

บทที่ 4

พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมสาธารณะ ภายใต้เงื่อนไขของปัจจัยเชิงสถาบัน

จากการกล่าวถึงเงื่อนไขของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมสาธารณะมาแล้ว ในบทที่ 3 จะเห็นว่า พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมสาธารณะจะมีความสัมพันธ์กับเงื่อนไขของปัจจัย 2 ประเภท ได้แก่

1. บทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ
2. ปัจจัยเชิงสถาบัน ได้แก่ นโยบายของรัฐบาล นโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จรรยาบรรณตำรวจ และคำสั่งของผู้บังคับบัญชา

ในการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจว่า ปัจจัยเชิงสถาบัน อันได้แก่ นโยบายของรัฐบาล นโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คำสั่งของผู้บังคับบัญชา จรรยาบรรณตำรวจ มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการชุมนุมสาธารณะมากกว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิเสรีภาพ ในบทนี้ จำเป็นจะต้องเข้าใจบทบาทและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการชุมนุม ซึ่งจะส่งผลต่อพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการปฏิบัติดังกล่าว

จากการศึกษาบทบาทและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมสาธารณะ พบว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุม มีภารกิจที่สำคัญ 2 ประการ คือ การควบคุมฝูงชน และการสลายฝูงชน

การควบคุมฝูงชน ถือได้ว่าเป็นภารกิจหลักของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมสาธารณะ เนื่องจากเมื่อเกิดมีการรวมตัวกันขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการรวมตัวเพื่อชุมนุมเรียกร้อง หรือเป็นการชุมนุมเพื่อทำกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น เชียร์กีฬา ชมคอนเสิร์ต เป็นต้น เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องจัดกำลังเพื่อไปคอยควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อยในบริเวณนั้น เพราะเป็นสถานที่ที่อาจทำให้เกิดการระบาดทางอารมณ์ได้ง่าย เช่น ในการแข่งขันฟุตบอล เมื่อคนดูไม่พอใจคำตัดสินของกรรมการ ก็อาจมีการเอาสิ่งของขว้างศีรษะกรรมการ หรือกระโดดลงไปในสนาม หากเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ระงับตั้งแต่ต้นเหตุ ก็อาจก่อให้เกิดการรวมกลุ่มกันทำร้ายทรัพย์สินสาธารณะ หรือทำร้ายร่างกายฝ่ายตรงข้ามได้ และทำให้สามารถควบคุมได้ยากขึ้นด้วย

อาจเกิดคำถามขึ้นว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นการลดทอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเชียร์กีฬาหรือไม่ นั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า การที่บุคคลจะใช้สิทธิของตนหรือ

กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง การกระทำนั้นย่อมต้องไม่ไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น จึงจะกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่า การกระทำของผู้ใดมีลักษณะที่จะไปกระทบหรือก้าวก่ายสิทธิของผู้อื่น เจ้าหน้าที่ตำรวจย่อมมีอำนาจที่จะป้องกันและระงับเหตุดังกล่าวได้

การปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมฝูงชนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จึงเป็นการจำกัดวงหรือวางกรอบ เพื่อไม่ให้การรวมตัวของฝูงชนพัฒนาก่อตัวกลายเป็นม็อบเท่านั้น มิได้มุ่งที่จะเข้า ทำการสลายการชุมนุม

ทำให้อาจมีข้อสงสัยได้ว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าใจความแตกต่างระหว่าง “ฝูงชน” กับ “ม็อบ” หรือไม่ และอย่างไร

พันตำรวจโท กมล พลสมัคร¹ ตำแหน่งผู้บังคับกองร้อย กองร้อยที่ 6 กองกำกับการป้องกันและปราบปรามจลาจล ได้ให้ความเห็นว่า “ฝูงชน เป็นกลุ่มคนที่มีเป้าประสงค์ร่วมกันเพื่อกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งไม่เป็นการรบกวนสิทธิของบุคคลอื่น ต่างจาก ม็อบ ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่มีการแสดงออกโดยฝ่าฝืนกฎหมาย ก้าวร้าวรุนแรง”

ร้อยตำรวจตรี สมชาย สอนธิทะปัญญา² ตำแหน่งผู้บังคับหมู่ กองร้อยที่ 3 กองกำกับการป้องกันและปราบปรามจลาจล ได้ให้ความเห็นว่า “ฝูงชน เป็นกลุ่มคนที่มารวมตัวกันเพื่อเรียกร้องต่อรัฐบาล โดยสงบเรียบร้อย ต่างจาก ม็อบ ซึ่งเป็นการรวมตัวโดยไม่สงบ กระทำการรุนแรง และก่อความวุ่นวายขึ้นในสังคม”

ดาบตำรวจ ยงยุทธ อ่อนทอง³ ตำแหน่งผู้บังคับหมู่ กองร้อยที่ 2 กองกำกับการป้องกันและปราบปรามจลาจล ได้ให้ความเห็นว่า “ฝูงชน เป็นเพียงกลุ่มคนที่รวมตัวกันเพื่อเรียกร้อง ในจุดมุ่งหมายเดียวกัน ต่างจาก ม็อบ เป็นฝูงชนที่มีลักษณะบ้าคลั่ง ก่อความวุ่นวาย ก่อความไม่สงบ”

¹ สัมภาษณ์ กมล พลสมัคร, ผู้บังคับกองร้อย กองกำกับการป้องกันและปราบปรามจลาจล, 18 กุมภาพันธ์ 2547.

² สัมภาษณ์ สมชาย สอนธิทะปัญญา, ผู้บังคับกองร้อย กองกำกับการป้องกันและปราบปรามจลาจล, 18 กุมภาพันธ์ 2547.

³ สัมภาษณ์ ยงยุทธ อ่อนทอง, ผู้บังคับหมู่ กองกำกับการป้องกันและปราบปรามจลาจล, 18 กุมภาพันธ์ 2547.

เจ้าสิบตำรวจ ดวงกมล สัจจะบุตร⁴ ตำแหน่งผู้บังคับหมู่ กองร้อยที่ 1 กองกำกับการป้องกันและปราบปรามจลาจล เห็นว่า “ฝูงชน เป็นการรวมกลุ่มกันเพื่อเรียกร้องธรรมดาต่างจากม็อบซึ่งเป็นฝูงชนที่ถูกกระตุ้นด้วยอารมณ์ให้แสดงออกถึงการกระทำที่รุนแรง”

จะเห็นว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจกองกำกับการป้องกันและปราบปรามจลาจล ทั้งในระดับสัญญาบัตรและระดับชั้นประทวน เข้าใจถึงความแตกต่างของการรวมตัวในลักษณะ “ฝูงชน” และ “ม็อบ” ได้ดีพอสมควร แต่ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ตำรวจจะสามารถแยกแยะความแตกต่างของฝูงชนและม็อบได้ดีเพียงใด จึงเป็นประเด็นที่น่าจับตามองอย่างยิ่ง

จากการให้ความหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจกองกำกับการป้องกันและปราบปรามจลาจล โดยสรุปคือ ฝูงชน เป็นเพียงกลุ่มคนที่รวมตัวกัน เพื่อทำกิจกรรมร่วมกัน หรือเพื่อเรียกร้องในเป้าหมายหรือจุดมุ่งหมายอย่างเดียวกัน ต่างจาก ม็อบ ซึ่งเป็นฝูงชนที่บ้าคลั่ง มีลักษณะที่จะก่อให้เกิดความวุ่นวายถึงขั้นจลาจล จากความหมายดังกล่าว ทำให้มีคำถามต่อไปว่า เหตุการณ์แบบใดที่เจ้าหน้าที่ตำรวจถือว่าเป็นการก่อความวุ่นวายถึงขั้นจลาจล ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจได้แบ่งระดับของเหตุการณ์การชุมนุมออกเป็น 3 ระดับ⁵

- 1) หากกลุ่มผู้ชุมนุมยังคงชุมนุมกันอยู่ในบริเวณที่จัดให้ และใช้วิธีการพูดปราศรัยกันธรรมดา ต้องถือว่าเป็นการชุมนุมโดยสงบ
- 2) หากกลุ่มผู้ชุมนุมมีการใช้สิ่งขว้างปา หรือพยายามปีนป่ายเข้าไปในสถานที่ของทางราชการ ย่อมถือเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบ แต่ไม่ถึงขั้นจลาจล
- 3) หากกลุ่มผู้ชุมนุมมีเป้าหมายทำลายทรัพย์สิน หรือมุ่งทำร้ายร่างกาย หรือชีวิต ย่อมถือว่าเป็นการชุมนุมที่อาจก่อความวุ่นวายถึงขั้นจลาจล

ทั้งนี้ แนวปฏิบัติในการควบคุมฝูงชนและการสลายฝูงชนที่เจ้าหน้าที่ตำรวจถือปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันนั้น ได้มีกำหนดไว้ในคู่มือปฏิบัติในการควบคุมฝูงชนเพียงอย่างเดียว ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่า ต้องเป็นเหตุกรณีในลักษณะใด ระดับความรุนแรงขนาดไหน ต้องใช้วิธีการใด โดยเฉพาะแนวทางในการสลายการชุมนุม ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจยังคงต้องรอรับนโยบายจากรัฐบาลก่อน ซึ่งบางครั้งเหตุการณ์ก็มีความรุนแรงถึงขนาดที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นควรจะมีการเข้าสลายการชุมนุมได้แล้ว แต่ยังทำไม่ได้ เพราะยังไม่มียุทธศาสตร์จากรัฐบาล ซึ่งแสดงให้เห็นถึงบทบาทที่ไม่มีความเป็นอิสระขององค์กรตำรวจ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเกี่ยวข้อง

⁴ สัมภาษณ์ ดวงกมล สัจจะบุตร, ผู้บังคับหมู่ กองกำกับการป้องกันและปราบปรามจลาจล, 18 กุมภาพันธ์ 2547.

⁵ สัมภาษณ์ ยงยุทธ อ่อนทอง, ผู้บังคับหมู่ กองกำกับการป้องกันและปราบปรามจลาจล, 3 มีนาคม 2547.

กับกระบวนการยุติธรรม โดยการนำตัวผู้กระทำความผิดไปดำเนินคดี จึงควรเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระจากอำนาจการเมืองและอำนาจบังคับบัญชา ไม่ควรต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาล

อีกทั้งในทางกฎหมาย คู่มือปฏิบัติในการควบคุมฝูงชนดังกล่าว เป็นเพียงข้อบังคับที่ใช้บังคับกันภายในองค์กรเท่านั้น จึงมีผลผูกพันเฉพาะภายในองค์กรตำรวจมิใช่กฎหมายที่จะมีผลผูกพันประชาชนทุกคน ดังนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงไม่สามารถอ้างได้ว่าคู่มือที่กำหนดไว้ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรมีการวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในการสลายฝูงชนขึ้น โดยมีการกำหนดว่า การชุมนุมสถานที่ใด ลักษณะใด เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถสลายการชุมนุมได้เอง เช่น การชุมนุมบริเวณคันทนา กับการชุมนุมบริเวณทำเนียบรัฐบาล แม้จะมีลักษณะความรุนแรงเช่นเดียวกัน แต่เมื่อการชุมนุมบริเวณคันทนา มิได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อื่น เจ้าหน้าที่ตำรวจย่อมไม่มีอำนาจเข้าสลายการชุมนุมดังกล่าวได้ เนื่องจากเป็นสิทธิเสรีภาพที่ผู้ชุมนุมมีตามกฎหมาย

ตามปกติแล้ว เมื่อมีการชุมนุมเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจประจำท้องที่ต้องเข้าไปคอยควบคุมดูแลสถานการณ์ก่อน หากเห็นว่ากำลังไม่พอ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่มีหน้าที่ประจำอยู่แล้ว หรือเหตุการณ์มีที่ท่าว่าจะยืดเยื้อ หรือจะมีความรุนแรงเกิดขึ้น ก็จะมีกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจจากกองกำกับการป้องกันและปราบปรามจลาจล ซึ่งมีหน้าที่หลักในการป้องกันและดูแลความสงบเรียบร้อยของประชาชนเมื่อเกิดเหตุการณ์การรวมตัวของผู้ชุมนุมประท้วงมาสนับสนุน แต่หากรัฐบาลมีนโยบายให้ทำการสลายการชุมนุม เจ้าหน้าที่ตำรวจกองกำกับการป้องกันและปราบปรามจลาจลจะกลายมาเป็นด่านหน้าในการสลายการชุมนุม เพราะมีหน้าที่ควบคุมฝูงชนสลายการชุมนุมและปราบปรามจลาจล และมีอาวุธยุทธโธปกรณ์ครบถ้วนและทันสมัย

กองกำกับการป้องกันและปราบปรามจลาจล มีกำลังพล 6 กองร้อย กำลังพลส่วนใหญ่ คือ กองร้อยที่ 1 2 3 4 และ 6 มีหน้าที่ควบคุมฝูงชน สลายการชุมนุมและปราบปรามจลาจล เป็นหลัก สำหรับในกองร้อยที่ 5 เรียกว่า หน่วยอรินทราช 16 มีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมร้ายแรง การก่อการร้ายสากล การแก้ปัญหาตัวประกัน การถวายอารักขาพระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ การรักษาความปลอดภัยให้กับนายกรัฐมนตรี และอาคันตุกะของผู้นำประเทศ ซึ่งก่อนการศึกษา พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่จะเข้าใจว่า หน่วยอรินทราช 16 เป็นหน่วยเสริมกำลังพลให้กับหน่วยอื่น ๆ รวมถึงหน่วยที่มีหน้าที่ควบคุมฝูงชนและปราบปรามจลาจล ในกรณีที่หน่วยกำลังหลักไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น จากการศึกษาทำให้ทราบว่า กำลังพลของทั้งสองส่วนแยกภารกิจหลักออกจากกันอย่างชัดเจน

สำหรับอุปกรณ์ต่าง ๆ ได้แก่ หมวกเหล็ก โล่ กระบอง หรือแก๊สน้ำตา ที่จะได้เห็นในการควบคุมฝูงชนและการสลายการชุมนุม นั้น เจ้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการชุมนุม ได้อธิบายว่า อุปกรณ์เหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการควบคุมฝูงชนและการสลายการชุมนุมเป็นอย่างมาก ข้อสำคัญคือ เป็นการข่มขวัญผู้ชุมนุมให้เกิดความเกรงกลัวและไม่กล้าที่จะกระทำการรุนแรงขึ้น ซึ่งโดยหลักแล้วต้องมีไว้เพื่อเตรียมรับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และนำมาใช้ในลักษณะแล้วแต่ชนิดของอุปกรณ์ เช่น กระบองมีไว้เคาะให้เกิดเสียงเพื่อเป็นการข่มขวัญ และเพื่อให้เกิดความพร้อมเพรียงในการปฏิบัติหน้าที่ โล่มีไว้กำบังสิ่งของที่ผู้ชุมนุมโยนหรือขว้างปามา ส่วนแก๊สน้ำตา ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่คิดว่ามีอันตรายและมีความร้ายแรงเกินไปนั้น แต่ในความเป็นจริงจะมีฤทธิ์เพียงไม่นาน และไม่มีอันตรายร้ายแรงอย่างที่ทุกคนเข้าใจ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการชุมนุมส่วนใหญ่จะเคยโดนกันมาแล้วทั้งนั้น เพราะในตอนฝึกจะมีการทดลองใช้แก๊สน้ำตาจริงในการปฏิบัติ ส่วนปืนเป็นอาวุธที่ห้ามพกพาเข้าไปในสถานที่ที่มีการชุมนุมโดยเด็ดขาด เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่า หากมีเสียงปืนดังขึ้น ไม่ว่าจะจากที่ไหน หรือจากใครก็ตาม เจ้าหน้าที่ตำรวจก็จะได้รับการแจ้งเตือนเป็นกลุ่มแรก

แต่ในบางครั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจกลับใช้เครื่องมือเหล่านั้นไปในทางที่มีชอบ ดังเห็นได้จากสื่อต่าง ๆ ที่มักจะปรากฏภาพเจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำการรุนแรงโดยมิได้คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแม้แต่น้อย เช่น การใช้กระบองทุบตีผู้ชุมนุมเมื่อมีเหตุปะทะกัน ส่งผลให้ฝ่ายผู้ชุมนุมจะเป็นฝ่ายที่ได้รับความเจ็บมากกว่า ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มองว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติหน้าที่โดยมีชอบ และกระทำการเกินกว่าเหตุ ซึ่งในความเป็นจริง ข้อเท็จจริงอาจมาจากผู้ชุมนุมเป็นฝ่ายที่ยั่วอารมณณ์ จนเจ้าหน้าที่ตำรวจจะรับอารมณณ์ไม่ได้ เนื่องจากโดยลึก ๆ แล้วมนุษย์เรามีสัญชาติญาณในการใช้ความรุนแรงฝังอยู่ในตัวทุกคน นั่นคือ หากไม่มีสิ่งกีดขวาง ไม่มีการหักท้วง ประกอบกับมีสถานการณ์ต่าง ๆ เข้ามาบีบบังคับ สัญชาติญาณเหล่านั้นอาจจะถูกนำออกมาใช้

ในขณะที่เดียวกัน กลุ่มผู้ชุมนุมอาจเกิดอาการรับไม่ได้กับอาการวางเฉยของรัฐบาลกับปัญหาที่พวกเขาต้องเผชิญอยู่ จนต้องตัดสินใจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งไป เช่น การบุกเข้าทำเนียบรัฐบาล การปิดล้อมกระทรวงการคลัง การปิดถนน เป็นต้น แม้จะไม่รู้เลยว่าทำไปแล้วจะเกิดอะไรขึ้นมาบ้าง แต่กลุ่มผู้ชุมนุมเห็นว่าเป็นยุทธวิธีเดียวที่จะทำให้รัฐบาลหันมาสนใจรวมไปถึงอารมณณ์และบรรยากาศรอบข้าง ณ เวลานั้น ทำให้รู้สึก และกระทำการดังกล่าวไป

เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมสาธารณะ โดยภาระหน้าที่ อารมณณ์ บรรยากาศ และสัญชาติญาณ ก็ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้กับการกระทำตามจิตสำนึก

ของตัวเอง เช่น ถูกกลุ่มผู้ชุมนุมขว้างปาก้อนหิน เอาโคลนมาป้ายหน้า พุดจากระทบกระแทกแตกตื้น เป็นต้น รวมถึงบรรยากาศ อารมณ์ และหน้าที่การทำงาน จึงอาจเกิดเหตุที่ไม่น่าเกิดขึ้นมาได้

แต่ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจจำต้องคำนึงเสมอว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจอยู่ในฐานะผู้รักษากฎหมาย หากจะปราบปรามผู้กระทำผิดกฎหมาย เจ้าหน้าที่ตำรวจก็ต้องรักษากฎหมาย และปฏิบัติตามกฎหมายเองด้วย ดังนั้น ไม่ว่าผู้ชุมนุมจะถูกยั่วยุอารมณ์ จนรู้สึกโกรธเพียงใด เจ้าหน้าที่ตำรวจก็ต้องระงับอารมณ์ให้ได้ และหาวิธีการที่นุ่มนวลและเหมาะสมมาปฏิบัติต่อผู้ชุมนุม

ดาบตำรวจ ยงยุทธ อ่อนทอง⁶ เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเคยเป็นครูฝึกและมีประสบการณ์เกี่ยวกับการชุมนุมมาเป็นเวลานาน ได้แบ่งประเภทของผู้ชุมนุมเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1) กลุ่มผู้ชุมนุมที่มีความเดือดร้อนและมาเรียกร้องด้วยตนเอง ผู้ชุมนุมกลุ่มนี้จะเดินทางมาแบบไม่ได้มีการเตรียมตัวกันมาก่อน ส่วนใหญ่จะมาเพื่อยื่นข้อเสนอหรือข้อเรียกร้อง อาจมีการจัดปราศรัยเพียงเล็กน้อย เมื่อได้ข้อตกลงเป็นการยุติก็จะเดินทางกลับภูมิลำเนาของตน ซึ่งส่วนใหญ่จะชุมนุมกันอย่างสงบ พุดกันรู้เรื่อง และไม่ค่อยมีปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุม

2) กลุ่มผู้ชุมนุมที่มีความเดือดร้อน แต่มีผู้นำหรือแกนนำซึ่งมีผลประโยชน์แอบแฝงเป็นผู้นำมา ซึ่งบางครั้งมีข้อเรียกร้องแปลก ๆ ที่รัฐบาลไม่สามารถให้ได้ เพื่อเป็นการยื้อเวลา เช่น เรียกร้องขอค่าเสียเวลา ค่าเสียโอกาส ในช่วงที่มีการปิดเขื่อนปากมูล เป็นต้น การชุมนุมของบุคคลกลุ่มนี้ มักมีปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุม เนื่องจากผู้ชุมนุมไม่ยอมรับฟังคำพูดของเจ้าหน้าที่ตำรวจในระดับผู้ปฏิบัติ จึงทำให้ควบคุมยาก

3) กลุ่มผู้ชุมนุมที่ไม่มีความเดือดร้อน แต่ยกความเดือดร้อนของผู้อื่นมาเป็นข้ออ้าง ความเดือดร้อนเป็นของกลุ่มที่ 1 และ 2 และผู้ชุมนุมกลุ่มนี้แทรกตัวเข้ามา โดยมีผู้นำมา และได้รับคำตอบแทนจากผู้ผู้นำมา โดยสังเกตได้จากการรวมกลุ่มจะไม่มีความหนาแน่นและขาดความสามัคคีภายในกลุ่ม ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ชุดหาข่าวลงไปหาข่าวได้โดยง่าย เพราะส่วนใหญ่ผู้ชุมนุมเหล่านี้จะไม่มีเป้าหมายหรืออุดมการณ์ในการชุมนุม แต่จะทำได้เพื่อเงินเท่านั้น และเมื่อการปราศรัยจบลงผู้ชุมนุมกลุ่มนี้ก็จะเริ่มทยอยกันกลับก่อน ซึ่งอาจเรียกกลุ่มผู้ชุมนุมกลุ่มนี้ว่า "กลุ่มรับจ้าง"

⁶ สัมภาษณ์ ยงยุทธ อ่อนทอง, 3 มีนาคม 2547.

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจระดับผู้ปฏิบัติงานหนึ่งซึ่งไม่ประสงค์จะออกนาม ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า ยังมีอีกกลุ่มหนึ่งที่เรามากจะได้นิยามว่า “มือจับตึง” คือเป็นกลุ่มที่รัฐบาลหรือรัฐมนตรีเป็นผู้จัดขึ้นมา และลงไปแก้ไขปัญหานั้นด้วยตนเอง โดยที่ได้มีการตกลงถึงข้อยุติกันไว้ก่อนแล้ว ซึ่งในการชุมนุมลักษณะนี้จะมีการสร้างภาพให้ดูน่ากลัวและรุนแรง จนถึงขนาดเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าสกัดกันไม่อยู่ แต่เมื่อผู้มีอำนาจ(รัฐมนตรี) เข้าไปเจรจาทำความเข้าใจกับกลุ่มผู้ชุมนุมเพียงไม่นาน การชุมนุมก็จะสงบลงทันที และผู้ชุมนุมจะเข้ามาขอโทษขอโพยต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเหมือนกับว่าไม่เคยมีปัญหากันมาก่อน

เจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการชุมนุมมาเป็นเวลานาน ได้ให้ความเห็นว่า “เหตุการณ์ดังกล่าวไม่น่าจะแก้ปัญหามาได้ภายในเวลาเพียง 1 – 2 ชั่วโมง แสดงให้เห็นว่าปัญหาดังกล่าวมีการแก้ไขกันไว้ก่อนแล้ว การกระทำดังกล่าวก็เปรียบเสมือนเป็นละครฉากหนึ่งเท่านั้น” เช่นเดียวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหน้ากระทรวงคมนาคม (สมัยรัฐบาลชวนฯ) เจ้าหน้าที่ตำรวจได้คาดการณ์กันไว้ว่า ถ้ารัฐมนตรีออกมาเจรจาเมื่อใด การชุมนุมที่ยืดเยื้อ รุนแรง ก็จะสงบลงทันที ซึ่งก็เป็นไปตามที่เจ้าหน้าที่ตำรวจคาดการณ์กันไว้ ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งระดับผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติไม่กล้าที่จะออกคำสั่งหรือกระทำการใด ๆ กับกลุ่มผู้ชุมนุมมากนัก จะต้องรอนโยบายจากรัฐบาลเป็นสำคัญ เพราะกลัวว่าถ้ากระทำการใด ๆ ไปแล้ว อาจทำให้เกิดปัญหาตามมาภายหลัง เช่น กลุ่มผู้ชุมนุมเอาก้อนหินขว้างหัวเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือมีการทำลายทรัพย์สินสาธารณะ ซึ่งผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งการได้ แต่ไม่ออกคำสั่งใด ๆ เนื่องจากกลัวปัญหาที่จะตามมา จึงตั้งรับรอดูสถานการณ์และรอรับนโยบายจากรัฐบาล

จะเห็นได้ว่า หลายครั้งที่รัฐบาลได้นำเอาความเดือดร้อนของประชาชนมาเป็นเครื่องมือในการหาเสียง หาความดีความชอบให้กับตนเอง โดยที่ประชาชนผู้เดือดร้อนเข้าใจว่า รัฐบาลเข้าใจปัญหาของประชาชน และพยายามจะแก้ปัญหให้กับประชาชน ความดีความชอบจึงตกอยู่กับรัฐบาล ส่วนเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลผู้ชุมนุมและสลายการชุมนุมในเหตุการณ์ดังกล่าว มักได้รับการตำหนิและถูกมองว่ากระทำการเกินกว่าเหตุ หรือกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ปัญหาเหล่านี้เจ้าหน้าที่ตำรวจและองค์กรต้องร่วมมือกันแก้ไขปัญห สร้างภาพลักษณ์ใหม่ขององค์กรตำรวจและเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยเริ่มมองจากที่มาของปัญหาว่าเกิดจากตัวเจ้าหน้าที่ ตัวองค์กร หรือตัวนโยบาย และพยายามแก้ไขให้ตรงจุดตรงประเด็น เช่น หากเป็นเพราะตัวเจ้าหน้าที่ตำรวจขาดความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการชุมนุม สำนักงานตำรวจแห่งชาติก็จำเป็นต้องจัดหลักสูตรฝึกอบรมเกี่ยวกับการควบคุมฝูงชนและการสลายการชุมนุมให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการชุมนุมทุกนาย ทั้งที่เป็นกำลังพลโดยตรงและกำลังพลสนับสนุน และทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ

แต่หากเป็นเพราะนโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติย่อมต้องกลับไปพิจารณานโยบายหรือคำสั่งนั้น ๆ ว่า ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมหรือไม่ หากใช่ ก็ควรจะออกมารับผิดชอบต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น แต่หากเป็นเพราะเหตุปัจจัยอื่นนอกเหนือจากที่องค์กรตำรวจจะเข้าไปแก้ไขได้ ก็คงต้องเป็นหน้าที่ของรัฐบาลหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้แก้ไขปัญหานั้นเอง เจ้าหน้าที่ตำรวจและองค์กรตำรวจก็คงทำได้เพียงแก้ไขในส่วนที่เป็นปัญหาภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรเท่านั้น

จึงต้องวิเคราะห์พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจภายใต้ปัจจัยหลักสองประการ คือ

1. พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ
2. พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจภายใต้ปัจจัยเชิงสถาบัน

พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของไทยที่ผ่านมา ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน สิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญนั้นถือเป็นคุณค่าสูงสุด ที่การใช้อำนาจในทุกระดับและทุกส่วนจะต้องผูกพันและยึดถือปฏิบัติตาม ทั้งในการตรากฎหมาย การใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น จะกระทำได้ก็โดยบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยจะกระทบการเตือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้ (มาตรา 29)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมไว้โดยชัดแจ้ง ในมาตรา 44 กำหนดให้ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งคำว่า เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ หมายความว่า สิทธิที่ประชาชนจะมีเสรีภาพในการจัดชุมนุม รวมกลุ่มกัน เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นโดยสงบหรือเรียกร้องแสดงความคิดเห็น เพื่อให้รัฐบาลดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความต้องการของตน โดยการชุมนุมจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่สุจริตไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวาย หรือขัดต่อหลักความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง แต่เสรีภาพในการชุมนุมอาจถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งในปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะจำนวนมากที่เป็นการจำกัดหรือลดทอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมสาธารณะ แต่ไม่มีกฎหมายที่ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประชาชน

วสันต์ พาณิช⁷ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้สัมภาษณ์แก่ผู้ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า “บทบัญญัติในกฎหมายหลายฉบับสมควรได้รับการแก้ไขหรือยกเลิกได้แล้ว เพราะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เช่น ความผิดฐานมั่วสุม ในมาตรา 215 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งกำหนดว่า การรวมตัวกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป โดยกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ย่อมมีความผิด เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยตรง”

วสันต์ ได้ให้สัมภาษณ์เพิ่มเติมว่า “เมื่อไม่นานมานี้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือขอความเห็นจากสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เรื่อง การออกกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะ โดยการกำหนดรูปแบบ ขอบเขต ระดับ ของการชุมนุมและบทลงโทษเฉพาะ ซึ่งผมเห็นว่า กฎหมายดังกล่าวจะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมตามมาตรา 44 อย่างเห็นได้ชัด และบทลงโทษสำหรับผู้กระทำความผิดต่าง ๆ ในการชุมนุม ก็ได้มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาอยู่แล้ว เช่น ความผิดฐานทำร้ายร่างกาย (มาตรา 297) ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ (มาตรา 358) เป็นต้น ดังนั้น หากจะให้ผู้ชุมนุมที่กระทำความผิดฐานเดียวกันกับบุคคลทั่วไป แต่ต้องได้รับโทษหนักกว่า ย่อมถือเป็นการเลือกปฏิบัติ ซึ่งขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ”

พิทักษ์ เกิดหอม⁸ ผู้ประสานงานศูนย์กฎหมายสิทธิมนุษยชน สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.) ให้สัมภาษณ์แก่ผู้ศึกษาในประเด็นเรื่องการออกกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะว่า “กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการชุมนุมนั้นมืออยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องออกกฎหมายเฉพาะ เนื่องจากจะเป็นการไปกำกับรายละเอียดในการปฏิบัติ และเป็น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ”

สำหรับผู้ศึกษา เห็นว่า การออกกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะ หากเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพประชาชน ย่อมขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่หากเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการชุมนุมสาธารณะ อาทิ การกำหนดขั้นตอน วิธีการ ในการควบคุมและสลายการชุมนุม การเดินขบวน อย่างประนีประนอม ย่อมมีความสำคัญและจำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เนื่องจากในปัจจุบัน แม้จะมีคู่มือปฏิบัติในการควบคุมฝูงชนเป็นแนวทางในการควบคุมและสลายการชุมนุมอยู่แล้วก็ตาม แต่คู่มือฯ กลับไม่มีความหมายในทางปฏิบัติ ดังนั้น ในการออกกฎหมายเฉพาะ จะเป็นการลดบทบาทของ

⁷ สัมภาษณ์ วสันต์ พาณิช, กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 22 มีนาคม 2547.

⁸ สัมภาษณ์ พิทักษ์ เกิดหอม, ผู้ประสานงานศูนย์กฎหมายสิทธิมนุษยชน, 16 เมษายน 2547.

ปัจจัยเชิงสถาบันอื่น ๆ อันได้แก่ นโยบายของรัฐบาล นโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และ คำสั่งของผู้บังคับบัญชา ที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นอย่างมาก ในเวลานี้

นอกจากรัฐธรรมนูญจะบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนแล้ว รัฐธรรมนูญยังมีบทบัญญัติที่คุ้มครองไม่ให้เกิดการใช้สิทธิของบุคคลหนึ่งไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นด้วย ซึ่งเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดูแลและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ให้แก่ประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน เจ้าหน้าที่ตำรวจในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรหนึ่ง ซึ่งมีหน้าที่ดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จึงต้องอยู่ภายในกรอบแห่งรัฐธรรมนูญเท่านั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ การออกกฎหมายลูกหรือกฎหมายลำดับรอง จึงต้องอาศัยรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายแม่บท โดยกฎหมายดังกล่าวจะขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไม่ได้ ดังนั้น การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็น สำคัญ เพราะฉะนั้นในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ย่อมต้อง อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเป็นเงื่อนไขในการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักนิติรัฐ

แต่ในทางปฏิบัติ แม้ว่าจะมีกฎหมายซึ่งอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการใด ๆ ต่อผู้ฝ่าฝืนได้ก็ตาม เช่น กรณีผู้ชุมนุมได้เข้าปิดถนน ซึ่งมีลักษณะเป็นการกีดขวางการจราจรทางบก ทำให้ผู้สัญจรไปมาไม่สามารถใช้เส้นทางดังกล่าวได้ อันเป็นความผิดฐานกีดขวางทางสาธารณะอันเป็นอุปสรรคต่อความปลอดภัยและความสะดวก ของประชาชน ตามมาตรา 385 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจจับกุม ผู้กระทำความผิดดังกล่าวมาดำเนินคดีได้ตามกฎหมาย แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจจำเป็นต้องใช้ วิจารณญาณและดุลพินิจมาประกอบการตัดสินใจด้วย พันตำรวจเอก ลือชัย สุดยอด⁹ ผู้กำกับการ กองกำกับการป้องกันและปราบปรามจลาจล ได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่า "ในการออกคำสั่งแก่ ผู้ได้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาจำเป็นต้องใช้วิจารณญาณอย่างสูง และควรมีการนำหลักรัฐศาสตร์ มาใช้ด้วย กล่าวคือ การใช้วิธีการเจรจาประนีประนอมกับผู้นำหรือแกนนำของกลุ่มผู้ชุมนุม เช่น ตกลงกันว่าให้ปิดถนนได้ครึ่งชั่วโมง เมื่อถึงเวลาต้องสลายการชุมนุมทันที กลุ่มผู้ชุมนุมส่วนใหญ่ ก็จะปฏิบัติตามที่ตกลงกันได้ แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาท่านใดที่ขาดความรู้ความเข้าใจ และใช้เพียง หลักกฎหมายจัดการกับกลุ่มผู้ชุมนุม โดยใช้วิธีผลักดันกลุ่มผู้ชุมนุมให้เกิดการสลายตัว แต่หาก

⁹ สัมภาษณ์ ลือชัย สุดยอด, ผู้กำกับการกองกำกับการป้องกันและปราบปรามจลาจล, 3 มีนาคม 2547.

ทำไม่สำเร็จ สลายกลุ่มผู้ชุมนุมไม่ได้ก็จะยิ่งทำให้อารมณ์ของผู้ชุมนุมรุนแรงมากขึ้น จากที่จะปิดถนนเพียงครึ่งชั่วโมงก็อาจเป็น 5 ชั่วโมงเลยทีเดียว”

แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้ดุลพินิจควบคุมไปกับการใช้กฎหมาย ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจนำหลักกฎหมายมาปรับใช้เพียงอย่างเดียวไม่ได้ ย่อมต้องนำหลักในทางรัฐศาสตร์ เช่น การเจรจา (การทูต) มาใช้ด้วย เพื่อเป็นการผ่อนคลายความรุนแรงของการชุมนุมลงได้บ้าง แนวทางปฏิบัติเหล่านี้ควรได้รับการบรรจุไว้ในหลักสูตรฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมสาธารณะด้วย

พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจภายใต้ปัจจัยเชิงสถาบัน

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมสาธารณะ นอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ยังมีปัจจัยเชิงสถาบัน อันได้แก่ นโยบายของรัฐบาล นโยบายสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จรรยาบรรณตำรวจ และคำสั่งของผู้บังคับบัญชา เป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวด้วย

จากการศึกษา พบว่า นโยบายของรัฐบาลถือเป็นปัจจัยสำคัญที่มากำหนดบทบาทของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งได้แก่ มติคณะรัฐมนตรี ที่ออกมาเป็นแนวทางให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจใช้ในการตอบโต้ต่อกลุ่มผู้ชุมนุมว่าจะให้เป็นไปในลักษณะใดหรือรูปแบบใด

ดังเช่น มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2545 โดยมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ สามารถใช้มาตรการขั้นเด็ดขาดจัดการกับกลุ่มผู้ชุมนุมต่าง ๆ เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุม ซึ่งส่งผลให้เกิดกรณีความรุนแรงขึ้นในหลาย ๆ พื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นกรณีชาวบ้านจังหวัดลำพูนต้องถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจบุกเข้าไปทำลายบ้านเรือนและรถถอนพืชพันธุ์ที่ชาวบ้านปลูกไว้ พร้อมทั้งจับกุมชาวบ้านจำนวน 7 คน ชื้อหาบุคคลในพื้นที่ส่วนบุคคล ทั้งที่ชาวบ้านชาวบ้านได้ออกมาชุมนุมก็เพื่อเรียกร้องให้ส่วนราชการได้เข้ามาตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิในที่ดินดังกล่าวว่าได้ออกโดยชอบหรือไม่¹⁰

หรือเหตุการณ์ที่จังหวัดกระบี่ เจ้าหน้าที่อุทยานได้นำกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจและอาสาสมัครจำนวนมากเข้ามาล้อมและเผาเพิงพักของชาวบ้านซึ่งปลูกไว้เพื่อพักพิงยามออกทำการประมง ที่เกาะไม้ไผ่ อำเภอเหนือคลอง จังหวัดกระบี่ ในช่วงที่ชาวบ้านกลับไปปฏิบัติพิธี

¹⁰ ไทยรัฐ (15 มิถุนายน 2545) : 16.

ทางศาสนา ซึ่งเป็นที่ดินที่ชาวบ้านอยู่อาศัยและทำมาหากินมาเป็นเวลานาน และอยู่ในช่วงการตรวจสอบสัญญาเช่าที่ดิน เพื่อแจกจ่ายให้กับชาวบ้านที่ไม่มีที่ดินทำกิน¹¹

จากเหตุการณ์ข้างต้นมีหลายฝ่ายได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้¹² จรัล ดิษฐาอภิชัย กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เห็นว่า “การแก้ไขปัญหานั้นต้องดูจากสาเหตุของปัญหาและต้องมีมาตรการอื่น ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง และต้องดูด้วยว่ากฎหมายกับสิทธินั้นเกี่ยวข้องกันอย่างไร การใช้กฎหมายนั้นยังต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย ความจริงมีกฎหมายรองรับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่แล้ว แต่การออกมติ 23 เมษายนนี้ ทำให้เหมือนกับเป็นการเปิด “ไฟเขียว” ให้กับเจ้าหน้าที่มากยิ่งขึ้น ซึ่งประชาชนก็มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการคัดค้านและตรวจสอบรัฐบาลเช่นกัน เพราะฉะนั้นรัฐควรจะยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้”

ฉันทนา บรรพศิริโชติ หัวหน้า อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มองในประเด็นนี้ว่า “การที่รัฐบาลออกมาตรการต่าง ๆ มานั้น ถ้ามองในแง่ดี คงจะมาจากความรู้สึกลึกซึ้งหวาดกลัวประชาชน กลัวว่าการแสดงออกอย่างกว้างขวางของประชาชนจะนำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ มากมาย จนกระทั่งไม่สามารถที่จะควบคุมได้ ซึ่งเป็นตรรกะของภาครัฐ”

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของรัฐนั้น ฉันทนามองว่า “การใช้กฎหมายของภาครัฐ ไม่ได้ใช้ตามหลักกฎหมาย แต่เป็นการใช้กฎหมายต่อสู้กับประชาชน ซึ่งผิดหลักของนิติธรรม”

สำหรับผู้ศึกษา มีความเห็นว่า การแก้ไขปัญหาการชุมนุมของรัฐบาลจากเหตุการณ์ข้างต้น รัฐบาลอาศัยอำนาจจากกฎหมายที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ก็จริง แต่ตามหลักกฎหมายนั้น กฎหมายมีขึ้นเพื่อความเป็นธรรมในสังคม กฎหมายจะเกิดความเป็นธรรมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทได้ ก็ต้องขึ้นอยู่กับผู้ใช้กฎหมายด้วย รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ตำรวจในฐานะผู้ใช้กฎหมายควรจะใช้อำนาจที่รัฐธรรมนูญรองรับในทางที่ไม่ไปกระทบหรือละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่จากการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปเผาบ้านเรือนและรถจักรยานยนต์ที่ประชาชนปลูกไว้ ถือเป็นกรกระทำที่รุนแรงและกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมอย่างมาก กรณีข้างต้นจึงเป็นกรณีที่รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กฎหมายไปในทางที่ไม่เกิดความเป็นธรรมต่อประชาชน และไม่ปฏิบัติตามหลักความชอบด้วยกฎหมายอีกด้วย

¹¹ เดลินิวส์ (17 มิถุนายน 2545) : 21.

¹² “จับกุมคุมขังและเผากระท่อม ความรุนแรงของรัฐต่อประชาชน,” กรุงเทพธุรกิจ (19 มิถุนายน 2545) : 2.

ดังนั้น ในการออกมาตราการต่าง ๆ ตามกฎหมายเพื่อรองรับกับเหตุการณ์ การชุมนุมประท้วง ควรจะออกมาตราการต่าง ๆ โดยขึ้นอยู่กับลักษณะของการชุมนุม นั้น ๆ ด้วย กล่าวคือ หากการชุมนุมนั้นเป็นไปอย่างสงบ ผู้ชุมนุมไม่มีอาวุธ ไม่มีการทำลายทรัพย์สิน ทำร้ายร่างกาย รัฐก็ควรจะใช้มาตรการอย่างสันติวิธี เช่น การเจรจา เพื่อรับทราบปัญหาและหาข้อยุติ แต่หากการชุมนุมเป็นไปโดยไม่สงบ ไม่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจถึงขั้นก่อจลาจล สร้างความวุ่นวายให้กับบ้านเมือง ก็ควรจะใช้มาตรการขั้นเด็ดขาดในการรับมือกับผู้ชุมนุม ทั้งนี้ โดยไม่เป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุม

นอกจากนโยบายของรัฐบาลจะส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ แล้ว นโยบายในการดำเนินการบางอย่างของรัฐบาล ยังสะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจของรัฐบาล โดยไม่เหมาะสม เช่น กรณีการชุมนุมเรียกร้อง ซึ่งเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ ในสังคมประชาธิปไตย คือ เมื่อมีปัญหาหรือความเดือดร้อนเกิดขึ้น ก็จำเป็นต้องมีการแสดงออกเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับรู้และเข้ามาแก้ไข ซึ่งเป็นการใช้สิทธิอย่างถูกต้องตามรัฐธรรมนูญอีกด้วย

แต่ในสังคมไทยที่ผ่านมา รัฐบาลได้มองว่า การเดินขบวนหรือการชุมนุม โดยปิดถนน(ชั่วคราว)ของกลุ่มผู้ชุมนุมนั้นไม่ชอบธรรม เพราะเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพ และสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนโดยทั่วไป และออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าทำการ สลายการชุมนุมดังกล่าวโดยเร็ว แต่ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลเป็นฝ่ายกระทำเอง เช่น ปิดถนน เพื่อจัดงานปีใหม่ (New Year count-down) หรือเดินแบบ (fashion show) ซึ่งได้สร้างความเดือดร้อน ให้กับบุคคลที่สัญจรไปมาและจำเป็นต้องอาศัยเส้นทางเหล่านั้นเป็นอย่างมาก ซึ่งบางครั้ง ใช้ระยะเวลา นานกว่าการชุมนุมเรียกร้อง แต่รัฐบาลกลับมองว่าเป็นความชอบธรรม แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลใช้อำนาจ โดยไม่เหมาะสมและไม่ได้คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมตามที่รัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติรับรองไว้

ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในกรณี เหตุการณ์การชุมนุมเรียกร้องหน้าทำเนียบรัฐบาล ตามประเด็นศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงอาจพิจารณาได้จากข้อเท็จจริง 2 ประการ คือ

1. เหตุการณ์การเรียกร้องของกลุ่มผู้ชุมนุมหน้าทำเนียบรัฐบาล

2. คำพิพากษาของศาลเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ

1. เหตุการณ์การเรียกร้องของกลุ่มผู้ชุมนุมหน้าทำเนียบรัฐบาล

การชุมนุมบริเวณทำเนียบรัฐบาล เป็นสถานที่ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง เนื่องจากเป็น ศูนย์กลางการบริหารงานของรัฐบาล ทำให้มีผู้ชุมนุมเดินทางมาเรียกร้องต่อรัฐบาลในการกำหนด

นโยบายหรือกระทำการสิ่งใดสิ่งหนึ่งตามความต้องการของผู้ชุมนุมเป็นจำนวนมาก ซึ่งในปัจจุบัน กองกำลังการป้องกันและปราบปรามจลาจลต้องจัดกำลังพลไปเฝ้าระวังเหตุ (stand by) อยู่ตลอดเวลา

หลายครั้งที่สองฝ่าย ทั้งกลุ่มผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องประจันหน้ากัน เนื่องจากฝ่ายหนึ่งต้องการคำตอบจากรัฐบาล ส่วนฝ่ายที่เป็นรัฐบาลก็ยังไม่สามารถหาคำตอบให้กับกลุ่มผู้ชุมนุมจนเป็นที่พอใจได้ ภาวะจึงอยู่ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีหน้าที่ในการป้องกันสถานที่ราชการ ซึ่งก็คือ ทำเนียบรัฐบาล โดยเฉพาะหากเจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำการรุนแรง ก็จะได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากบรรดากลุ่มผู้ชุมนุมและแกนนำว่าใช้กำลังเข้าปราบปรามประชาชน แต่หากไม่สามารถป้องกันกลุ่มผู้ชุมนุมไม่ให้นุกเข้าทำเนียบได้ ก็จะถูกตำหนิจากรัฐบาลที่เป็นผู้บังคับบัญชา

จากการศึกษาปัญหาการชุมนุมประท้วงกรณีเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งเป็นปัญหาที่ยืดเยื้อมาเป็นเวลานาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 (สมัยรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้เสนอโครงการจัดสร้างเขื่อนปากมูลขึ้น ก็มีเสียงคัดค้านเกิดขึ้นตามมา จนถึงปี พ.ศ. 2536 (สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย) การรวมตัวคัดค้านการสร้างเขื่อนปากมูลก็ยังคงมีอยู่ ด้วยเหตุผลหลายประการ โดยเฉพาะในเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อม และปัญหาที่ทำกินของชาวบ้าน 15 หมู่บ้าน จำนวน 352 ครอบครัว แต่เมื่อการไฟฟ้าฝ่ายผลิตตกลงใจสร้างเขื่อนเพื่อประโยชน์สาธารณะ ชาวบ้านทั้งหมดจึงยอมอพยพที่ดินเพื่อการสร้างเขื่อนปากมูล โดยรัฐบาลสัญญาว่าจะชดเชยค่าเสียหายให้แก่ชาวบ้าน จนกระทั่งปี พ.ศ. 2537 ก็ยังไม่ได้รับค่าเสียหาย การชุมนุมประท้วงจึงเกิดขึ้นอีกครั้ง โดยชาวบ้านทั้ง 352 ครอบครัวได้เดินทางมาชุมนุมประท้วงต่อรัฐบาลที่หน้าทำเนียบรัฐบาลในเรื่องเรียกร้องค่าชดเชย ค่ารื้อบ้าน ค่าก่อสร้างบ้านใหม่ ตามข้อตกลงที่รัฐบาลให้ไว้กับชาวบ้าน

แม้เวลาจะผ่านมาเกือบทศวรรษแล้วก็ตาม การเคลื่อนไหวของชาวบ้านจากปากมูลที่เดินทางมายังทำเนียบรัฐบาลเพื่อกดดันให้รัฐบาลทำการแก้ไขปัญหาที่ตนเองได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนปากมูล ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ด้วยเหตุผลที่เปลี่ยนแปลงไปตามเวลาและเหตุการณ์ ในเดือนกรกฎาคม 2543 กลุ่มผู้ชุมนุมจำนวนนับร้อยคน ได้นุกเข้าทำเนียบรัฐบาล โดยการใช้บันไดไม้ไผ่พาดกับรั้วทำเนียบฯ แล้วปีนป่ายเข้าทำเนียบฯ ซึ่งเหตุการณ์ในวันนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องใช้แก๊สน้ำตา กระบองและอาวุธที่มีออกมาใช้ เพื่อป้องกันไม่ให้กลุ่มผู้ชุมนุมนุกเข้าทำเนียบ เหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลให้มีผู้บาดเจ็บจำนวนมาก ทั้งฝ่ายผู้ชุมนุม

และฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจ¹³ จนกระทั่งรัฐบาลนายชวนฯ ต้องออกนโยบายให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ เข้าทำการสลายการชุมนุมโดยเร็ว

จากเหตุการณ์การบุกเข้าเนียบรัฐบาล ได้มีหลายฝ่ายให้ความเห็นในเรื่องนี้ นิธิ เอียวศรีวงศ์ อดีตอาจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่¹⁴ มองว่า “การเข้ายึดทำเนียบรัฐบาล เพื่อใช้เป็นเวทีต่อรองกับรัฐบาล การที่รัฐบาลไม่ยินยอมให้ผู้ชุมนุมใช้ทำเนียบรัฐบาลเป็นเวทีต่อรองนั้น เป็นการเหยียบย่ำศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งรุนแรงมากกว่าการที่ตำรวจใช้กระบองตีหัวประชาชนด้วยซ้ำ”

เจ้าหน้าที่ตำรวจ¹⁵ มองว่า “การบุกเข้าทำเนียบรัฐบาลซึ่งเป็นสถานที่ราชการเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสม ทำให้เสียภาพพจน์ของประเทศ เนื่องจากทำเนียบรัฐบาลเป็นเหมือนศูนย์กลางการติดต่อและสร้างความสัมพันธ์กับนานาชาติของประเทศ จึงไม่สมควรที่ผู้ชุมนุมจะปีนป่ายเข้าไป และควรชุมนุมกันอยู่ภายในขอบเขตที่กำหนดให้เท่านั้น”

วสันต์ พานิช¹⁶ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่า “ควรดูจากเจตนาของก่อกวนผู้ชุมนุม ว่าเป็นเพียงการกระทำเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลและสังคมหันกลับมาสนใจและให้ความสนใจกับปัญหาความเดือดร้อนของพวกเขา ซึ่งไม่ได้ต้องการทำลายทรัพย์สินหรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง”

พิทักษ์ เกิดหอม¹⁷ ผู้ประสานงานศูนย์กฎหมายสิทธิมนุษยชน ให้ความเห็นว่า “การบุกเข้าทำเนียบรัฐบาลของกลุ่มผู้ชุมนุม หากเป็นการกระทำเพียงเพื่อกดดันรัฐบาลให้เข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหาของพวกเขา ย่อมสามารถทำได้และไม่ผิดกฎหมาย แต่หากมีเจตนาจะเข้าไปเพื่อทำลายทรัพย์สินของสาธารณะ หรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น ย่อมผิดกฎหมาย จึงจำเป็นต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป โดยดูจากเจตนาของผู้ชุมนุมเป็นหลัก”

สมศรี หาญอนันตสุข¹⁸ ประธานองค์การนิรโทษกรรมแห่งประเทศไทย เห็นว่า “การที่ผู้ชุมนุมพยายามบุกเข้าทำเนียบรัฐบาลเป็นเพียงการสร้างจุดสนใจและทำให้เป็นข่าวเท่านั้น ไม่ได้มุ่งทำร้ายผู้ใด หรือทำลายทรัพย์สินของส่วนรวม ซึ่งองค์การตำรวจควรมีวิธีการจัดการกับกลุ่ม

¹³ ไทยรัฐ (18 กรกฎาคม 2543) : 16.

¹⁴ “ปราบจลาจลทำเนียบรัฐบาล ปฏิบัติการรุนแรงหรือชอบธรรม,” มติชนรายวัน (18 กรกฎาคม 2543).

¹⁵ สัมภาษณ์ ยงยุทธ อ่อนทอง, 3 มีนาคม 2547.

¹⁶ สัมภาษณ์ วสันต์ พานิช, 22 มีนาคม 2547.

¹⁷ สัมภาษณ์ พิทักษ์ เกิดหอม, ผู้ประสานงานศูนย์กฎหมายสิทธิมนุษยชน, 16 เมษายน 2547.

¹⁸ สัมภาษณ์ สมศรี หาญอนันตสุข, ประธานองค์การนิรโทษกรรมแห่งประเทศไทย, 22 เมษายน 2547.

ผู้ชุมนุมโดยสันติวิธี เพื่อไม่ให้ความรุนแรงที่เป็นเพียงการสร้างภาพ ต้องกลายเป็นความรุนแรงที่เกิดขึ้นจริง"

เช่นเดียวกับผู้ชุมนุมที่ได้กล่าวผ่านสื่อในขณะนั้นว่า¹⁹ "การเคลื่อนขบวนเข้าชุมนุมในทำเนียบรัฐบาลเป็นมาตรการที่สำคัญในการปฏิบัติการอย่างสันติ เพื่อเร่งผลักดันให้รัฐบาลเร่งแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรม ไม่ใช่มีแต่การโกหกหลอกลวงอย่างที่ผ่านมา ซึ่งพวกเขาไม่ได้ต้องการ ที่จะเข้าไปทำลายทรัพย์สินของทางราชการ หรือสร้างความวุ่นวายในสถานที่ราชการ"

จะเห็นว่า แต่ละฝ่ายมีมุมมองในเรื่องนี้แตกต่างกันไป ดังนั้น การที่จะตัดสินว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจถูกหรือผิดคงจะไม่มีใครสามารถทำได้ และหากจะหาตัวผู้รับผิดชอบต่อเหตุการณ์นี้แล้ว ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล เจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือแม้แต่ผู้ชุมนุมก็ตาม ย่อมมีส่วนเกี่ยวข้องด้วยทั้งนั้น เพราะทุกฝ่ายต่างก็มีส่วนก่อให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้น ตั้งแต่ฝ่ายผู้ชุมนุมที่พยายามจะบุกคุกสถานที่ราชการ เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุม และรัฐบาลซึ่งยังไม่ได้แก้ไขความเดือดร้อน และเป็นผู้ออกนโยบายให้สลายการชุมนุม ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความคิดเห็นว่า ทุกฝ่ายควรหันมาใช้วิธีการอย่างสันติ เช่น การเจรจาแทนการใช้กำลัง ย่อมจะเป็นผลดีต่อทุกฝ่าย โดยเฉพาะรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐต่อประชาชน ย่อมต้องหายุทธวิธีที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด เพราะประชาชนอาจจะอ้างได้ว่าเมื่อใช้การเจรจาต่อรองแล้วไม่ได้ผล จึงต้องใช้ยุทธวิธีบุกเข้าทำเนียบรัฐบาลซึ่งเป็นสถานที่ทำงานของนายกรัฐมนตรี เพื่อที่จะกดดันรัฐบาล ได้มากขึ้น

ต่อมาเมื่อปลายปี พ.ศ. 2545 เป็นอีกครั้งหนึ่งที่ชาวบ้านจากปากมุล จำนวน 150 คน นำโดย นางสาววนิดา ตันติวิทยาพิทักษ์ เดินทางมาเรียกร้องที่ทำเนียบรัฐบาล เพื่อต่อรองกับรัฐบาล เรื่องการเปิดปิดเขื่อนปากมุล รวมทั้งขอค่าเสียหายเวลาและค่าเสียโอกาสในการทำมาหากินในช่วงเวลาที่มีการปิดเขื่อน²⁰

การชุมนุมในครั้งนี้ แม้จะไม่มี ความรุนแรงเกิดขึ้น แต่ก็ เป็นปัญหาที่ผู้เกี่ยวข้องควรนำมาขบคิดแล้วว่าเหตุใดการชุมนุมของกลุ่มชุมนุมประท้วงกรณีเขื่อนปากมุลจึงไม่จบลงเสียที่ ทั้งที่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานกว่าทศวรรษ โดยเฉพาะรัฐบาลซึ่งเป็นผู้ที่สามารถแก้ไข ปัญหาของผู้ชุมนุมได้ดีที่สุด รัฐบาลจึงต้องเป็นฝ่ายหาทางออกให้กับปัญหาของผู้ชุมนุม และพยายามรักษาคำพูดที่ให้ไว้กับบรรดาผู้ชุมนุม เป็นสำคัญ

¹⁹ "เหตุผลที่สมัชชาคนจนจำเป็นต้องปฏิบัติการสันติวิธีเข้าทำเนียบรัฐบาล," มติชนรายวัน (23 กรกฎาคม 2543): 2.

²⁰ ข้อมูลจากกองกำกับการป้องกันและปราบปรามจลาจล.

ในช่วงปี พ.ศ. 2545 รัฐบาลนายทักษิณฯ มีนโยบายให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทำการสลายกลุ่มผู้ชุมนุมบริเวณทำเนียบรัฐบาลให้ไปอยู่ในสถานที่หรือจุดที่รัฐจัดไว้ให้เป็นอย่างดี ส่วนโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือที่รัฐบาลเรียกว่าการจัดระเบียบสังคม รวมถึงห้ามมิให้มีการชุมนุมค้างคืนและปิดถนนโดยเด็ดขาด เพื่อไม่ให้เกิดความเดือดร้อนและส่งผลกระทบต่อประชาชนทั่วไป ทำให้ในช่วงเวลาดังกล่าวการชุมนุมบริเวณทำเนียบรัฐบาลจึงสลายไป เหลือไว้เพียงข้อเรียกร้องของผู้ชุมนุมในหลาย ๆ เรื่องที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขจากรัฐบาล

ในเรื่องนี้ วสันต์ พานิช²¹ มีความเห็นว่า “นโยบายดังกล่าวที่รัฐบาลออกมานั้น ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน”

สมศรี หาญอนันตสุข²² ให้สัมภาษณ์แก่ผู้ศึกษาว่า “รัฐธรรมนูญได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุม ว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน แต่รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐยังขาดความเข้าใจในเรื่องประชาธิปไตยกับสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม ประกอบกับทัศนคติที่มีต่อกลุ่มผู้ชุมนุมเป็นไปในทางลบ ทำให้นโยบายของรัฐบาลที่ออกมานั้น ดูเหมือนว่าไม่เป็นประชาธิปไตย”

สำหรับผู้ศึกษา เห็นว่า รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับเรื่องความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองเพียงอย่างเดียว โดยไม่ได้คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่พึงมีและได้รับตามรัฐธรรมนูญ

นอกจากบริเวณหน้าทำเนียบรัฐบาลแล้ว สถานที่ตั้งของส่วนราชการอื่น ๆ อาทิ กระทรวงการคลัง กระทรวงแรงงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฯลฯ ก็เป็นสถานที่ที่มีกลุ่มผู้ชุมนุมรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องขอความเป็นธรรมต่อรัฐบาลอยู่เสมอ ดังเช่น เหตุการณ์การรวมตัวบริเวณหน้ากระทรวงการคลังของกลุ่มผู้ชุมนุมประมาณ 200 คน ที่เดินทางมาเรียกร้องขอความเป็นธรรมในเรื่องการจัดสรรโควตาสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้าสลากฯ รายย่อย ในเดือนกุมภาพันธ์ 2547 เนื่องจากกลุ่มผู้ค้าสลากฯ รายย่อยไม่พอใจวิธีการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบเสรีที่เป็นอยู่ เพราะการจัดสรรแบบดังกล่าวทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ที่ไม่ได้รับการจัดสรรจากรัฐ ต้องไปปรับซื้อผ่านพ่อค้าคนกลาง ทำให้ต้นทุนสูงขึ้น กลุ่มผู้ค้าสลากฯ รายย่อยจึงเดินทางมาเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลจัดสรรโควตาสลากกินแบ่งรัฐบาลให้แก่ผู้ค้าสลากฯ ซึ่งได้แก่พ่อค้าคนกลาง บุคคลทั่วไป และคนพิการ อย่างเท่าเทียมกัน

²¹ สัมภาษณ์ วสันต์ พานิช, 22 มีนาคม 2547.

²² สัมภาษณ์ สมศรี หาญอนันตสุข, ประธานองค์การนิรโทษกรรมแห่งประเทศไทย, 22 เมษายน 2547.

สมพงษ์ ตระกูลทิพย์รัตน์ บุคคลหนึ่งที่ทำงานในกระทรวงการคลัง ได้ให้สัมภาษณ์แก่ผู้ศึกษา²³ ว่าการประชุมในครั้งนั้นผู้ชุมนุมมีทั้งคนปกติและคนพิการที่มีอาชีพค้าสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยผู้ชุมนุมได้ใช้วิธีการเรียกร้องโดยใช้เสียงและวาจาเท่านั้น แม้ในบางครั้ง จะมีการใช้คำพูดที่ไม่ดี หยาดคาย หรือใช้คำจู่โจมต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจและผู้ใหญ่ของกระทรวงการคลัง (อาทิส รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ นายวราเทพ รัตนากร) ด้วย แต่สิ่งของเครื่องมือเครื่องใช้ที่ผู้ชุมนุมนำมา ก็มีเพียงเครื่องครัว และที่นอน หมอน มุ้ง เพื่อใช้ปักหลักอยู่บริเวณหน้ากระทรวงการคลังเท่านั้น ทำให้เมื่อมองในภาพรวมแล้ว ย่อมถือได้ว่า การชุมนุมของกลุ่มผู้ค้าสลากฯ เป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

อย่างไรก็ตาม แม้การประชุมจะกระทำโดยสงบและปราศจากอาวุธ แต่ตำรวจซึ่งมีหน้าที่รักษา ความสงบเรียบร้อยในสังคม ก็มีหน้าที่ต้องคอยดูแล ควบคุม และป้องกันการชุมนุมไม่ให้ก่อความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่นได้ ซึ่งเป็นหน้าที่ของตำรวจท้องที่ ได้แก่ สถานีตำรวจนครบาลบางซื่อ โดยมีกำลังเสริมจากกองกำกับการป้องกันและปราบปรามจลาจลมาสนับสนุน

เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจนครบาลบางซื่อผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุม จำนวน 3 นาย (ระดับชั้นประทวน) ได้ให้สัมภาษณ์ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่จึงไม่ประสงค์จะออกนามว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจมองการประชุมดังกล่าวว่าเป็นการประชุมที่เกิดขึ้นทั่วไป มีลักษณะไม่รุนแรง ซึ่งเกิดขึ้นบ่อยครั้ง แต่ใช้ระยะเวลาไม่นาน ประมาณ 1 – 2 สัปดาห์ และเมื่อกระทรวงการคลังส่งผู้ใหญ่ของกระทรวงฯ เข้าไปเจรจาทำความเข้าใจกับผู้นำการชุมนุมจนได้ข้อยุติแล้ว กลุ่มผู้ชุมนุมก็สลายไปอย่างรวดเร็ว โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ต้องใช้กำลังหรือความรุนแรงในการสลายการประชุม นอกจากนี้ สำหรับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่มีต่อผู้ชุมนุมซึ่งได้แสดงอาการที่ไม่เหมาะสมและคำพูดที่รุนแรง และหยาดคายต่อเจ้าหน้าที่ฯ นั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ส่วนใหญ่รู้สึกเฉย ๆ ไม่ได้รู้สึกไม่พอใจกับการกระทำของผู้ชุมนุม เนื่องจากความเคยชิน และเข้าใจความรู้สึกของผู้ชุมนุม ซึ่งแสดงให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจกลุ่มนี้มีทัศนคติต่อการชุมนุมเรียกร้องของผู้ค้าสลากฯ ในทางที่ดี

จะเห็นว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในเหตุการณ์ต่าง ๆ เจ้าหน้าที่ตำรวจจำเป็นจะต้องควบคุมอารมณ์ ไม่ตอบสนองต่อสิ่งเร้า อยู่ในอาการวางเฉย และต้องระงับอารมณ์ให้ได้ทั้งอารมณ์โกรธ หรือพอใจ เช่น ผู้ชุมนุมอาจมาพูดจาขมขื่นในทำนองตีสันทิในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ ก็จำเป็นต้องวางเฉย ไม่แสดงความพอใจออกมาให้เห็น หรือในบางครั้ง ผู้ชุมนุมจะพยายามจู่โจม โดยการใช้ยุทธวิธี ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจรู้สึกโกรธ จนเจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำ

²³ สัมภาษณ์ สมพงษ์ ตระกูลทิพย์รัตน์, นักวิชาการคลัง, 6 กุมภาพันธ์ 2547.

การตอบโต้ เพื่อจะได้ใช้เป็นข้ออ้างว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้ความรุนแรงต่อผู้ชุมนุม เช่น กระโดดลงคลอง แล้วโกยดินขึ้นมาป้ายหน้าป้ายตาตำรวจ หรือเข้ามากอด เจ้าหน้าที่ตำรวจก็จำต้องระงับอารมณ์โกรธนั้นให้ได้ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติตามมา

2. คำพิพากษาของศาลเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ

จากปัญหาต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดการชุมนุมสาธารณะ เช่น การเรียกร้องของกลุ่มสมัชชาคนจน กลุ่มผู้เรียกร้องกรณีเขื่อนปากมูล กลุ่มผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาล ฯลฯ จนกระทั่งมีการสั่งให้สลายการชุมนุม ส่งผลให้กลุ่มผู้ชุมนุมเรียกร้องเกิดความไม่พอใจ และไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวและการปฏิบัติปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่สลายการชุมนุม เป็นเหตุให้มีการฟ้องเป็นคดีความต่อศาล

ดังเช่น กรณีการสลายการชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย – มาเลเซีย เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2545 บริเวณหน้าโรงแรม JB อำเภอหาดใหญ่ จังสงขลา

เหตุการณ์ดังกล่าวเป็นเหตุการณ์ที่กลุ่มผู้ชุมนุมรวมตัวกันประท้วงเพื่อคัดค้านการก่อสร้างโครงการท่อก๊าซไทย – มาเลเซีย โดยผู้ชุมนุมบางคนมีอาวุธ อันได้แก่ มีด ไม้ ลูกตะกั่ว ใช้ยิงกับหนังสือพิมพ์ รวมทั้งไข่เน่า (แก๊สไข่เน่า) และน้ำบูดู ตีตัวเข้ามาในการชุมนุมด้วย ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องใช้กระบองและไล่เข้าสกัดกั้น จนกระทั่งรัฐบาลมีนโยบายให้ทำการสลายการชุมนุม สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการชุมนุมเข้าสลายการชุมนุมโดยเร็ว ส่งผลให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บจากการชุมนุมประท้วงในครั้งนี้อันจำนวน 53 คน เป็นฝ่ายผู้ชุมนุม 38 คน และเจ้าหน้าที่ตำรวจ 15 นาย²⁴

การสลายการชุมนุมในครั้งนั้น นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้กล่าวไว้เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2545 ทางวิทยุในรายการนายกฯ พบประชาชนว่า “ผมอยู่ข้างตำรวจที่จำเป็นต้องเข้าสลายผู้ชุมนุม เพราะในรายงานที่ผมได้รับ ผู้ชุมนุมประท้วงมีการพกพาอาวุธเข้ามาในการชุมนุมด้วย”²⁵ แต่ก็มีหลายฝ่ายมองว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยนายชัยวัฒน์ สถาอานันท์ รองประธานคณะกรรมการยุทธศาสตร์สันติวิธี สภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้กล่าวถึงเหตุการณ์ดังกล่าวว่า รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ความรุนแรงอันน่าจะหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากในสายตาของสาธารณชนที่ติดตามข่าว จะเห็นภาพเจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กระบองและไล่ทุบตีชาวบ้าน แม้ผู้เกี่ยวข้องจะชี้ว่า

²⁴ ไทยรัฐ (20 ธันวาคม 2545) : 19.

²⁵ คม-ชัด-ลึก (22 ธันวาคม 2545) : 3.

เป็นการทำหน้าที่ของตนคือรักษากฎหมาย แต่ฝ่ายรัฐก็ต้องหาคำอธิบายว่าเหตุใดต้องทำรุนแรงกับชาวบ้านถึงเพียงนี้²⁶

ทั้งนี้ จากเหตุการณ์การสลายการชุมนุมดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ยกประเด็นขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองสงขลา โดยฟ้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 1 ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 2 รองผู้บัญชาการตำรวจนครบาล เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 3 ผู้บังคับการตำรวจภูธร จังหวัดสงขลา เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 4 และเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติตามคำสั่ง กรณีการปราบปรามการชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซ ไทย – มาเลเซีย เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 5 ตามคดีหมายเลขดำที่ 418/2546 คดีหมายเลขแดงที่ 495/2546

ในคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง 5 ร่วมกันทำการสลายการชุมนุมจนเกิดการปะทะต่อสู้อย่างรุนแรง ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้ชุมนุมนั้น เป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจโดยชอบ และเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายอันเป็นการละเมิดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลวินิจฉัยว่า การสลายการชุมนุมของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นกระทำโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 44 หรือไม่

เมื่อศาลพิจารณาจากคำฟ้องแล้ว ได้ให้ความเห็นว่า มีการชุมนุมคัดค้านโดยกลุ่มผู้ชุมนุมจำนวนมาก และใช้ที่สาธารณะเป็นที่ชุมนุม เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่าการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง เป็นการขัดต่อกฎหมายอาญาและใช้อำนาจจับกุมผู้ที่กระทำผิดกฎหมาย จึงเป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันเป็นการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ส่วนการกล่าวหาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ถือเป็นกรกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำความผิดทางอาญา การกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่จึงมิใช่การกระทำทางปกครอง ดังนั้น กรณีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลจึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ²⁷

แสดงให้เห็นว่า ศาลปกครองมีแนวบรรทัดฐานว่า คดีเกี่ยวกับการสลายการชุมนุมเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจตามรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มิใช่คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง กฎ

²⁶ มติชนรายวัน (26 ธันวาคม 2545) : 7.

²⁷ ศาลปกครองสงขลา, "คดีหมายเลขดำที่ 418/2546 คดีหมายเลขแดงที่ 495/2546," 18 พฤศจิกายน

สัญญาทางปกครอง หรือละเมิดทางปกครอง จึงไม่ถือเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาคดีได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ปัญหาที่ควรพิจารณาต่อไปได้แก่ การกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการสลายการชุมนุมนั้น เหตุใดจึงมิใช่การกระทำทางปกครอง ในเมื่อการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อประชาชน

อโณทัย ศรีสมัย เจ้าหน้าที่พนักงานคดีปกครอง 3 ศาลปกครองกลาง ได้ให้สัมภาษณ์แก่ผู้ศึกษาในเรื่องนี้²⁸ ว่า “กรณีดังกล่าวศาลมองว่า การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ได้แก่ การจับกุม การคุมขัง การสอบสวน รวมถึงการสลายการชุมนุม เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติธรรมดา กล่าวคือ มีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยปกติ ต่างจากการกระทำทางปกครอง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ เช่น การเก็บภาษี การเวนคืนที่ดิน เป็นต้น”

สาเหตุอีกประการหนึ่งที่ศาลปกครองไม่รับพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว อาจจะเป็นเพราะผลในทางบังคับคดี หากมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งสลายการชุมนุม ย่อมไม่สามารถบังคับกันได้ เนื่องจากเหตุการณ์ดังกล่าวได้สิ้นสุดไปแล้ว และหากจะให้มีการบังคับคดีกันต่อไป ก็ต้องผ่านการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอีกครั้ง

บรรเจิด สิงคะเนติ²⁹ มีข้อสังเกตว่า “หากตำรวจสลายการชุมนุมแล้วกลายเป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แสดงว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นคนประเมินว่าการชุมนุมนั้นเป็นความผิดทางอาญาหรือไม่ ซึ่งจะไปกระทบกับหลักการในทางรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 44 ว่า ถ้าเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ย่อมได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญ”

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ การฟ้องศาลยุติธรรม จะใช้วิธีการพิจารณาที่เรียกว่าระบบกล่าวหา หมายความว่า ใครเป็นคนกล่าวหาคนนั้นต้องนำสืบ แต่ถ้าฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองจะใช้ระบบไต่สวน คือเป็นระบบที่ศาลจะต้องแสวงหาความจริงว่าความจริงที่เกิดขึ้นคืออะไร จึงเป็นภาระหน้าที่ของศาลที่จะต้องค้นหาให้ได้ความจริง โดยคู่ความทั้งสองฝ่ายจะต้องช่วยเหลือในการแสวงหาความจริง จึงทำให้การพิจารณาในศาลปกครองและศาลยุติธรรมมีความแตกต่างกัน

²⁸ สัมภาษณ์ อโณทัย ศรีสมัย, เจ้าหน้าที่พนักงานคดีปกครอง 3, 16 กุมภาพันธ์ 2547.

²⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, สรุปการเสวนาวิชาการ เรื่อง เสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ กับการสลายการชุมนุม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 13 มกราคม 2547, Public Law Net : เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย, 22 มีนาคม 2547.

จากการศึกษา ผู้ศึกษาเห็นว่า การที่ยังไม่มีศาลไต่สวนแนวบรรทัดฐานคดีเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับการชุมนุม เช่น กรณีการสลายการชุมนุมเป็นการกระทำที่เกินกว่าเหตุหรือไม่ นั้น น่าจะมาจากสาเหตุที่ว่า การฟ้องคดีในลักษณะนี้กระทำได้ยาก เนื่องจากขั้นตอนในการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมมีความยุ่งยากและไม่เอื้ออำนวยต่อผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย รวมถึงประชาชนส่วนใหญ่ยังคงมีความเกรงกลัวต่ออำนาจรัฐ และการสร้างอุปสรรคในการนำความขึ้นฟ้องร้องโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วยตนเอง จึงไม่กล้านำมาฟ้องเป็นคดีเพราะกลัวจะมีปัญหาอื่นตามมา จึงเป็นประเด็นที่ผู้เกี่ยวข้องควรนำไปคิดและหาทางออกให้กับประชาชนที่ยังได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาดังกล่าว

ดังเช่น เหตุการณ์ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจนำสุนัขเข้าไปในสถานที่ที่มีการชุมนุมด้วย และสุนัขมีอาการตื่นตระหนกและวิ่งเข้าไปกัดผู้ชุมนุมนั้น เหตุการณ์เช่นนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจจะอ้างว่า สุนัขตกใจ หรือไม่รู้ว่สุนัขจะวิ่งเข้าไปกัดผู้ชุมนุม ไม่ได้ เพราะเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้นำสุนัขมา ก็น่าจะรู้ว่าสุนัขอาจจะกัดผู้อื่นได้ จึงมีหน้าที่ที่จะต้องดูแลและควบคุมไม่ให้ไปทำอันตรายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น การกระทำของสุนัขย่อมเท่ากับเป็นกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจเอง ดังนั้น จึงควรมีการพิจารณาถึงการกระทำและความรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในครั้งนี เพื่อเป็นตัวอย่างและเป็นบทเรียนให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะต่อไป

จากที่ศึกษามาข้างต้น สามารถวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจในเชิงความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการชุมนุมกับเงื่อนไขภายใต้ปัจจัยเชิงสถาบันต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมสาธารณะกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ

เจ้าหน้าที่ตำรวจระดับผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ยังมีความเข้าใจในเรื่องสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชนในระดับต่ำ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ตำรวจรู้ว่าประชาชนมีสิทธิ แต่สิทธิที่ว่านั้นคืออะไร มีมากน้อยเพียงใด ยังเป็นปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมต่อคำถามที่ว่า “ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะเพียงใด” นั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจส่วนใหญ่ได้ตอบไปในทางเดียวกัน ซึ่งดาบตำรวจ ยงยุทธ อ่อนทอง เห็นว่า “ประชาชนมีสิทธิในการชุมนุม แต่ต้องเคารพสิทธิของผู้อื่น และไม่ทำให้ผู้อื่นเดือดร้อน ไม่ทำผิดกฎหมาย”³⁰ จำสิบตำรวจ ดวงมกล

³⁰ สัมภาษณ์ ยงยุทธ อ่อนทอง, 18 กุมภาพันธ์ 2547.

สัจจะบุตร เห็นว่า “ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพภายใต้รัฐธรรมนูญและขอบเขตของกฎหมาย”³¹ ดาบตำรวจ พนม ประสพสม เห็นว่า “ประชาชนมีสิทธิชุมนุมได้แต่ต้องอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย”³² ซึ่งแสดงให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าใจว่าผู้ชุมนุมมีสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ แต่เป็นความเข้าใจอย่างไม่ต้องแท้ คือไม่เข้าใจว่าสิทธิเสรีภาพดังกล่าวมีขอบเขตเพียงใด ทำให้ในบางครั้งการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จึงมีลักษณะเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุม อาจเป็นเพราะความไม่รู้ ไม่เข้าใจ หรือเพราะผู้ปฏิบัติมิได้ให้ความสำคัญและคำนึงถึงในขณะปฏิบัติ

สมศรี หาญอนันทสุข³³ ประธานองค์การนิรโทษกรรมแห่งประเทศไทย ให้สัมภาษณ์แก่ผู้ศึกษาว่า “ตำรวจเป็นผู้มีอำนาจ ทำให้ง่ายต่อการผิดพลาด ผู้บังคับบัญชาควรมีการย้ำเตือนในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนแก่ผู้ได้บังคับบัญชาก่อนการปฏิบัติหน้าที่” ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าองค์กรตำรวจซึ่งก็คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรจัดฝึกอบรมให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องสิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุมให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการชุมนุมอย่างต้องแท้มากขึ้น เพื่อจะได้นำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ต่อผู้ชุมนุมได้อย่างถูกต้องต่อไป

2. ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมสาธารณะกับคำสั่งของผู้บังคับบัญชา

เจ้าหน้าที่ตำรวจระดับผู้ปฏิบัติจะปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะลักษณะงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจจะเป็นการปฏิบัติงานตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาโดยเคร่งครัด ด้วยเหตุนี้อาชีพตำรวจเป็นอาชีพที่ต้องมีวินัย มีกฎระเบียบและแบบแผนการปฏิบัติหน้าที่ว่าจะต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชา โดยมีการปฏิบัติในลักษณะนี้มาเป็นเวลาช้านาน จนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่เจ้าหน้าที่ทุกคนต่างทราบกันดี แม้คำสั่งนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติจะไม่เห็นด้วยก็ตาม เพราะฉะนั้นในกรณีของการชุมนุม การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติจะเป็นไปในลักษณะใด ย่อมขึ้นอยู่กับคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเป็นสำคัญ

เจ้าหน้าที่ตำรวจระดับผู้ปฏิบัติในสถานีตำรวจนครบาลสายไหม ได้ให้สัมภาษณ์ผู้ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า “เจ้าหน้าที่ตำรวจระดับผู้ปฏิบัติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นประทวน จะไม่มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมเลย จะต้องฟังคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเท่านั้น แม้บางนายจะได้รับมอบหมาย เช่น ให้คุมกำลังที่ใช้ในการระงับเหตุและดูแล

³¹ สัมภาษณ์ ดวงกมล สัจจะบุตร, 18 กุมภาพันธ์ 2547.

³² สัมภาษณ์ พนม ประสพสม, 18 กุมภาพันธ์ 2547.

³³ สัมภาษณ์ สมศรี หาญอนันทสุข, ประธานองค์การนิรโทษกรรมแห่งประเทศไทย, 22 เมษายน 2547.

ความเรียบร้อยในการชุมนุม แต่ก็ต้องปรึกษาและรับฟังคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาที่เหนือขึ้นไปด้วยเสมอ”³⁴

สำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจในกองกำกับการป้องกันและปราบปรามจลาจล ได้ให้สัมภาษณ์ว่า “ผู้บังคับบัญชา (ผู้กำกับการกองกำกับการฯ) จะรับฟังความคิดเห็นของพวกตน แต่ในทางปฏิบัติ ย่อมขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชา แต่ทุกคนก็เคารพในการตัดสินใจและเชื่อฟังคำสั่งของนาย”³⁵

ซึ่งแสดงให้เห็นว่า สำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเปรียบเสมือนเป็นหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

3. ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมสาธารณะกับนโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

นโยบายสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับชีวิตทรัพย์สิน และความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยเฉพาะนโยบายการดำเนินการในการควบคุมฝูงชนและการสลายฝูงชนจะเกิดผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น ในการออกนโยบายทุกครั้ง นอกจากผู้มีอำนาจจะต้องคำนึงถึงความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นสำคัญแล้ว ยังต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุมอีกด้วย

จากการศึกษา พบว่า คู่มือการปฏิบัติในการควบคุมฝูงชนของกรมตำรวจ (เดิม) ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติในการควบคุมฝูงชนและสลายฝูงชนที่กำหนดขึ้นมานานและยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน นั้น บางประการไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์หรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน อีกทั้งไม่ปรากฏแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในคู่มือดังกล่าว ซึ่งเป็นเพราะผู้จัดทำคู่มือฯ ไม่เห็นความสำคัญในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุม หรือเป็นเพราะผู้จัดทำเห็นว่า ในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมเป็นสิ่งที่เจ้าหน้าที่ตำรวจทุกนายพึงคำนึงถึงเป็นสำคัญอยู่แล้วในการปฏิบัติหน้าที่ จึงไม่จำเป็นต้องมีการกำหนดไว้ จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเคยเป็นครูฝึกเกี่ยวกับการชุมนุมมาแล้ว กล่าวว่า “คู่มือการปฏิบัติในการควบคุมฝูงชนนี้เป็นคู่มือที่ตำรวจไทยเลียนแบบมาจากสหรัฐอเมริกา โดยมีหลักว่าจะใช้วิธีการใดก็ได้ที่จะทำให้การชุมนุมสลายไป”³⁶ ผู้ศึกษาได้ตั้งคำถามต่อไปว่า คู่มือดังกล่าวมีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันหรือไม่ และควรมีการปรับปรุงแก้ไขใหม่หรือยัง ซึ่งได้รับคำตอบว่า “คู่มือฉบับนี้ค่อนข้าง

³⁴ สัมภาษณ์ มานิตย์ อร่ามพงษ์ ธิวัช สายเสมา และนเรช เชื้อกลาง, 12 กุมภาพันธ์ 2547.

³⁵ สัมภาษณ์ กมล พลสมัคร และสมชาย สวนธิปัญญา, 18 กุมภาพันธ์ 2547.

³⁶ สัมภาษณ์ ยงยุทธ อ่อนทอง, 18 กุมภาพันธ์ 2547.

ล้ำสมัย ไม่เหมาะสมกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันสมควรได้รับการแก้ไข แต่ก็ขึ้นอยู่กับนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ เพราะในระดับผู้ปฏิบัติไม่มีอำนาจ”

ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่ผู้เกี่ยวข้องควรนำไปคิดและตรวจสอบว่าคู่มือฉบับนี้ถึงเวลาที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขใหม่แล้วหรือยัง แต่ในทางปฏิบัติ หากอำนาจในการตัดสินใจและออกคำสั่งยังอยู่ที่ตัวบุคคลเป็นสำคัญ การปรับปรุงแก้ไขคู่มือดังกล่าว ก็คงไม่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับการควบคุมฝูงชนและการสลายฝูงชนยึดถือสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นหลักอยู่เช่นเดิม

นโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้นภายหลังคู่มือการปฏิบัติในการควบคุมฝูงชน ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นนโยบายเฉพาะกิจ โดยทั่วไปจะมีความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น และจะเป็นคำสั่งซึ่งผู้บังคับบัญชาในแต่ละระดับลงไปต้องยึดถือและปฏิบัติตาม เนื่องจากเป็นนโยบายขององค์กร ซึ่งเจ้าหน้าที่ขององค์กรย่อมต้องปฏิบัติตามอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

กล่าวคือ เมื่อเกิดเหตุการณ์การชุมนุมเรียกร้องขึ้น หรือปรากฏสิ่งบอเหตุหลายประการ ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะจะมีการรวมตัว ชุมนุมประท้วง เพื่อเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ สำนักงานตำรวจแห่งชาติก็จะมี การออกหนังสือกำหนดแนวทางปฏิบัติต่อกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วง มาตรการเกี่ยวกับการควบคุมฝูงชน และแนวทางแก้ไขปัญหาการชุมนุมประท้วงให้ทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องดำเนินการ โดยให้ดำเนินการด้วยความรอบคอบรัดกุม ละมุนละม่อม อุดหนุน อุดหนุนต่อแรงยั่วยุต่าง ๆ หลีกเลี่ยงการใช้ความรุนแรงอย่างถึงที่สุด และห้ามใช้อาวุธโดยเด็ดขาดในทุกกรณี ทั้งนี้ให้คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมเป็นสำคัญ

แม้ว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะมีนโยบายย้ำเตือนเจ้าหน้าที่ตำรวจให้ อุดหนุน อุดหนุนต่อเหตุการณ์ และการยั่วยุในรูปแบบต่าง ๆ โดยให้คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมเป็นสำคัญก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ เมื่อเกิดแรงกดดันต่าง ๆ ทั้งจากคำพูดและการกระทำของผู้ชุมนุม เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมส่วนใหญ่จะระงับอารมณ์ของตัวเองไม่ได้ เมื่อเกิดการปะทะกัน การใช้ความรุนแรงย่อมมีขึ้นตามมา ซึ่งจะส่งผลให้พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจถูกมองไปในทางลบว่า ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ได้คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุม เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจมีอาวุธเต็มมือ ในขณะที่ผู้ชุมนุมไม่มีอะไรเลย เมื่อเกิดการปะทะกัน ฝ่ายผู้ชุมนุมย่อมได้รับบาดเจ็บจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

ดังนั้น ในการออกคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติ ย่อมต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งฝ่ายประชาชนผู้ชุมนุมและฝ่ายประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมเป็นหลัก

4. ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมสาธารณะกับนโยบายของรัฐบาล

นโยบายของรัฐบาล เป็นปัจจัยที่องค์กรตำรวจ คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จะต้องถือปฏิบัติตาม เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลถือเป็นนโยบายระดับประเทศที่องค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น ไม่ว่านโยบายจะออกมาในรูปแบบใด ให้มีมาตรการอย่างไรต่อการชุมนุม สำนักงานตำรวจแห่งชาติก็ต้องปฏิบัติตาม และออกแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกันไป ในแนวทางเดียวกันกับนโยบายของรัฐบาล ซึ่งส่งผลให้คำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่จำเป็นจะต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและนโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติด้วยเช่นกัน

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการชุมนุมสาธารณะ จึงต้องเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นอิสระขององค์กรตำรวจได้อย่างชัดเจน และเป็นปัญหาต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจอีกด้วย อาทิ เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่สามารถเข้าควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ทัน เนื่องจากต้องรอรับนโยบายจากรัฐบาล ส่งผลให้การชุมนุมยืดเยื้อ และมีท่าทีว่าจะมีความรุนแรงเกิดขึ้น หรือในบางครั้ง แม้เจ้าหน้าที่ตำรวจจะไม่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐ แต่ก็ต้องปฏิบัติตามเพราะหากไม่ปฏิบัติตาม อาจมีปัญหาตามมาภายหลังได้ หรือการชุมนุมที่มีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจย่อมต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ เป็นต้น

อนึ่ง ปัญหาดังกล่าวเป็นหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่จะต้องหาทางออกให้กับเจ้าหน้าที่ในองค์กร เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการชุมนุมสาธารณะเป็นไปโดยอิสระ โปร่งใส และชอบธรรม

อย่างไรก็ดี แม้นโยบายที่รัฐบาลออกมาจะชอบธรรม แต่หากเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมสาธารณะปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมเป็นสำคัญ ก็อาจทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่พึงมีภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญได้

5. ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมสาธารณะกับจรรยาบรรณตำรวจ

จรรยาบรรณ ถือเป็นสิ่งที่ผู้ประกอบอาชีพทุกอาชีพพึงมีและพึงปฏิบัติ เนื่องจากคนทั่วไป มองว่า จรรยาบรรณเปรียบเสมือนเป็นหลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติที่ดี ที่ถูกต้อง ของแต่ละสาขาอาชีพ สำหรับอาชีพตำรวจก็ได้มีกำหนดหลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติสำหรับข้าราชการตำรวจไว้ด้วย ได้แก่ โครงสร้างจริยธรรมตำรวจ และพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจซึ่งเป็นสิ่งที่เจ้าหน้าที่ตำรวจทุกคนจำเป็นต้องยึดถือและปฏิบัติตาม

โครงสร้างจริยธรรมตำรวจ เป็นการรวบรวมแนวปฏิบัติต่าง ๆ มาไว้ในที่เดียวกัน โดยในแต่ละส่วนดูจะซ้ำซ้อนกันเกินไป เพราะเกิดขึ้นต่างสมัย ต่างเวลา และต่างคนกำหนด ซึ่งอาจส่งผลในการนำมาปฏิบัติได้ หากผู้ปฏิบัติซึ่งก็คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจ ขาดความรู้และความเข้าใจ ในหลักเกณฑ์และข้อปฏิบัตินั้นอย่างถ่องแท้

จริยธรรมตำรวจ เปรียบได้กับแบบแผนข้อบังคับภายในขององค์กรตำรวจ ไม่มีสภาพบังคับเหมือนกฎหมาย แม้จะไม่ปฏิบัติตามก็ไม่มีควมผิดและไม่มีความโทษกำหนดไว้ อย่างชัดเจน ทำให้ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ตำรวจส่วนใหญ่ได้มองข้ามสิ่งนี้ไป ซึ่งอาจเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของตนไม่ผิดกฎหมาย แต่ไม่ได้คำนึงว่าการกระทำดังกล่าว ชอบด้วยจรรยาบรรณในวิชาชีพตำรวจหรือไม่ แต่สำหรับหลักการและข้อปฏิบัติสำหรับอาชีพตำรวจที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ถูกปลูกฝังปฏิบัติสืบทอดกันมาจนกลายเป็นแบบแผนธรรมเนียมปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี และเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ได้บังคับบัญชาจะต้องเชื่อฟังผู้บังคับบัญชาเป็นสำคัญนั้น กลับเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจมากกว่าจริยธรรมตำรวจในประการอื่น

สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ที่ผ่านมา ถือเป็นกฎหมายฉบับเดียวที่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจไว้ เป็นการเฉพาะและมีการกำหนดบทลงโทษไว้ ซึ่งจุดมุ่งหมายของการออกกฎหมายฉบับนี้ก็เพื่อธำรงไว้ซึ่งศักดิ์ศรีของข้าราชการตำรวจ และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจบรรลุวัตถุประสงค์หลักขององค์กร ซึ่งได้แก่ เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรตำรวจ และเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและความผาสุกของประชาชน³⁷ และแม้ว่าจะถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 แล้วก็ตาม แต่จุดมุ่งหมายของบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยวินัย และจุดมุ่งหมายของการกำหนดวินัยตำรวจก็ยังคงเหมือนเดิม

เมื่อพิจารณาจุดมุ่งหมายของการกำหนดบทบัญญัติวินัยตำรวจแล้ว จะเห็นว่าองค์กรตำรวจมีจุดมุ่งหมายให้เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บ้านเมืองอยู่ในความสงบเรียบร้อยและประชาชนอยู่กันอย่างผาสุก ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี³⁸ ในความคิดของผู้ศึกษาเห็นว่า ในที่นี้ความผาสุกของประชาชน น่าจะหมายถึงประชาชนจะต้องไม่ได้รับการละเมิดสิทธิและเสรีภาพจากรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แสดงให้เห็นว่า

³⁷ ณพัฒน์ ศรีหิรัญ, การจัดทำแผนแม่บทของกรมตำรวจ (กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2541), หน้า 169.

³⁸ มาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546.

องค์กรตำรวจมุ่งที่ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งเท่ากับว่าองค์กรตำรวจได้ให้ความสำคัญกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองเท่าเทียมกันกับเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ตำรวจจะให้ความสำคัญกับความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองมากกว่าเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังเห็นได้จากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในหลาย ๆ ครั้ง เช่น การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กระบองทุบตีผู้ชุมนุมที่ไม่มีอาวุธ หรือการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าสลายกลุ่มผู้ชุมนุมบริเวณคันทนา ซึ่งไม่ได้สร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้ใด เป็นการกระทำที่ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุม

ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรตำรวจที่จะต้องปลุกฝังให้เกิดความรู้ความเข้าใจในเรื่องสิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุมกับจรรยาบรรณของตำรวจอย่างถูกต้องให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจทุกนาย