการชุมนุมจึงอาจเป็นได้ทั้งเหตุแห่งการแก้ไขหรือลดปัญหาความขัดแย้งในสังคม และ/หรือเป็นเหตุและที่มาของปัญหาความรุนแรง

ในเรื่องของการใช้เสรีภาพในการชุมนุม อาจจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะแรก เป็นการจัดชุมนุมประชุมกันเป็นการภายใน โดยสงบ และปราศจากอาวุธ การชุมนุมเช่นนี้รัฐจะมากำกัดเสรีภาพในการชุมนุมไม่ได้เป็นอันขาด

ลักษณะที่สอง เป็นการจัดชุมนุมประชุมกันเป็นการสาธารณะ กรณีนี้รัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐที่จะจำกัดเสรีภาพได้ โดยกฎหมายที่จะมากำกัดเสรีภาพนี้จะต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ เช่น ออกกฎหมายห้ามเดินขบวนจนการจราจรติดขัดหรือเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่มีประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกาศกฎอัยการศึก เช่น มีกฎหมายให้ห้ามการชุมนุมสาธารณะเวลาประกาศกฎอัยการศึกได้

ทั้งนี้ เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะโดยสงบและปราศจากอาวุธของบุคคลมีรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในการใช้เสรีภาพในการชุมนุม ผู้ชุมนุมต้องพึงระลึกละเอียดอยู่เสมอว่า จะต้องไม่ใช่เสรีภาพของตนจนไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น เช่น การชุมนุมโดยการปิดเส้นทางสัญจรไปมา ไม่อาจกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการไปละเมิดเสรีภาพในการเดินทางของผู้ใช้รถใช้ถนน

กรุงเทพมหานครในฐานะเมืองหลวงของประเทศไทย และเป็นที่ตั้งของส่วนราชการต่าง ๆ ทำให้เกิดการชุมนุมเรียกร้องขึ้นบ่อยครั้ง โดยเฉพาะบริเวณทำเนียบรัฐบาล ซึ่งการชุมนุมในแต่ละครั้งมียุทธวิธีและระดับความรุนแรงแตกต่างกัน คือ บางกลุ่มมาเพื่อยื่นข้อเสนอหรือข้อเรียกร้องต่อรัฐบาล บางกลุ่มมาเพื่อปักหลักชุมนุมประท้วง เดินขบวน จนถึงขั้นพยายามบุกเข้าทำเนียบรัฐบาล ก็เคยมีปรากฏให้เห็นมาแล้ว

เมื่อมีเหตุการณ์การชุมนุมเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและความปลอดภัยของประชาชน ย่อมมีหน้าที่

เข้าควบคุมดูแลฝูงชนให้การชุมนุมเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ และสลายการชุมนุมเมื่อการชุมนุมมีแนวโน้มว่าจะก่อให้เกิดความไม่สงบขึ้นในสังคมและก่อความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนทั่วไป

ตามปกติ เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งเป็นกรอบการใช้อำนาจตามหลักนิติรัฐ ดังนั้นหากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ เจ้าหน้าที่ตำรวจย่อมไม่มีอำนาจกระทำได้ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุม ซึ่งมีบทบาทเกี่ยวข้องโดยตรงกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รวมตัวชุมนุมเรียกร้อง จึงจำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมเป็นสำคัญ

นอกจาก เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องปฏิบัติหน้าที่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ และต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมเป็นสำคัญแล้ว ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ได้แก่ นโยบายของรัฐบาล นโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จรรยาบรรณตำรวจ และคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวด้วย

จากการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการชุมนุมสาธารณะ พบว่า

1. ปัจจัยด้านสิทธิและเสรีภาพภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมส่วนใหญ่เข้าใจว่า ผู้ชุมนุมมีสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ แต่ในการนำมาปฏิบัติยังไม่เป็นรูปธรรม กล่าวคือ ในบางครั้ง เจ้าหน้าที่ตำรวจยังคงปฏิบัติต่อผู้ชุมนุมด้วยความรุนแรง โดยมีได้คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุมแม้แต่น้อย

แต่ทั้งนี้ ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมขณะปฏิบัติหน้าที่ เช่น การยั่วยุทางอารมณ์ด้วยวาจา กริยา ท่าทาง จากผู้ชุมนุม ได้ส่งผลกระทบต่ออารมณ์และพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วย

2. ปัจจัยด้านคำสั่งของผู้บังคับบัญชา

สำหรับคำสั่งของผู้บังคับบัญชาแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจทุกคนย่อมถือว่ามีความสำคัญและต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด เนื่องจากเป็นแบบแผนที่ถือปฏิบัติสืบเนื่องติดต่อกันมาเป็นเวลายาวนาน จนได้ชื่อว่าเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของตำรวจ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับการชุมนุม คำสั่งของผู้บังคับบัญชาจึงมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีอำนาจในการ

ตัดสินใจจะต้องรอฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาในหน่วยของตน ซึ่งรับนโยบายมาจากผู้บังคับบัญชา ระดับสูงขึ้นไปอีกทอดหนึ่ง

3. ปัจจัยด้านนโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับการชุมนุม นโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ นโยบายส่วนใหญ่จะออกมาในขณะที่เกิดเหตุการณ์การชุมนุม หรือออกมาเพื่อเตรียมพร้อมกับเหตุการณ์ที่กำลังจะเกิดขึ้น ซึ่งจะออกมาในรูปของหนังสือราชการภายในองค์กร โดยได้กำหนดแนวทางปฏิบัติต่อผู้ชุมนุมและแนวทางแก้ไขปัญหาการชุมนุม ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในเวลานั้น

4. ปัจจัยด้านนโยบายของรัฐบาล

นโยบายของรัฐบาลถือเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการชุมนุมสาธารณะ เนื่องจากนโยบายของรัฐบาล ถือเป็นนโยบายระดับประเทศ ที่องค์กรตำรวจและเจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องอาศัยเป็นแนวทางในการออกนโยบายขององค์กรและออกคำสั่งในการปฏิบัติหน้าที่ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติ ว่าจะให้ใช้มาตรการที่นุ่มนวลหรือเด็ดขาดในการควบคุมกลุ่มผู้ชุมนุม โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ในการสลายการชุมนุมจะต้องมาจากนโยบายของรัฐบาลเพียงอย่างเดียว

5. ปัจจัยด้านจรรยาบรรณตำรวจ

จรรยาบรรณตำรวจ เป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมสาธารณะ ใช้เหตุผลในเชิงจริยธรรมกับผู้ชุมนุมประท้วงมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ตำรวจส่วนใหญ่กลับไม่ให้ความสำคัญ และหลงลืมไปแล้วว่ามีหลักจรรยาบรรณในวิชาชีพตำรวจกำกับไว้

ดังนั้น เมื่อพิจารณาสมมติฐานที่ว่า ปัจจัยเชิงสถาบัน อันได้แก่ นโยบายรัฐบาล นโยบายสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จรรยาบรรณของตำรวจ คำสั่งผู้บังคับบัญชามีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมสาธารณะมากกว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิและเสรีภาพแล้ว สามารถสรุปได้ว่า

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ และปัจจัยเชิงสถาบัน อันได้แก่ นโยบายของรัฐบาล นโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จรรยาบรรณตำรวจ และคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งสิ้น โดยเฉพาะบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิและเสรีภาพถือเป็นปัจจัยหลักในการปฏิบัติ

หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม เป็นการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างหนึ่ง ซึ่งมีความสอดคล้องกับสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอื่น ๆ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญด้วย อาทิ สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพในการรวมกัน เป็นสมาคม เป็นต้น จึงเป็นปัจจัยที่เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องคำนึงถึงอยู่เสมอว่า แม้เจ้าหน้าที่ตำรวจจะมีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ประชาชนก็เป็นผู้ได้รับการรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายเช่นเดียวกัน

แต่ในทางปฏิบัติ ปัจจัยเชิงสถาบันทั้งหลายต่างมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจมากกว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ กล่าวคือ โดยปกติเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมจะฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเป็นหลัก ซึ่งคำสั่งดังกล่าวจะมาจากนโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่รับมาจากนโยบายของรัฐบาลอีกต่อหนึ่ง ส่วนจรรยาบรรณเป็นปัจจัยที่เจ้าหน้าที่ตำรวจส่วนใหญ่หลงลืมไปว่ามี แสดงให้เห็นว่า นโยบายของรัฐบาลเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะมากที่สุด นโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลรองลงมา

สำหรับประเด็นที่ว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมสาธารณะ ได้ให้ความสำคัญกับการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือ สิทธิเสรีภาพของประชาชน มากกว่ากัน นั้น จากการศึกษา พบว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยตรง ส่วนสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นสิ่งที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจำเป็นต้องคำนึงถึงอยู่เสมอในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในทางปฏิบัติการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจจะขึ้นอยู่กับปัจจัยเชิงสถาบันต่าง ๆ ซึ่งให้ความสำคัญกับความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นสำคัญ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการชุมนุมสาธารณะ จึงให้ความสำคัญกับความสงบเรียบร้อยมากกว่าสิทธิเสรีภาพ

ข้อเสนอแนะ

1. ควรมีการจัดอบรมเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมสาธารณะ ให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนอย่างชัดเจน เพื่อจะได้มีการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น
2. ควรมีการปลูกฝังและเน้นถึงการศึกษาในเรื่อง จรรยาบรรณในวิชาชีพตำรวจ ให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจทุกระดับ ตั้งแต่ในโรงเรียนตำรวจ

3. ควรมีการพัฒนาความรู้ในส่วนราชการภายในองค์กรตำรวจ โดยการเปิดรับข้อมูลข่าวสาร เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเหมาะสมกับสถานการณ์
4. ควรมีการสร้างวิสัยทัศน์และปรับเปลี่ยนทัศนคติของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีต่อการชุมนุมสาธารณะ
5. ควรมีกกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ โดยองค์กรที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ