

**อยู่บนหลักสากล ? : ศึกษาการใช้มาตรการควบคุมการชุมนุมสาธารณะของรัฐไทย
ระหว่างปี 2563 – 2565¹**

**Based on International Principles? : The Study of the Thai Government's
Measures to Control Public Assembly During 2020 - 2022.**

ภาสกร ญีนาง
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Passakorn Yeenang
Faculty of Law, Chiang Mai University

E-mail: Passakorn.2131@gmail.com

Received: October 16, 2023; Revised: November 18, 2023; Accepted: November 23, 2023

บทคัดย่อ

ปัจจุบัน สถานการณ์การเมืองไทยดำเนินมาอยู่ในจุดไม่เคยมีให้เห็นมาก่อนในประวัติศาสตร์ มีการแสดงออกและการเคลื่อนไหวในประชาธิปไตยผ่านการชุมนุมสาธารณะอย่างกว้างขวาง ผลที่ตามมาคือ การใช้มาตรการควบคุมการชุมนุมที่รุนแรงเพื่อสลายการชุมนุมโดยที่ฝ่ายรัฐมักอ้างว่า ผู้ชุมนุมกระทำความผิดกฎหมายและมาตรการของรัฐเป็นไปตามหลักสากล ดังนั้นบทความชิ้นนี้ จึงต้องการศึกษาว่า การกระทำของรัฐไทยสอดคล้องกับหลักสากลตามที่กล่าวอ้างจริงหรือไม่ มากน้อยเพียงใด โดยวิเคราะห์จากหลักสากลที่มีการระบุไว้ในเอกสารขององค์กรระหว่างประเทศที่พยายามกำหนดมาตรฐานสากลเกี่ยวกับควบคุมดูแลการชุมนุมสาธารณะ มาประกอบกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ทั้งสื่อมวลชน งานวิชาการ และข้อมูลภาคประชาสังคม ซึ่งมีการนำเสนอภาพเหตุการณ์การใช้ความรุนแรงทั้งต่อผู้ชุมนุมและประชาชนทั่วไป

¹ บทความฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยโครงการศึกษาเพื่อจัดทำคู่มือสำหรับส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ที่เกี่ยวกับการจัดการและการดูแลการชุมนุมสาธารณะ นำเสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ปี 2565

การศึกษาพบว่า ปฏิบัติการของประเทศไทยในกรณีการเข้าควบคุมหรือจัดการการชุมนุมยังคงปรากฏการใช้อำนาจที่เกินความจำเป็นและไม่ได้สัดส่วน โดยเฉพาะการมีปฏิบัติการการใช้อำนาจที่ไม่สอดคล้องกับพฤติการณ์การชุมนุม ทั้งยังบกพร่องในการดำเนินมาตรการขจัดเหี้ยมเยียวและการแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้เสียหายระหว่างการชุมนุมสาธารณะอยู่เสมอมา

คำสำคัญ: การชุมนุมสาธารณะ, การควบคุมการชุมนุม, มาตรฐานสากล

Abstract

At present, Thailand's political situation is at an unprecedented level in its history. Public assembly became a common venue for the expression and movement of democratic concerns. As a result, the Thai government has relied on violent measures to subdue public gatherings, citing legal violations by the demonstrators and state actions that were consistent with international standards. Therefore, the purpose of this article is to examine whether the Thai government's assembly control measures are consistent with international standards. To achieve this goal, an analysis of the facts from a variety of sources, including academics, the media, and civil society organizations, will be conducted in addition to a review of the international standards that establish guidelines for supervision of public assemblies.

According to the result of this study, the Thai government continues to abuse its authority excessively and disproportionately when it involves policing or supervising public gatherings. In particular, there were instances of force being exercised in ways inconsistent with the nature of the rallies. Additionally, they have consistently neglected to implement compensation and take accountability for the victims of police misconduct at public gatherings.

Keywords: Public Assembly, Assembly Control, International Standard

บทนำ

นับตั้งแต่ปี 2563 ประชาชนทั่วไป รวมถึงสื่อและนักวิชาการหลายแขนง ล้วนได้มีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนกลไกประวัติศาสตร์การเมือง และต่างพูดไปในทิศทางเดียวกันว่า การเมืองไทย ได้ดำเนินมาถึงจุดที่ไม่มีทางวนกลับ เป็นจุดที่มีการปะทะกันอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ฝ่ายที่ต้องการรักษาฐานอำนาจและสถานะดั้งเดิม ย่อมไม่ปล่อยให้ฝ่ายที่สามารถเคลื่อนไหวหรือเรียกร้องให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างถอนรากถอนโคนที่แสดงถึงสถานการณ์ดังกล่าวอันชัดเจนที่สุด หนีไม่พ้นภาพของความเคลื่อนไหวหรือการชุมนุมประท้วงของประชาชนทั่วประเทศ เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่ข้อเรียกร้องเรื่องปฏิรูปสถาบันพระมหากษัตริย์ถูกกล่าวถึงอย่างเปิดเผยในพื้นที่สาธารณะ จนหลายคนเรียกว่าเป็นการเคลื่อนไหวที่ "ทะลุเพดาน"

การเสนอข้อเรียกร้องและแสดงจุดยืนของฝ่ายผู้ชุมนุม รวมถึงการชุมนุมประท้วงอย่างต่อเนื่องนำไปสู่การเผชิญหน้าและการใช้ความรุนแรงต่อกลุ่มผู้ชุมนุมของฝ่ายรัฐบาล ผนวกกับสถานการณ์ความไม่ปกติภายใต้การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 (Covid-19) ที่เปิดโอกาสให้รัฐฉวยโอกาสในการประกาศสถานการณ์มาเป็นเครื่องมือรองรับความชอบธรรมให้กับการกระทำความรุนแรง การใช้กฎหมายเพื่อกดปราบการแสดงออกทางการเมืองอย่างกว้างขวาง ยิ่งส่งผลให้สถานการณ์เลวร้ายลง

ที่สำคัญ ฝ่ายรัฐบาล ซึ่งมีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลการชุมนุม มักให้สัมภาษณ์กับสื่อไปในทิศทางเดียวกันว่า เจ้าหน้าที่ใช้มาตรการดูแลผู้ชุมนุมเป็นไปตามหลักสากลและเป็นไปตามกฎหมาย² คำถามก็คือ หลักสากลที่อ้างถึงกล่าวถึงมาตรฐานการควบคุมดูแลผู้ชุมนุมอย่างไรบ้าง และเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงแล้ว การกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามหลักการดังกล่าวมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ การวิเคราะห์จะเป็นการมุ่งศึกษากฎหมายในทางปฏิบัติ (Law in action) ผ่านปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจควบคุมฝูงชน โดยพิจารณาผ่านกรอบมาตรฐานสากลเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการชุมนุมสาธารณะที่มีผลผูกพันกับรัฐไทย ซึ่งจะ

² ไทยรัฐ, “พล.อ.ประยุทธ์” ขอบคุนทุกฝ่าย ทำหน้าที่ระงับกลุ่มผู้ชุมนุมยึดหลักสากล,” 7 สิงหาคม 2564, ไทยรัฐออนไลน์, สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2566, <https://www.thairath.co.th/news/politic/2160726>.

สะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างและระยะห่าง หรือความไม่สอดคล้องกันระหว่างปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ต่อประชาชนผู้ชุมนุมกับหลักสากลที่ฝ่ายผู้มีอำนาจกล่าวอ้าง

1. มาตรฐานสากลเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการชุมนุมสาธารณะ

มาตรฐานสากลเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะนั้นมีเนื้อหาสาระหลายประเด็น และมีประกอบด้วยหลักการหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มาจากหลายแหล่ง โดยส่วนใหญ่เน้นไปที่การรับรองเสรีภาพการชุมนุม และการกำกับควบคุมอำนาจรัฐให้สามารถแทรกแซงเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนได้เท่าที่จำเป็นและได้สัดส่วน ทั้งนี้ มาตรฐานสากลในเรื่องดังกล่าวประกอบไปด้วย

1.1 เอกสารความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 37 (General Comment No. 37 on the right of peaceful assembly)

เอกสารความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 37 เป็นเอกสารที่เชื่อมโยงโดยตรงกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ซึ่งเป็นสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นรัฐภาคี เอกสารฉบับนี้แสดงรายละเอียดการตีความ (authoritative interpretations) บทบัญญัติข้อ 21 (การรับรองเสรีภาพการชุมนุม) ใน ICCPR ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee)

รายละเอียดในความเห็นทั่วไปฉบับที่ 37 วางหลักการความก้าวหน้าและมาตรฐานที่ครอบคลุมในเรื่องของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ การแสดงออกเพื่อต่อต้านอำนาจรัฐ โดยเริ่มต้นด้วยการยืนยันว่า³ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบเป็นสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ เพราะเป็นเครื่องมือทำให้บุคคลทั้งหลายสามารถแสดงออกร่วมกันและมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงสังคมของตน และเป็นการคุ้มครองให้ประชาชนสามารถแสดงความเป็นตัวตนของตนร่วมกับผู้อื่น

ในแง่ของพันธกรณีของรัฐ เมื่อมีการชุมนุมโดยสงบเกิดขึ้น รัฐต้องให้ผู้ร่วมชุมนุมสามารถกำหนดวัตถุประสงค์หรือเนื้อหาในการแสดงออกผ่านการชุมนุมได้อย่างเสรี จะต้องสันนิษฐานไว้

³ United Nations, *General Comment No. 37 (2020) on the Right of Peaceful Assembly (Article 21) Human Rights Committee*. (New York: United Nations, 2020), 1.

ก่อนว่าการชุมนุมนั้น ๆ เป็นไปโดยสงบ⁴ โดยหลักแล้ว การดูแลควบคุมการชุมนุมโดยสงบหรือการกำหนดเงื่อนไขข้อจำกัดในการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไม่แทรกแซงเนื้อหาของการชุมนุม รวมถึงไม่กระทำการโดยปราศจากเหตุอันควรอันเป็นการห้าม จำกัด ขัดขวาง สลาย หรือรบกวนการชุมนุมโดยสงบ และจะต้องไม่ลงโทษผู้เข้าร่วมการชุมนุมหรือผู้จัดการชุมนุมโดยปราศจากเหตุที่ชอบธรรมตามกฎหมาย⁵

ขณะเดียวกัน การแจ้งการชุมนุมไม่ใช่สาระสำคัญที่รัฐจะสามารถนำมาเป็นเงื่อนไขหรือข้ออ้างในการจำกัด ลดทอน หรือระงับการใช้เสรีภาพ รวมทั้งไม่อาจนำมาใช้เป็นข้ออ้างในการละเลยการปฏิบัติหน้าที่เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่มาชุมนุม ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมที่แจ้งการชุมนุมหรือไม่ก็ตาม ต้องได้รับการคุ้มครอง⁶ นอกจากนี้ ถ้าการชุมนุมนั้นเป็นการชุมนุมโดยสงบ การอาศัยเพียงข้อเท็จจริงที่ว่าผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามกฎหมายภายในประเทศเกี่ยวกับการชุมนุมบางประการนั้นไม่ทำให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมหลุดพ้นจากความคุ้มครองตามข้อ 21 ของ ICCPR⁷

การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเคารพและประกันการใช้สิทธิขั้นพื้นฐานของผู้จัดการชุมนุมและผู้เข้าร่วมการชุมนุม ให้ความคุ้มครองแก่สื่อมวลชน ผู้ติดตามสถานการณ์ ผู้สังเกตการณ์ เจ้าหน้าที่ทางการแพทย์ สาธารณชนกลุ่มอื่น ๆ และทรัพย์สินทั้งของสาธารณะและของเอกชนจากอันตรายทั้งปวง ที่สำคัญแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ขั้นพื้นฐานของเจ้าหน้าที่ของรัฐคือ เพื่อให้เกิดการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมโดยสงบเมื่อมีความจำเป็น ไม่ใช่การปราบปรามผู้ชุมนุม ทำลาย หรือแทรกแซงการเคลื่อนไหว⁸ แม้ว่าจะมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ยกเว้นให้รัฐใช้อำนาจพิเศษได้ (ภายใต้หลักความจำเป็นและได้สัดส่วน) แต่เหตุดังกล่าวนี้ ต้องไม่ใช่การยกเว้นสิทธิในชีวิต สิทธิที่จะไม่ถูกทรมานหรือลงโทษอย่างทารุณโหดร้าย

⁴ Ibid, 4-5.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid, 4.

⁸ Ibid.

การห้ามชุมนุมควรเป็นทางเลือกสุดท้ายที่รัฐจะนำมาพิจารณา ซึ่งเป็นไปตามหลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วน⁹ รัฐควรพิจารณาใช้มาตรการที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพน้อยที่สุดเป็นมาตรการแรก การสลายการชุมนุมต้องเป็นทางเลือกสุดท้าย และพิจารณาในภายหลังว่ามีความจำเป็นต้องใช้มาตรการใด ๆ ต่อการกระทำความผิดที่อาจเกิดขึ้นระหว่างการชุมนุมหรือไม่ การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบต้องพิจารณาการกระทำของผู้ชุมนุมเป็นรายกรณีไป¹⁰

แม้ความในตอนที่ 21 ของ ICCPR จะระบุเหตุอันชอบธรรมในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบไว้ คือ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย การคุ้มครองด้านสาธารณสุข หรือศีลธรรมอันดี หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น แต่ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 37 ตีความไว้ว่า ทั้งหมดต้องมีใช้การนำไปสู่กเว้นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของผู้ชุมนุม และโดยทั่วไปการชุมนุมโดยสงบ ย่อมไม่สามารถทำความเสียหายต่อความมั่นคงของชาติ สงบ รัฐไม่ควรกล่าวอ้าง “ความสงบเรียบร้อย” ซึ่งเป็นคำที่มีความคลุมเครือเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม¹¹ ที่สำคัญ ฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ให้เห็นความชอบธรรมของเหตุแห่งการจำกัดสิทธิที่จะใช้บังคับ ไม่ใช่หน้าที่ของประชาชนผู้ชุมนุม¹²

1.2 หลักการสำหรับการบริหารจัดการการชุมนุมอย่างเหมาะสม 10 ประการ

หลักการสำหรับการบริหารจัดการการชุมนุมอย่างเหมาะสม 10 ประการ ได้ถูกระบุไว้ในเอกสารรายการตรวจสอบ เพื่อการติดตามการดำเนินการข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติว่าด้วยการชุมนุม¹³ รายงานโดยผู้รายงานพิเศษแห่งองค์การสหประชาชาติ (United Nations Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association) Maina Kiai และ Christof Heyns (A/HRC/31/66) รายงานฉบับดังกล่าว ถูกตีพิมพ์เมื่อเดือนมีนาคม

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid, 8.

¹² Ibid.

¹³ United Nations, *10 Principles for the Proper Management of Assemblies*. United Nations Special Rapporteur. (New York: United Nations, 2016).

2016 ซึ่งรายงานฉบับนี้ เกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สร้างความชัดเจนแก่กฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

- (1) รัฐจะต้องเคารพและรับรองสิทธิทั้งหมดของบุคคลที่เข้าร่วมการชุมนุม
- (2) ทุกคนมีเสรีภาพที่ไม่สามารถพรากไปได้ในการเข้าร่วมการชุมนุมโดยสงบ
- (3) ข้อกำหนดต่าง ๆ ที่ใช้บังคับต่อการชุมนุมโดยสงบสันติจะต้องสอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ
- (4) รัฐพึงอำนวยความสะดวกต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ
- (5) ห้ามมิให้ใช้กำลัง เว้นแต่เป็นกรณีที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ และหากมีการใช้กำลัง จะต้องดำเนินการใช้กำลังสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ
- (6) ทุกคนมีสิทธิในการสังเกตการณ์ สิทธิในการเฝ้าระวัง และสิทธิในการบันทึกการชุมนุม
- (7) การรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลเกี่ยวกับการชุมนุมต้องไม่แทรกแซงความเป็นส่วนตัว หรือสิทธิอื่น ๆ โดยไม่ได้รับอนุญาต
- (8) บุคคลทุกคนมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม
- (9) องค์กรธุรกิจมีความรับผิดชอบในการเคารพสิทธิมนุษยชนในบริบทของการชุมนุม
- (10) รัฐและกลไกของรัฐพึงรับผิดชอบการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม

1.3 แนวปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการใช้อาวุธที่มีความรุนแรงต่ำในการบังคับใช้กฎหมาย

แนวปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการใช้อาวุธที่มีความรุนแรงต่ำในการบังคับใช้กฎหมาย (UN Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement) ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ¹⁴ แนวปฏิบัตินี้จัดทำเสร็จในปี ค.ศ. 2019 เพื่อเติมเต็มช่องว่างในการตีความหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและการบังคับใช้กฎหมาย และวางหลักว่าเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายมีความรับผิดชอบ

¹⁴ United Nations, *Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement*. United Nations Human Rights. (New York and Geneva: United Nations, 2020).

อย่างใหญ่หลวงที่จะตัดสินใจว่าการใช้กำลังนั้น จำเป็นสำหรับสถานการณ์หนึ่ง ๆ และแค่ไหนเพียงใดจะได้สัดส่วนกับภัยคุกคามที่ต้องเผชิญหน้า หลายครั้งเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องตัดสินใจซึ่งน้ำหนักในเวลาไม่กี่วินาทีภายใต้เงื่อนไขที่ซับซ้อนและเป็นอันตราย จึงต้องรำลึกไว้เสมอถึงหลักการใช้กำลังและหลักสิทธิมนุษยชนสากล

สำหรับการชุมนุมและการสลายการชุมนุม องค์การสหประชาชาติได้กำหนดหลักการพื้นฐานในกรณีที่เกิดการชุมนุมที่ไม่ก่อให้เกิดความรุนแรง รัฐต้องหลีกเลี่ยงการใช้กำลังหรือใช้ตราบเท่าที่จำเป็น และการใช้กำลังบังคับใด ๆ ก็ตามต่อผู้ชุมนุม จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ในเอกสารแนวปฏิบัติ¹⁵ ซึ่งได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติ โดยแยกตามประเภทของเครื่องมือที่ใช้ควบคุมการชุมนุม ดังนี้

(1) การใช้อุปกรณ์ฉีดน้ำแรงดันสูงและใช้สารระคายเคือง

การใช้อุปกรณ์ฉีดน้ำแรงดันสูง (water canon) เช่น รถฉีดน้ำแรงดันสูง หรือหัวฉีดน้ำแรงดันสูง ออกแบบมาเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะสลายการรวมกลุ่ม เพื่อปกป้องทรัพย์สินหรือหยุดพฤติกรรมการใช้ความรุนแรง โดยทั่วไปแล้ว การฉีดน้ำแรงดันสูงควรจะใช้ในสถานการณ์ที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง ซึ่งมีความเป็นไปได้อย่างยิ่งว่าจะนำไปสู่การเสียชีวิต บาดเจ็บสาหัส หรือการทำลายทรัพย์สินอย่างรุนแรงในวงกว้าง “เท่านั้น”¹⁵

การใช้อุปกรณ์ฉีดน้ำแรงดันสูง ไม่ควรยิงไปที่ส่วนบนของร่างกายผู้ชุมนุม เนื่องจากอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการบาดเจ็บระดับทุติยภูมิ (secondary injury)¹⁶ ความเสี่ยงอื่น ๆ รวมถึงอาการช็อกเพราะอุณหภูมิของร่างกายต่ำลงจากน้ำเย็นในภาวะที่อากาศหนาว และความเสี่ยงจากการลื่นล้ม หรือการถูกฉีดอัดกับกำแพง การใช้อุปกรณ์ฉีดน้ำแรงดันสูงนั้น ต้องให้ผลที่ไม่เฉพาะเจาะจง คือ ไม่สามารถใช้แบบเล็งไปที่ตัวบุคคลโดยเฉพาะได้¹⁷

¹⁵ United Nations, *10 Principles for the Proper Management of Assemblies*. United Nations Special Rapporteur. (New York: United Nations, 2016), 38.

¹⁶ การบาดเจ็บระดับทุติยภูมิ (secondary injury) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงทางชีวภาพ ที่มีผลทำลายล้างและแพร่กระจายได้เองในเซลล์หรือเนื้อเยื่อในบุคคล ซึ่งนำไปสู่ความผิดปกติหรือเสียชีวิตในเวลาต่อมา ซึ่งอาจเป็นเวลาหลายชั่วโมงหรือหลายสัปดาห์ หลังจากการได้รับบาดเจ็บครั้งแรก (การบาดเจ็บระดับปฐมภูมิ) ใน Borgens, Richard Ben, and Peishan Liu-Snyder, "Understanding Secondary Injury," *The Quarterly Review of Biology* 87, no. 2 (2012): 89.

¹⁷ United Nations, *Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement*. United Nations

การใช้สารที่ก่อให้เกิดความระคายเคืองทางเคมี (chemical irritants)¹⁸ ต้องใช้จากระยะไกลต่อกลุ่มบุคคลที่เข้าร่วมก่อความรุนแรง มีจุดประสงค์เพื่อให้ผู้ชุมนุมกระจายตัวและหลีกเลี่ยงการใช้ความรุนแรง การใช้สารเคมีดังกล่าวในพื้นที่ปิด อาจทำให้เกิดการเหยียบกันเองของผู้ชน และก่อให้เกิดความเสียหายโดยไม่เลือกฝ่าย เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของทิศทางลมและอากาศ ซึ่งสามารถก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหากใช้ในพื้นที่ปิดเป็นจำนวนมาก การใช้สารที่ก่อให้เกิดความระคายเคืองทางเคมีอาจก่อให้เกิดความยากลำบากในการหายใจหรือการระคายเคืองในระบบหายใจ ผิวหนังอักเสบ การใช้สารเคมีดังกล่าวในจำนวนมากอาจเกิดน้ำท่วมปอด ทำลายเซลล์ในระบบหายใจและระบบย่อยอาหาร ฯลฯ โดยบุคคลที่ถูกสารเคมีเหล่านี้ต้องได้รับการฆ่าเชื้ออย่างเร่งด่วนที่สุด¹⁹

การใช้สารเคมีระคายเคืองต้องไม่ยิงไปหาบุคคล หากโดนใบหน้าหรือศีรษะอาจเกิดอันตรายต่อร่างกายและชีวิต รวมทั้งต้องไม่ใช้ในพื้นที่ปิดหรือในพื้นที่ซึ่งไม่มีอากาศถ่ายเทเพียงพอ ไม่ควรใช้สารเคมีที่ก่อความระคายเคืองที่มีระดับของสารอันตรายสูง²⁰

(2) การใช้แก๊สน้ำตา

การใช้แก๊สน้ำตาต้องใช้โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยต้องยิงใส่กลุ่มบุคคลที่ก่อความรุนแรงจากระยะไกลเพื่อใช้รับมือกลุ่มบุคคลหรือบุคคลที่ใช้ความรุนแรง ทั้งนี้การใช้แก๊สน้ำตาเพื่อสลายการชุมนุมหรือยุติความรุนแรง แก๊สน้ำตาแบบกระจายระยะไกลที่นิยมใช้อย่างแพร่หลายคือ แก๊สซีเอส “CS” ซึ่งจะส่งกลิ่นเหม็นรุนแรงทางเคมีกระจายไปในระยะไกล โดยแก๊สน้ำตามีทั้งแบบยิงวิถีโค้ง และยิงวิถีตรงจากปืนยิงแก๊สน้ำตา²¹

ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการใช้แก๊สน้ำตา สามารถแยกพิจารณาได้ 2 ประการหลัก²² คือ ความเสี่ยงด้านสถานที่ เนื่องจากแก๊สน้ำตาอาจให้ผลลัพธ์ที่ไม่แน่นอนในพื้นที่เปิดเนื่องจากการเปลี่ยนผันของทิศทางลม และอาจสร้างความแตกตื่นแก่ผู้ชนในพื้นที่เปิดอย่างสนามฟุตบอล

Human Rights. (New York and Geneva: United Nations, 2020).

¹⁸ Ibid, 26.

¹⁹ Ibid, 26 – 27.

²⁰ Ibid, 27.

²¹ Ibid, 29.

²² Ibid.

รวมถึงอาจทำให้เกิดอันตรายถึงชีวิตหากใช้ในพื้นที่อับอากาศซึ่งส่งผลให้เกิดความเข้มข้นสูง หรือ หากประกายไฟจากลูกกระสุนแก๊สน้ำตาตกไปตกใกล้วัตถุไวไฟ ก็อาจทำให้เกิดการเผาไหม้ได้²³

ความเสี่ยงอีกประการหนึ่ง คือ ความเสี่ยงด้านสุขภาพ เนื่องจากการใช้แก๊สน้ำตาสามารถ ทำให้มีอาการหายใจลำบาก คลื่นไส้ อาเจียน ระคายเคืองระบบทางเดินหายใจ ต่อม้ำตาและ ดวงตา อาการระคายเคืองผิวหนังอักเสบ หากได้รับในปริมาณมากอาจทำให้เซลล์ในระบบทางเดินหายใจ ทำลายระบบย่อยอาหาร ปวดบวม และเลือดออกภายใน

สถานการณ์ที่การใช้แก๊สน้ำตาจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่²⁴

(1) การยิงแก๊สน้ำตาแบบวิถีโค้งไปที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง และการเล็งไปที่ศีรษะหรือ ใบหน้า อาจทำให้ผู้ที่ถูกยิงเสี่ยงต่อการเสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บสาหัสได้

(2) การยิงแก๊สน้ำตาในพื้นที่อับอากาศที่ไม่มีทางออกหรือไม่มีการระบายอากาศที่เพียงพอ อาจทำให้ผู้เสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บสาหัสจากภาวะขาดอากาศหายใจ และก่อให้เกิดอาการเนื้อเยื่อทางเดินหายใจถูกทำลายและอาการเลือดออกภายใน หากได้รับแก๊สน้ำตาในปริมาณที่มากเกินไป

(3) เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายควรใช้แก๊สน้ำตาชนิดซึ่งสารระคายเคืองมีระดับความเป็นพิษที่ต่ำที่สุด แต่ยังคงมีประสิทธิภาพที่อยู่ และไม่ควรมุ่งเป้าไปที่อวัยวะที่เป็นอันตรายมาใช้

ในทางทฤษฎี เจ้าหน้าที่ควบคุมฝูงชนควรถูกฝึกให้ยิงกระสุนบรรจุแก๊สน้ำตาให้ตกบริเวณ ด้านหน้าและด้านหลังของกลุ่มผู้ชุมนุมขึ้นอยู่กัทิศทางลม ทำให้โอกาสที่กระสุนจะโดนกลุ่มผู้ชุมนุมลดลง โดยองค์การยังขึ้นอยู่กัระดับความสูงของเจ้าหน้าที่ควบคุมฝูงชนและกลุ่มผู้ชุมนุม โดยทั่วไปจะอยู่ที่ 45 องศาหรือใกล้เคียง แต่ทว่าในทางปฏิบัติส่วนใหญ่ เจ้าหน้าที่ควบคุมฝูงชน มักจะปาระบุงกระสุนน้ำตาเข้าไปในกลุ่มผู้ชุมนุมเพื่อประสิทธิภาพสูงสุด การโยนเข้าไปในกลุ่มผู้ชุมนุมเช่นนี้ ช่วยลดความจำเป็นในการประเมินทิศทางลม ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อฝูงชนอย่างเน่นนอน และโอกาสที่กระสุนจะพุ่งไปผิดทิศทางนั้นแทบจะเป็นศูนย์²⁵

²³ Ibid, 30.

²⁴ Ibid, 30 – 31.

²⁵ ไอลอร์, “‘หลักสากล’ สำหรับการชุมนุมและการสลายการชุมนุม,” 17 ตุลาคม 2563, สืบค้นเมื่อวันที่ 1

(3) กระสุนยาง (Kinetic Impact Projectiles)

วิธีการใช้และการกำหนดขอบเขตของการใช้กระสุนยางต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อใช้รับมือกับบุคคลที่ใช้ความรุนแรง หรือให้เป็นทางเลือกอื่นที่มีความรุนแรงน้อยกว่าอาวุธชนิดอื่นที่ทำให้อันตรายถึงชีวิตได้ โดยกระสุนดัดแปลง นอกจากกระสุนยาง อาจเป็นกระสุนพลาสติกได้เช่นกัน²⁶ และสถานการณ์ที่อาจนำกระสุนยางมาใช้ได้โดยชอบด้วยกฎหมายนั้นจะต้องทำให้แน่ใจว่า กระสุนยางได้ถูกใช้ในการยิงเล็งไปที่ช่วงท้องส่วนล่าง หรือขา ของบุคคลที่ใช้ความรุนแรงเท่านั้น และใช้เฉพาะในกรณีที่เล็งเห็นว่ากำลังจะเกิดอันตรายต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือสาธารณชน²⁷

ขณะที่การยิงไปที่ใบหน้าหรือศีรษะ อาจส่งผลให้กะโหลกศีรษะแตกและสมองบาดเจ็บ เกิดอันตรายต่อดวงตา รวมไปถึงอาจก่อให้เกิดอาการตาบอดถาวร หรืออาจเสียชีวิตได้ การยิงกระสุนยางจากทางอากาศหรือที่สูง มีแนวโน้มจะเพิ่มความเสี่ยงที่จะยิงโดนศีรษะของผู้ชุมนุม การยิงไปที่ลำตัวของผู้ชุมนุมอาจก่อให้เกิดอันตรายต่ออวัยวะสำคัญและอาจทะลุลำตัวผู้ถูกยิง โดยเฉพาะเมื่อยิงในระยะใกล้ ขนาดของลำกล้องและความเร็วของวิถีของการยิง รวมไปถึงส่วนประกอบอื่น ล้วนส่งผลต่อการก่อให้เกิดอาการบาดเจ็บและความรุนแรงของการบาดเจ็บทั้งสิ้น²⁸

กระสุนยางไม่ควรใช้อย่างไรก็ตามอัตโนมัติ ซึ่งการยิงที่ละหลาย ๆ นัด ในคราวเดียวกันนั้น โดยทั่วไปไม่มีความแม่นยำ การยิงเช่นนั้นยังขัดต่อหลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วน กระสุนโลหะ เช่น กระสุนที่ยิงปืนลูกซอง (shotguns) ไม่ควรนำมาใช้ กระสุนควรมีการนำไปทดสอบและได้รับการอนุมัติให้ใช้ เพื่อให้มั่นใจว่าจะมีความแม่นยำเพียงพอที่จะใช้ยิงไปในบริเวณที่ปลอดภัยต่อเป้าหมายที่มีขนาดเท่ามนุษย์ในระยะที่กำหนด โดยไม่ใช้ความรุนแรงเกินควรซึ่งอาจ

พฤศจิกายน 2565, <https://ilaw.or.th/node/5765>.

²⁶ United Nations, *Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement*. United Nations Human Rights. (New York and Geneva: United Nations, 2020), 35.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

ก่อให้เกิดการบาดเจ็บ และที่สำคัญเพื่อป้องกันอันตรายร้ายแรง การใช้กระสุนยางไม่ควรเล็งไปที่ศีรษะ ใบหน้า หรือคอ ทั้งนี้ กระสุนโลหะหุ้มยางเป็นอันตรายจึงไม่ควรนำมาใช้²⁹

(4) ปืนช็อตไฟฟ้า

โดยทั่วไปแล้ว ปืนช็อตไฟฟ้าทำหน้าที่ส่งสัญญาณพัลส์ (Pulse) ของประจุไฟฟ้า ซึ่งส่งผลให้กล้ามเนื้อของเป้าหมายหดเกร็งและทำงานไม่ประสานสัมพันธ์กันจนไม่สามารถควบคุมการเคลื่อนไหวของร่างกายได้ เรียกว่า “การสูญเสียการควบคุมกล้ามเนื้อ” เมื่อเป้าหมายสูญเสียการควบคุมกล้ามเนื้อ เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงสามารถเข้าไปควบคุมตัวเป้าหมายได้โดยวิธีการตามปกติ อาทิ การใช้กุญแจมือ เป็นต้น³⁰

เงื่อนไขที่ปืนช็อตไฟฟ้าจะสามารถนำมาใช้ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย คือ ปืนช็อตไฟฟ้าจะต้องถูกใช้โดยเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายเท่านั้น เพื่อให้เป้าหมายสูญเสียความสามารถในการควบคุมตนเองจากระยะไกล หากเป้าหมายมีพฤติกรรมที่อาจส่งผลให้ตนเองและผู้อื่นตกอยู่ในอันตราย ในบางสถานการณ์เจ้าหน้าที่อาจเลือกใช้ปืนช็อตไฟฟ้าแทนอาวุธปืนจริง และในสถานการณ์อื่น ๆ ปืนช็อตไฟฟ้าถูกใช้แทนอาวุธที่มีความร้ายแรงต่ำที่อาจเป็นอันตรายต่อเจ้าหน้าที่และเป้าหมายได้มากกว่า การใช้แสงเลเซอร์สีแดงหรือการเล็งอาจช่วยให้บรรลุมิติประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมายโดยชอบได้ โดยไม่มีความจำเป็นต้องใช้อาวุธ³¹

ความเสี่ยงอันเกิดจากการใช้ปืนช็อตไฟฟ้า ได้แก่ อาการบาดเจ็บปฐมภูมิ (primary injury) หรือการบาดเจ็บที่เกิดขึ้นทันที ได้รับความเจ็บที่กล้ามเนื้อและกระดูกจากการหดตัวของกล้ามเนื้อที่ ปืนช็อตไฟฟ้าไม่ควรใช้ยิงไปที่ส่วนบนของร่างกาย เนื่องจากโดยปกติแล้วหากบุคคลโดนช็อตด้วยปืนช็อตไฟฟ้า ร่างกายจะไม่สามารถใช้มือรองรับแรงกระแทกได้ จึงมีความเสี่ยงที่จะได้รับการบาดเจ็บระดับทุติยภูมิ เช่น บาดเจ็บบริเวณศีรษะ ซึ่งการบาดเจ็บดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นได้จากการตกลงบนพื้นผิวที่แข็ง³²

²⁹ Ibid, 36.

³⁰ Ibid, 31.

³¹ Ibid.

³² Ibid, 32.

ด้านเงื่อนไขที่ส่งผลให้การนำปิ่นช็อตไฟฟ้ามาใช้อาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย คือ การใช้ปิ่นช็อตไฟฟ้าต่อเป้าหมายที่ไม่ได้แสดงอาการต่อต้านด้วยการต่อสู้ เมื่อเกิดพฤติการณ์ที่เป็นไปได้ในการใช้ปิ่นช็อตไฟฟ้าแล้ว ควรหลีกเลี่ยงการช็อตไฟฟ้าซ้ำ ๆ นานเกินไป หรือต่อเนื่องกัน เพราะอาจเป็นการปฏิบัติอย่างโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม³³

(5) กระบอง

กระบองเป็นอาวุธที่มีความร้ายแรงต่ำที่เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายใช้กันโดยทั่วไป กระบองตำรวจส่วนใหญ่ทำมาจากไม้ ยาง พลาสติก หรือโลหะ กระบองมีประโยชน์หลายอย่างในขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมาย สามารถใช้เป็นอาวุธที่มีความร้ายแรงต่ำเพื่อให้เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายสามารถป้องกันตัวเองจากผู้โจ่งใจอย่างรุนแรง หรือยังสามารถใช้เพื่อทำการจับกุมโดยชอบด้วยกฎหมายต่อผู้ต้องสงสัยที่ขัดขืนอย่างรุนแรงอีกด้วย³⁴

กระบองจะถูกออกแบบมาเพื่อใช้กับบุคคลที่จะทำร้ายหรือเชื่อว่าจะทำร้ายเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายหรือประชาชนทั่วไป เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายควรใช้กระบองจู่โจมไปที่ขาหรือแขนของบุคคลเท่านั้น การใช้กระบองฟาดไปยังบริเวณกระดูกหรือข้อต่อมีความเสี่ยงที่จะส่งผลให้เกิดภาวะข้อเคลื่อน กระดูกหัก และการบาดเจ็บบริเวณเนื้อเยื่ออ่อน รวมทั้งควรหลีกเลี่ยงการใช้กระบองกระทุ้งหรือกระแทกไปบริเวณทรวงอก คอ หรือศีรษะ เพราะมีความเสี่ยงสูงที่จะทำให้เกิดอาการบาดเจ็บและอาจทำให้อวัยวะสำคัญฉีกขาด³⁵

เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายต้องหลีกเลี่ยงการใช้กระบองจู่โจมไปยังจุดบอบบางของร่างกาย ได้แก่ ศีรษะ คอและลำคอ กระดูกสันหลัง ไต และท้อง โดยไม่ควรใช้กระบองรัดคอเนื่องจากมีความเสี่ยงสูงที่ผู้ถูกรัดคอจะถึงแก่ความตาย หรือบาดเจ็บสาหัสจากการถูกกดทับที่เส้นเลือดใหญ่หรือทางเดินหายใจ และยังมีความเสี่ยงให้เกิดอาการบาดเจ็บบริเวณกล่องเสียง หลอดลม และกระดูกใต้โคนลิ้น ไม่ควรใช้กระบองกับผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือผู้ที่ไม่มีความผิดคุกคาม

³³ Ibid, 34 – 35.

³⁴ Ibid,

³⁵ Ibid, 26.

รุนแรง เพราะการใช้กระบองในลักษณะเช่นนั้นมิแน่ว่าจะมีความโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม ย่ำยีศักดิ์ศรี หรือแม้กระทั่งเป็นการทรมาน³⁶

2. ข้อเท็จจริงในปฏิบัติการควบคุมดูแลการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย

ส่วนนี้ จะเป็นบทวิเคราะห์ถึงการปฏิบัติงานในการจัดการและดูแลการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยในช่วงตั้งแต่ปี 2563 ถึง 2565 ที่ผ่านมา ว่ามีความสอดคล้องกับหลักการหรือมาตรฐานการจัดการการชุมนุมสาธารณะในระดับสากลที่กล่าวมาข้างต้นมากน้อยเพียงใด การอภิปรายจะอิงอยู่กับข้อเท็จจริงสถานการณ์การชุมนุมในประเทศ ซึ่งจะพบว่า การปฏิบัติงานของประเทศไทยในการควบคุมดูแลการชุมนุม ยังมีประเด็นปัญหาที่ไม่สอดคล้องกับหลักการสากลอยู่หลายประการ ดังนี้

2.1 การใช้มาตรการความรุนแรงที่เกินความจำเป็นและไม่ได้สัดส่วน

กรอบมาตรฐานสากลในการควบคุมดูแลการชุมนุมสาธารณะที่รัฐต้องปฏิบัติตาม มักจะเน้นย้ำเรื่องการใช้กำลังเท่าที่จำเป็นและหลักความได้สัดส่วน เมื่อเป็นการชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธ เจ้าหน้าที่ตำรวจควบคุมฝูงชน ต้องหลีกเลี่ยงการใช้กำลังหรือไม่ใช้ความรุนแรง เพื่อเป็นการเคารพและประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนผู้ชุมนุม เว้นแต่ในสถานการณ์ที่การชุมนุมเริ่มมีความรุนแรง โดยใช้ได้เท่าที่จำเป็นและต้องได้สัดส่วน โดยมาตรการรุนแรงต้องเริ่มจากเบาไปหนัก ตามความเหมาะสมแก่พฤติการณ์ การแทรกแซงการชุมนุมทำได้เท่าที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น และการใช้อาวุธที่มีความร้ายแรงต่ำในการเข้าควบคุมการชุมนุมหรือสลายการชุมนุม ต้องไปเป็นตามเงื่อนไข และขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในมาตรฐานสากล

ที่ผ่านมา การปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของประเทศไทยในเรื่องนี้ สังคมยังคงตั้งคำถามอย่างกว้างขวางในเรื่องความเหมาะสมและความชอบด้วยกฎหมาย จากภาพเหตุการณ์และข้อเท็จจริงที่สะท้อนออกมาให้เห็นต่อสาธารณะตามสื่อต่าง ๆ ซึ่งลักษณะการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจควบคุมฝูงชนในการสลายการชุมนุม มีปัญหาเข้าข่ายผิดกฎหมายหลายประการ อาทิ การใช้ปืนใหญ่ฉีดน้ำสลายการชุมนุม แนวปฏิบัติดังกล่าวกำหนดให้รัฐต้องใช้ใน

³⁶ Ibid.

สถานการณ์ที่กระทบต่อความสงบอย่างร้ายแรงซึ่งอาจนำไปสู่การเสียชีวิตบาดเจ็บสาหัส หรือมีการทำลายทรัพย์สินอย่างรุนแรงในวงกว้างเท่านั้น³⁷ และกรณีการใช้สารเคมี เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้เพื่อให้ผู้ชุมนุมกระจายตัว หลีกเลี่ยงความเสียหายและผลกระทบรุนแรงต่อผู้ชุมนุม ไม่ยิงเข้าหาบุคคล และห้ามใช้ในพื้นที่ปิดโดยเด็ดขาด³⁸ แต่ปรากฏว่า ในปฏิบัติการสลายการชุมนุมเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2563 ฝ่ายรัฐไทยได้ใช้ปืนใหญ่ฉีดน้ำแรงดันสูง ผสมกับสารเคมีที่มีฤทธิ์ก่อให้เกิดการอาการระคายเคือง ยิงไปที่ตัวชุมนุมจนล้มลงและกระเด็นไปคนละทิศละทาง ทั้ง ๆ ที่ขณะนั้นผู้ชุมนุมมารวมตัวกันและใช้เสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญโดยไม่เป็นการกระทบต่อความสงบอย่างร้ายแรงแต่อย่างใด



ภาพที่ 1 นาทริกฉีดน้ำแรงดันสูงฉีดน้ำใส่ตัวผู้ชุมนุมในการชุมนุม 16 ตุลาคม 2563³⁹

ที่มา: <https://www.naewna.com/politic/525625>

หรือกรณีการใช้กระสุนยาง ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติการควบคุมการชุมนุมได้ใช้กระสุนยางยิงไปที่อวัยวะสำคัญของผู้ชุมนุมหลายครั้ง เช่น การเข้าสลายการชุมนุมวันที่ 18 กรกฎาคม 2564 ซึ่งปรากฏภาพที่เจ้าหน้าที่ควบคุมฝูงชนใช้อาวุธยิงกระสุนยางโดยเล็งไปที่ส่วนบนของร่างกายผู้ชุมนุมจนมีบุคคลได้รับบาดเจ็บสาหัส⁴⁰ และในเหตุการณ์การชุมนุมวันที่ 21

³⁷ United Nations, *10 Principles for the Proper Management of Assemblies*. United Nations Special Rapporteur. (New York: United Nations, 2016), 38.

³⁸ Ibid, 30.

³⁹ แนวหน้า, “ชมภาพชุด ‘สมรภูมิแยกปทุมวัน’ ประมวลสถานการณ์ชุมนุม 16 ตุลาคม,” 16 ตุลาคม 2563, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2565, <https://www.naewna.com/politic/525625>.

⁴⁰ วอยซ์ออนไลน์, “ผู้ชุมนุมเผย ถูกกระสุนยางยิงโดนสันจมูก ขณะเดินถือป้ายไล่ตำรวจไปให้การ์ด Wevo,” 21

สิงหาคม 2564 ที่ปรากฏคลิปวิดีโอที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อาวุธยิงกระสุนยางไปที่ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ในระยะประชิด ก่อให้เกิดกระแสการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างกว้างขวาง⁴¹



ภาพที่ 2 การสลายการชุมนุมโดยใช้กระสุนยาง เมื่อ 18 กรกฎาคม 2564 โดยที่เจ้าหน้าที่เล็งเห็นผลต่ออวัยวะสำคัญ เช่น ศีรษะ ดวงตา ใบหน้า ฯลฯ
ที่มา: <https://voicetv.co.th/read/J9Nv75F1x>

กรกฎาคม 2564, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2565, <https://voicetv.co.th/read/J9Nv75F1x>.

⁴¹ มติชน, “แชร์สนั่นคลิป คผ. ยิงกระสุนยางจ่อๆ ใส่คนขี่ จยย.หลายนัด-สาวออฟฟิศถูกยิงกลางหลัง,” 21 สิงหาคม 2564, (สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2565, https://www.matichon.co.th/politics/news_2897237).



ภาพที่ 3 ผู้ชุมนุมถูกยิงเข้า ‘สันจมูก’ ด้วยกระสุนยาง⁴²
ที่มา: <https://voicetv.co.th/read/J9Nv75F1x>



ภาพที่ 4 เมื่อ 13 ส.ค. 64 ธนัทธ ธานากิจอำนวย ถูกยิงด้วยกระสุนแก๊สน้ำตาเข้าบริเวณดวงตา⁴³
ที่มา: <https://www.thansettakij.com/politics/491748>

⁴² วอยซ์ออนไลน์, “ผู้ชุมนุมเผย ถูกกระสุนยางยิงโดนสันจมูก ขณะเดินถือป้ายประท้วงไปให้การ์ด ‘Wevo,’” 21 กรกฎาคม 2564, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2565, <https://voicetv.co.th/read/J9Nv75F1x>.

⁴³ ฐานเศรษฐกิจ, “ไอโซลูชั่นท์ “ผมโอเคมาก ๆ” อัปเดตอาการดวงตาง่ายนำเป็นห่วง,” 14 สิงหาคม 2564,



ภาพที่ 5 ภาพจากคลิปวิดีโอ กรณีเจ้าหน้าที่ควบคุมฝูงชนรายหนึ่งใช้อาวุธปืนยิงกระสุนยางไปที่ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ในระยะประชิด⁴⁴

ที่มา: https://www.matichon.co.th/politics/news_2897237

การจัดการการชุมนุม การควบคุมการดูแลการชุมนุม หากพิจารณาตามหลักองค์ประกอบความผิดของกฎหมายอาญา อาจทำให้พบว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายกรณีเข้าข่ายการลงมือกระทำความรุนแรงโดยมีเจตนาเล็งเห็นผลที่วิญญูชนพึงคาดหมายได้ว่าจะเกิดผลเลวร้ายตามมา และในกรณีที่ผู้ชุมนุมเสียชีวิต เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีความรับผิดชอบเจตนาฆ่าได้ แต่หากเกิดกรณีที่ผู้ชุมนุมได้รับบาดเจ็บสาหัส เจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะเข้าข่ายกรณีการกระทำความผิดฐานพยายามฆ่า เพราะกฎหมายถือว่า ผู้กระทำมีเจตนาฆ่า เพียงแต่ไม่บรรลุผลเท่านั้น

มาตรการของรัฐไทยอีกประการหนึ่งที่เข้าข่ายเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คือ การใช้แก๊สน้ำตาในพื้นที่ปิด ซึ่งกฎการใช้แก๊สน้ำตาตามมาตรฐานสากล กำหนดไว้ว่า การยิงแก๊สน้ำตาในพื้นที่อับอากาศที่ไม่มีทางออกหรือการระบายอากาศที่เพียงพอ อาจทำให้ผู้เสียชีวิตหรือ

สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2565, <https://www.thansettakij.com/politics/491748>.

⁴⁴ มติชน, “แฮร์สตันคลิบ คฟ. ยิงกระสุนยางจ่อๆ ใส่คนขี่ จยย.หลายนัด-สาวออฟฟิศถูกยิงกลางหลัง,” 21 สิงหาคม 2564, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2565, https://www.matichon.co.th/politics/news_2897237.

ได้รับบาดเจ็บสาหัสจากภาวะขาดอากาศหายใจและก่อให้เกิดอาการเนื้อเยื่อทางเดินหายใจถูกทำลายและอาการเลือดออกภายใน หากได้รับแก๊สน้ำตาในปริมาณที่มากเกินไป แต่ในข้อเท็จจริงที่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทย เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ยิงแก๊สน้ำตาเข้าไปในพื้นที่ชุมนุมที่ไม่ได้มีเพียงแต่ผู้ชุมนุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเหตุการณ์แฟลตดินแดง เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2564



ภาพที่ 6 ชาวแฟลตดินแดงรายหนึ่ง ระบุว่าตนถูกกระสุนยางยิงใส่เข้าที่หน้า 15 ส.ค. 64

ที่มา: โพสต์เฟซบุ๊กของผู้เสียหาย



ภาพที่ 7 ชุมชนดินแดงได้รับความเสียหายจากแก๊สน้ำตาที่ยิงเข้ามาในพื้นที่
ที่มา: โพสต์เฟซบุ๊กของผู้เสียหาย

2.2 การใช้กลไกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินยกเว้นสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศไทย ช่วงเวลาตั้งแต่ปี 2563 เป็นต้นมา มีลักษณะเป็นการ “ชั่วคราวถาวร” แม้สถานะฉุกเฉินอย่างกรณีการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 (covid-19) ซึ่งเกินความจำเป็นและความได้สัดส่วน รวมทั้งยังเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจเกินขอบเขตและไร้การตรวจสอบหรือถ่วงดุลอำนาจได้ตลอดเวลา เนื่องจากผลในทางกฎหมายหลังจากที่รัฐบาลประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นเหตุให้มีการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายในสภาวะปกติ โดยเฉพาะกฎหมายการชุมนุมสาธารณะที่กำหนดหน้าที่ให้รัฐต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้ชุมนุม และเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐกลับนำ

กฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉินมายกเว้นสิทธิเสรีภาพดังกล่าว และยกเว้นความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐเอง ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่สามารถยอมรับหรืออธิบายได้ตามหลักการพื้นฐานของกฎหมาย

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกินความจำเป็นและไม่ได้สัดส่วน พิจารณาได้จากข้อเท็จจริงที่ช่วงนั้นจำนวนผู้ติดเชื้อรายใหม่ที่ลดลง จนไม่มีรายงานผู้ติดเชื้อรายใหม่ในช่วงเดือนพฤษภาคม 2563⁴⁵ บริบทการชุมนุมที่ไม่ใช่การมั่วสุมในสถานที่แออัดหรือสถานที่ปิด⁴⁶ ประกอบกับการเริ่มมีการฉีดวัคซีนป้องกันการแพร่ระบาด และที่สำคัญ ในมิติของกฎหมาย พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน (พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ) มิได้เป็นกฎหมายที่ถูกออกแบบมาเพื่อควบคุมโรคระบาด ซึ่งตามหลักความจริงรัฐบาลควรใช้พระราชบัญญัติโรคติดต่อ ที่มีเจตนารมณ์ในการควบคุมโรคระบาดอย่างแท้จริง และถ้ากฎหมายดังกล่าวมีช่องโหว่ รัฐก็ควรแก้ไขมิใช่ใช้อำนาจพิเศษผ่าน พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ⁴⁷

ตามหลักการสากลและมาตรฐานการดูแลจัดการการชุมนุม การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและการใช้อำนาจตามกฎหมายในสภาวะฉุกเฉินไม่ได้เป็นเหตุให้การกระทำความรุนแรงของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อผู้ชุมนุมเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย สถาบันกฎหมายอื่น ๆ หรือหน่วยงานที่มีอำนาจตรวจสอบอำนาจรัฐ ย่อมมีหน้าที่ในการเข้าไปจัดการการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเหล่านั้น

ที่ผ่านมา ยังไม่ปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่ของรัฐไทยที่มีพฤติกรรมใช้ความรุนแรงต่อผู้ชุมนุมโดยมิชอบด้วยกฎหมายต้องรับผิดชอบทางกฎหมาย ประกอบกับการที่รัฐไทยยังคงขาดระบบหรือกลไกการตรวจสอบอำนาจรัฐที่มีประสิทธิภาพ อย่างหลักการตรวจสอบ “the three-prong test” หรือการตรวจสอบสามชั้น อันเป็นหลักนิติวิธีที่ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนตาม ICCPR นำมาใช้ตรวจสอบ⁴⁸ ซึ่งประกอบด้วย หนึ่ง ตรวจสอบว่ามีกฎหมายให้อำนาจ

⁴⁵ ไอลอว์, “ไอลอว์ ขัดแย้ง ข้อกำหนด “ห้ามชุมนุม” ตามพ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ,” 13 มีนาคม 2565, เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2566, <https://ilaw.or.th/node/6101>.

⁴⁶ ไอลอว์, ““ไม่แออัด-ไม่ปลุกปั่น-ไม่มีหลักฐาน”: ทบทวนคำสั่ง ‘ไม่ฟ้อง-ยกฟ้อง’ ในคดี พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ ตลอดปี 2564 - ต้นปี 2565,” 31 ธันวาคม 2564, สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2566, <https://freedom.ilaw.or.th/node/1011>.

⁴⁷ บีบีซีไทย, “โควิด-19: ครบ 1 ปีประกาศใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน คุมโรคระบาดหรือจำกัดการชุมนุมทางการเมือง,” 26 มีนาคม 2564, สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2566, <https://www.bbc.com/thai/thailand-56534501>.

⁴⁸ พัชร นิยมศิลป์, “การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในประเทศไทย,” *วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย* 39, น. 1 (มีนาคม 2564): 44-49.

ในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมหรือไม่ สอง มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของปฏิบัติการจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ สาม ตรวจสอบว่าจำเป็นและได้สัดส่วนหรือไม่ สำหรับประเทศไทย กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีเฉพาะสองข้อแรก แต่มักจะมองข้ามการตรวจสอบเรื่องความจำเป็นและความได้สัดส่วน กล่าวคือ ตรวจสอบความมีอยู่ของกฎหมายกับเจตนารมณ์เท่านั้น ดังนั้น สภาวะเช่นนี้ จึงกลายเป็นว่าอำนาจรัฐไทยขาดดุลภาพอย่างสิ้นเชิง หลังจากที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

2.3 การแจ้งการชุมนุมที่เข้าข่ายเป็นการขออนุญาตการชุมนุม

รัฐต้องอำนวยความสะดวกแก่การชุมนุมสาธารณะของประชาชน และการแจ้งการชุมนุมที่กำหนดไว้โดยกฎหมายควรเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว ตามหลักการที่ระบุไว้ในความเห็นทั่วไปฉบับที่ 37 ซึ่งมีการวางหลักไว้ว่า “ระบบการแจ้งการชุมนุมจะต้องไม่ถูกนำมาใช้เยี่ยงระบบการขออนุญาตในทางปฏิบัติ” การกำหนดระบบกฎหมายให้เข้าข่ายเป็นการขออนุญาตการชุมนุมถือเป็นสิ่งบั่นทอนแนวคิดที่ว่า การชุมนุมสาธารณะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งถูกรับรองไว้ในกติการะหว่างประเทศ โดยระบบแจ้งการชุมนุม ต้องเป็นไปเพื่อให้ผู้จัดการชุมนุมทำการบอกกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ล่วงหน้าและให้ข้อมูลรายละเอียดสำคัญเท่าที่จำเป็น เพื่อที่จะให้เจ้าหน้าที่สามารถอำนวยความสะดวกให้สามารถจัดการชุมนุมโดยสงบอย่างราบรื่น รวมถึงเพื่อป้องกันสิทธิของบุคคลอื่น

ขณะเดียวกัน การไม่แจ้งการชุมนุมต่อเจ้าหน้าที่ เมื่อจำต้องมีการแจ้งการชุมนุมนั้น ต้องไม่ทำให้การเข้าร่วมการชุมนุมดังกล่าวผิดกฎหมาย และต้องไม่ถูกนำไปใช้เป็นเหตุการสลายการชุมนุม หรือจับกุมผู้เข้าร่วมการชุมนุมหรือผู้จัดการชุมนุม กล่าวอีกนัยหนึ่ง การไม่แจ้งการชุมนุมนั้นไม่สามารถลงโทษที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการอำนวยความสะดวกในการจัดการชุมนุมและปกป้องผู้เข้าร่วมการชุมนุมได้ แต่ทว่าในเรื่องนี้ กลับปรากฏในข้อเท็จจริงของรัฐไทยหลายครั้งที่บ่งชี้ว่า เจ้าหน้าที่ถือว่าการชุมนุมเป็นการกระทำความผิดกฎหมาย เพียงเพราะการชุมนุมเหล่านั้นไม่แจ้งการชุมนุมตามที่กฎหมายกำหนด⁴⁹

⁴⁹ ไทยพีบีเอส, “"เพนกวิน" นำเคลื่อนขบวนไปราว 11 "กฤษณะ" เตือนอย่าล้ำแนวกัน,” 29 พฤศจิกายน 2563, สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2566, <https://www.thaibps.or.th/news/content/298764>.

การบังคับใช้กฎหมายการชุมนุมสาธารณะในช่วงที่ผ่านมา ได้กำหนดให้การชุมนุมที่ไม่แจ้งการชุมนุมเป็นการชุมนุมที่ผิดกฎหมายตามมาตรา 14 ในกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ พร้อมทั้งนิยามการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ได้เปิดกว้าง ไม่แยกเอาการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ออกจากการชุมนุมสาธารณะโดยทั่วไป ทำให้เกิดกรณีที่เหมารวมเอาการรวมตัวทางการเมืองทุกกรณีเป็นการชุมนุมสาธารณะทั้งหมด ประกอบกับระบบการแจ้งการชุมนุมในทางปฏิบัติยังสร้างภาระให้แก่ประชาชนมากเกินไป

ตัวอย่างปัญหาในระบบการแจ้งการชุมนุมของประเทศไทย เช่น ในคดี กลุ่ม “สมัชชาเสรีแห่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เพื่อประชาธิปไตย” ถูกอัยการฟ้องในข้อหา “เป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะโดยไม่แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งการชุมนุม ก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง” ตาม พ.ร.บ.การชุมนุม มาตรา 10⁵⁰ ในกิจกรรมแฟลชม็อบของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ และศาลก็ได้พิพากษาลงโทษ ผู้จัดการชุมนุมโดยปรับ 9,000 บาท คดีนี้เป็นตัวอย่างที่ทำให้เห็นว่า ระบบการแจ้งการชุมนุมตามกฎหมายชุมนุมสาธารณะของไทย เป็นไปเพื่อจำกัดเสรีภาพการชุมนุม และทำลายสาระของการเสรีภาพการชุมนุม เป็นเงื่อนไขที่การชุมนุมจะต้องแจ้งรัฐก่อน มิฉะนั้นผู้จัดการชุมนุมจะถูกลงโทษ เช่นเดียวกับ คดีวังไต้ลุง ที่ผู้จัดการกิจกรรม ถูกออกหมายเรียกไปปรับทราบ ข้อกล่าวหาไม่แจ้งการชุมนุม โดยพนักงานสอบสวนอ้างว่า แม้รูปแบบกิจกรรมจะเป็นการวิ่งออกกำลังกาย แต่ระหว่างงานมีการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ กิจกรรมวิ่งไต้ลุงจึงเป็นการชุมนุมสาธารณะ การไม่แจ้งการชุมนุมจึงเป็นการกระทำผิดกฎหมาย⁵¹

ข้อสังเกตคือ ระบบการแจ้งการชุมนุมของไทย ไม่ได้มีการระบุข้อยกเว้นแก่การชุมนุมบางลักษณะ เช่น การชุมนุมแบบฉับพลัน และการชุมนุมเพื่อตอบโต้ ซึ่งอาจไม่มีเวลาเพียงพอที่จะทำการแจ้งการชุมนุมเหมือนการชุมนุมโดยทั่วไป จนส่งผลให้คนบางกลุ่มถูกผลักออกจากระบอบการมีส่วนร่วม ดังนั้น เพื่อเป็นการประกันเสรีภาพการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายควรต้องนิยามการชุมนุมสาธารณะต้องเปิดกว้างกว่านี้ และต้องตระหนักเสมอว่า เจตนารมณ์ของการแจ้งการชุมนุม คือ แจ้งให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจทราบว่าจะมีการชุมนุม

⁵⁰ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, “ศาลปรับ 9 พันบาท คดี “เจมส์ ประสิทธิ์” ชุมนุมไม่ลอยไม่ทน ชี้แค่โพสต์ชวนก็เข้าข่ายผู้จัด,” 5 พฤศจิกายน 2563, <https://tlhr2014.com/archives/22845>.

⁵¹ ฐานข้อมูลคดี, “วังไต้ลุงกรุงเทพ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2566, <https://freedom.ilaw.or.th/case/895>.

เกิดขึ้น และมีหน้าที่เข้ามาอำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุม และเป็นการสร้างพื้นที่ให้ผู้ชุมนุมพูดคุยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า จะมีแผนการจัดการชุมนุมอย่างไร เหมาะสมหรือไม่

2.4 การกำหนดเงื่อนไขสถานที่การชุมนุมที่ไม่เป็นไปตามหลักสากล

ตามหลักการและการตีความในความเห็นทั่วไปฉบับที่ 37 กำหนดว่า ข้อจำกัดในเรื่อง “สถานที่ของการชุมนุม” โดยหลักการแล้วการจัดการชุมนุมโดยสงบสามารถจัดขึ้นได้ในทุกสถานที่ที่สาธารณชนสามารถเข้าถึงได้หรือควรจะเข้าถึงได้ ขณะที่การกำหนดเขตห้ามการชุมนุมโดยเด็ดขาดตามสถานที่ต่าง ๆ เช่น ศาล รัฐสภา สถานที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ หรือสถานที่ราชการอื่น ๆ เป็นเรื่องที่รัฐควรหลีกเลี่ยง โดยการเลือกสถานที่การชุมนุม มีหลักที่รัฐต้องเคารพคือ หลักมองเห็นและได้ยิน (sight and sound) อันหมายถึง ผู้ชุมนุมต้องอยู่ในที่ที่มองเห็นและสาธารณชนต้องได้ยิน เพื่อบรรลุเป้าหมายของการชุมนุมสาธารณะ

แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในการชุมนุมสาธารณะภายใต้บังคับของกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของไทย กลับมีเงื่อนไขที่ไม่ชัดเจนเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องการห้ามชุมนุมภายในเขตพระราชวังในระยะ 150 เมตร ซึ่งทางปฏิบัติ เขตพระราชวังถูกตีความให้รวมไปถึงเขตพระราชฐาน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ของหน่วยงานราชการส่วนพระองค์ ทั้งนี้ ตามหลักแล้ว เขตพระราชวัง ควรหมายถึงพระบรมมหาราชวังที่เป็นที่อยู่ถาวรมากกว่า

นอกจากนี้ การชุมนุมในสถานที่ราชการ หรือองค์กรอำนาจตามระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญ เช่น รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาล ยังเป็นที่ยกเว้นห้ามตามกฎหมายที่ไม่อนุญาตให้มีการชุมนุมสาธารณะขึ้นแต่หากพิจารณาตามความเป็นจริงและความเหมาะสม เป็นเรื่องสำคัญที่หน่วยงานรัฐ ผู้มีอำนาจรัฐ และองค์กรในระบอบประชาธิปไตยต้องมีหน้าที่รับฟังความคิดเห็นหรือข้อเรียกร้องของประชาชน

ตรงกันข้าม เงื่อนไขสถานที่การชุมนุมมักถูกฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐไทยนำมาเป็นข้ออ้างในการเข้าปราบปรามการชุมนุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการชุมนุมของกลุ่มคณะราษฎร 2563 ซึ่งได้นำรวมตัวกันที่หน้ารัฐสภา เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2563⁵² เพื่อเรียกร้องให้ที่ประชุมรัฐสภารับร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ทว่าเกิดการปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้ชุมนุม โดยทางฝ่าย

⁵² กองบรรณาธิการเวย์แม็กกาซีน, “แก๊สน้ำตาคลั่ง มวลชนปะทะเดือด รัฐสภาถกแก้รัฐธรรมนูญน,” 17 พฤศจิกายน 2563, สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2566, <https://waymagazine.org/17-nov-2020/>.

เจ้าหน้าที่ตำรวจควบคุมฝูงชนได้ใช้ถือน้ำแรงดันสูงเพื่อสกัดผู้ชุมนุมไม่ให้เข้าริ้วขบวน โดยมีทั้งน้ำผสมสีและน้ำผสมสารเคมี ทำให้ทีมการ์ดและผู้ชุมนุมแถวหน้าได้รับบาดเจ็บ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจยังประกาศเตือนด้วยว่าหากผู้ชุมนุมยังไม่หยุดการเคลื่อนไหว เจ้าหน้าที่จะใช้กระสุนยางปราบปรามผู้ชุมนุม ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เป็นไปตามคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ 485/2563 ซึ่งได้กำหนดระยะรัศมี 50 เมตร โดยรอบรัฐสภาเป็นพื้นที่ห้ามมีการชุมนุมโดยเด็ดขาด⁵³

พฤติการณ์ดังกล่าว ย่อมขัดกับหลักมองเห็นและได้ยิน เนื่องจากสถานการณ์ดังกล่าวเป็นสถานการณ์เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของรัฐสภา รัฐไทยก็ควรเปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้ชุมนุมบริเวณพื้นที่รัฐสภา เพื่อยืนยันว่า รัฐสภา ในฐานะองค์กรระบอบประชาธิปไตย มีหน้าที่รับฟังความเห็นของประชาชน การแทรกแซงหรือขัดขวาง ไม่ให้ประชาชนเข้าใกล้สถานที่ดังกล่าว อาจเป็นการไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับความเป็นประชาธิปไตยเท่าไรนัก

2.5 การสอดส่องของรัฐที่ละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของประชาชนผู้ชุมนุม

อ้างอิงตามหลักการสำหรับการบริหารจัดการการชุมนุมอย่างเหมาะสม 10 ประการ ข้อ 7 ที่กำหนดหลักเกณฑ์ว่า การรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลเกี่ยวกับการชุมนุมต้องไม่แทรกแซงความเป็นส่วนตัว หรือสิทธิอื่น ๆ โดยไม่ได้รับอนุญาต การรวบรวมและประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลโดยหน่วยงานรัฐ ซึ่งอาจเป็นทั้งการรวบรวมผ่านอุปกรณ์บันทึกข้อมูลวงจรปิด และตำรวจนอกเครื่องแบบ ต้องปฏิบัติตามมาตรการป้องกันการแทรกแซงความเป็นส่วนตัวโดยพลการหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข้อเท็จจริงจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐระหว่างการทำวิจัยโครงการศึกษาเพื่อจัดทำคู่มือสำหรับส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับการจัดการและการดูแลการชุมนุมสาธารณะ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (2565) มีการยืนยันว่า ประเทศไทยได้ทำบัญชีรายชื่อ เพื่อติดตามสอดส่องผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการชุมนุมอยู่ ซึ่งในส่วนนี้จะเป็นปฏิบัติงานด้านการข่าวของฝ่ายความมั่นคงและเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยเฉพาะกลุ่มเจ้าพนักงานตำรวจสายสืบที่ได้รับนโยบายจากผู้บังคับบัญชาโดยตรง ก็จะทำหน้าที่ในการสอดส่องเก็บข้อมูลติดตาม

⁵³ ทีมข่าวอาชญากรรม ผู้จัดการออนไลน์, “เตือนห้ามชุมนุมค้างคืนรอบรัฐสภา ห้ามเข้าใกล้ 50 เมตร,” 17 พฤศจิกายน 2563, สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2566, <https://mgronline.com/crime/detail/9630000118800>.

พฤติกรรมของแกนนำ หรือคอยเกาะติดความเคลื่อนไหวของผู้ชุมนุม ว่าจะมีการรวมตัวครั้งใหม่หรือไม่ เมื่อไร อย่างไร ซึ่งหากพิจารณาตามหลักการทางกฎหมายและบทกฎหมาย ก็ไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ให้มีปฏิบัติการลักษณะเช่นนี้ได้ เว้นแต่จะมีเหตุที่ชี้ถึงพฤติการณ์บางอย่าง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและประโยชน์สาธารณะอย่างร้ายแรง เช่น การก่อการร้าย เป็นต้น

นอกจากนี้ ในระหว่างการชุมนุม ฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่การชุมนุม ส่วนใหญ่มักจะอำพรางตัวไม่แสดงตัวว่าเป็นเจ้าพนักงานที่มีอำนาจตามกฎหมาย ในการเก็บรวบรวมข้อมูล บันทึกเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างการชุมนุม นำไปสู่กระบวนการเก็บรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อเอาผิดกับกลุ่มผู้ชุมนุมที่รัฐเห็นว่ากระทำความผิดกฎหมายในเวลาต่อมา

ตัวอย่างที่เห็นอย่างเห็นเป็นรูปธรรมมากที่สุด คือ กรณีที่ปรากฏเอกสารบัญชีเฝ้าระวังของกองบังคับการตำรวจนครบาล 5⁴ ซึ่งผู้มีรายชื่อส่วนใหญ่พบว่าเป็นผู้ถูกกล่าวหา ผู้ต้องหา หรือจำเลยในคดีอาญามาตรา 112 หรือผู้ที่แสดงความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์ เคลื่อนไหวคัดค้านรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในช่วงที่ผ่านมา หรือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งหรือทำงานในพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ผู้ทำหน้าที่ทนายความนักกิจกรรมทางการเมือง เยาวชนนักกิจกรรม ทั้งในกรุงเทพและต่างจังหวัด เป็นต้น

นอกจากนี้ การติดตามสอดส่อง นำไปสู่การคุกคามอีกหลายรูปแบบ เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งในและนอกเครื่องแบบ เข้าไปเยี่ยมที่บ้านพักหรือห้องพักของนักกิจกรรม ของ เพนกวิ้น – พริษฐ์ และรุ้ง ปนัสยา 2 แกนนำนักกิจกรรม ที่มีส่วนร่วมกับการปราศรัยในการชุมนุมที่ ม.ธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2563⁵⁵ หรืออย่างกรณีของ ฟ้า (นามสมมติ) นักเรียนที่มีส่วนกับการจัดชุมนุม “คนลำพูนก็จะไม่ทนไว้อย่างไร” ในวันที่ 24 กรกฎาคม 2563 ซึ่งในการเยี่ยมบ้าน

⁵⁴ มติชนออนไลน์, “9 องค์กรประชาสังคม จี้รัฐ หยุดทำ ‘วอตซ์ลิสต์’ เสนอ ส.ส.ตั้งกระทู้ตรวจสอบ,” 11 สิงหาคม 2564, สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2565, https://www.matichon.co.th/politics/news_2879401.

⁵⁵ กรณิศร์ เชษฐพงศ์, “จับกุม ตามไปบ้าน โทรมหาผู้ปกครอง รวมรูปแบบ ‘การถูกคุกคาม’ เมื่อประชาชนแสดงออกทางการเมือง,” 14 สิงหาคม 2563, the Matter, สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2566, <https://thematter.co/social/intimidation-and-harassment/120346>.

ตำรวจได้มาพูดคุยเพื่อให้ไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง และให้ตั้งใจเรียน ทำให้หลังจากนั้น ได้ถอนตัวจากการเป็นแกนนำ และไม่เข้าร่วมกิจกรรมอีก⁵⁶

และในสถานการณ์ปัจจุบันที่มีเยาวชนออกมาแสดงออกทางการเมืองเพิ่มขึ้น ก็ได้ปรากฏให้เห็นถึงการคุกคามโดยผ่านการกดดันผ่านผู้ปกครอง เช่น กรณีของกิจกรรม #อีสานบ้านดื้อ ที่จังหวัดขอนแก่น ได้มีการส่งรูปของนักศึกษาที่เข้าร่วมชุมนุมที่ขอนแก่น พร้อมกับรูปหน้าในบัตรประชาชนของเขาให้กับคนในครอบครัว มีการเรียกคนในครอบครัวไปพูดคุย และส่งข้อความทางไลน์ไปหาคนในครอบครัวด้วย หรือผู้เข้าร่วมกิจกรรมชุมนุม #เมืองเลยสิบพันก้อ ก็ถูกคนโทรไปหาครอบครัวของผู้เข้าร่วมกิจกรรมเช่นกัน⁵⁷

2.6 การละเมิดเสรีภาพของสื่อมวลชนระหว่างการชุมนุม

ตามหลักสากลได้กำหนดให้รัฐย่อมมีหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองแก่สื่อมวลชน ผู้ติดตามสถานการณ์ และผู้สังเกตการณ์ ขณะที่คนกลุ่มนี้ ย่อมมีสิทธิในการบันทึกภาพการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารหรือข้อเท็จจริงในเหตุการณ์การชุมนุมต่อสาธารณะ

แต่ปัญหาของประเทศไทย พบว่า มีผู้สังเกตการณ์ชุมนุมในฐานะสื่ออิสระ ถูกเจ้าหน้าที่ควบคุมฝูงชนเข้าทำร้ายร่างกาย และใช้กระบองตีไปยังกล้องของผู้เสียหาย โดยให้เหตุผลว่า ไม่อนุญาตให้ถ่ายภาพ อีกทั้งยังปรากฏการคุกคามของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำต่อสื่อ มีการส่งเจ้าหน้าที่ติดตามถึงที่พัก⁵⁸ รวมทั้ง ในกิจกรรมของนักวิชาการสื่อ เพื่อสะท้อนความท้าทายของสื่อในการรายงานข่าวชุมนุม ระบุว่า การชุมนุมเรียกร้องประชาธิปไตยที่นำโดยเยาวชนกลุ่มราษฎร ช่วงปี 2563-2565 มีผู้ปฏิบัติงานสื่อได้รับบาดเจ็บจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจควบคุมฝูงชนอย่างน้อย 34 คน⁵⁹ ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ เหตุการณ์ที่ ธนาพงศ์ เก่งไพบูลย์ บรรณาธิการสำนักงานข่าวออนไลน์ PLUS SEVEN ถูกยิงจากกระสุนยางเข้าบริเวณสะโพก และชาญณรงค์ เอื้อ

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁸ ประชาไท, “ตร.คุกคามสื่ออิสระ ‘LIVE REAL’ ถึงที่พัก-ถ่ายรูปครอบครัว อ้างต้องการพบ ได้ถามข้อมูล,” 16 กุมภาพันธ์ 2565, สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2565, <https://prachatai.com/journal/2022/02/97272>.

⁵⁹ ไทยพีบีเอส, “ภัยจากการรายงานข่าวชุมนุม สะท้อนเสรีภาพสื่อไทยอยู่ในอันดับที่น่ากังวล,” 19 กันยายน 2566, สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2566, <https://theactive.net/news/law-rights-20230919/>.

อุดมโชติ ช่างภาพประจำสำนักข่าว The MATTER⁶⁰ ถูกยิงจากกระสุนยาง เข้าบริเวณท่อนแขนซ้าย ระหว่างไปทำข่าวการชุมนุม #ม็อบ18กรกฎา โดยสวมปลอกแขน บัตรสีอมวชน ที่บริเวณถนนราชดำเนินและแยกนางเลิ้ง เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2564

นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2565 การแถลงข่าวของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีใจความสำคัญตอนหนึ่งว่า⁶¹ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน ด้วยเหตุที่ยังไม่มีการยกเลิกข้อกำหนด พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ฉบับที่ 27 และ ฉบับที่ 29 ซึ่งระบุมตรการมิให้มีการบิดเบือนข้อมูลข่าวสารอันทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉิน (การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19) และการเสนอข่าวที่อาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2565 มีมติว่าการบังคับใช้ข้อกำหนด ทั้งสองฉบับดังกล่าวส่งผลกระทบต่อเสรีภาพในการแสดงออกและเสรีภาพในการเสนอข่าวสารของสื่อมวลชนและประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน⁶²

2.7 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการคุ้มครองเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการชุมนุม

ในบริบทการชุมนุมสาธารณะ ไม่ได้จำกัดเพียงคู่ขัดแย้งและเกมทางการเมืองระหว่างผู้มีอำนาจและประชาชน แต่ยักรวมถึงผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมแบบหลีกเลี่ยงไม่ได้ ยกตัวอย่างเช่น ผู้ค้าขายหรือประกอบธุรกิจในพื้นที่ชุมนุม ผู้อยู่อาศัยบริเวณพื้นที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ บุคคลผู้ใช้เส้นทางจราจรผ่านพื้นที่ชุมนุม เป็นต้น ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่า คนกลุ่มนี้ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่มีโอกาสได้รับผลกระทบจากการใช้เสรีภาพของบุคคลอื่น และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐมากที่สุด

⁶⁰ ไทยรัฐออนไลน์, “ศาลแพ่งสั่ง ตร. ชดใช้เงิน 2 นักข่าว ถูกกระสุนยางบาดเจ็บขณะทำข่าวม็อบ,” 26 กันยายน 2566, สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2566, <https://www.thairath.co.th/news/crime/2728283>.

⁶¹ ประชาไท, “กสม.แถลงประเด็นเจ้าหน้าที่รัฐละเมิดสิทธิเสรีภาพผู้ชุมนุม สื่อมวลชน และผู้พิการ,” 1 กันยายน 2565, สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2565, <https://prachatai.com/journal/2022/09/100323>.

⁶² เรื่องเดียวกัน.

ตามหลักการพื้นฐาน ทั้งการชุมนุมสาธารณะและการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐจะต้องหลีกเลี่ยงการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพหรือสร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินหรือต่อบุคคลใด ๆ หากมีกรณีฝ่าฝืนหลักการดังกล่าว รัฐมีหน้าที่การประชาสัมพันธ์ แจ้งข่าว และข้อมูลเกี่ยวกับ ช่องทางการร้องเรียนให้ชัดเจนความเสียหายอันเกิดจากการชุมนุมสาธารณะอย่างทั่วถึง และต้องส่งเสริมให้ผู้ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้ได้รับการชดเชยเยียวยาและเรียกร้องความเป็นธรรมได้อย่างเท่าเทียมและมีประสิทธิภาพ

แต่ในทางปฏิบัติ จะพบว่า ฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยังขาดการบริหารจัดการที่เป็นระบบ การประชาสัมพันธ์และการสื่อสารกับชุมชนหรือสังคมโดยรอบพื้นที่การชุมนุมที่มีประสิทธิภาพ และการมุ่งห้ามจัดการชุมนุมสาธารณะ การปิดถนน นำสิ่งกีดขวางมาวางเพื่อห้ามไม่ให้ผู้ชุมนุมเคลื่อนขบวนได้ ได้กลายเป็นปัญหาที่ทำให้เกิดผลกระทบด้านลบเป็นวงกว้าง ทั้งผู้ใช้เสรีภาพการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ และบุคคลทั่วไป จนเป็นการกระทำที่เกินความจำเป็นและไม่ได้สัดส่วนของฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ

อีกทั้ง รัฐไทยไม่ได้จัดให้มีการชดเชยเยียวยาให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้ได้รับความเสียหายจากการชุมนุมอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากว่า การเรียกร้องดังกล่าว ต้องอาศัยกระบวนการทางศาลตามปกติอย่างการฟ้องคดีละเมิด เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ซึ่งเมื่อขาดช่องทางการเรียกร้องการเยียวยาสำหรับในบริบทการชุมนุมสาธารณะเป็นการเฉพาะ การใช้กระบวนการทางศาลตามปกติก่อให้เกิดภาระหน้าที่เกินความจำเป็นที่ผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ความเสียหายและพฤติการณ์แห่งการละเมิดว่า ใคร ทำอะไร ที่ไหน อย่างไร เมื่อไหร่ ด้วยตัวเองทั้งหมด โดยตามหลักการที่ควรจะเป็นในสังคมประชาธิปไตย ย่อมเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องคุ้มครองดูแล และเยียวยาความเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะ ในฐานะที่มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปอย่างสงบเรียบร้อย ตามหลักความจำเป็นและความได้สัดส่วน

3. บทสรุป

ที่ผ่านมา รัฐไทยพยายามบัญญัติกฎหมายหรือแนวปฏิบัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะให้สอดคล้องกับหลักสากล เช่น การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ การกำหนดเหตุอันจำเป็นไปสู่ข้อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม การใช้ระบบแจ้งไม่แจ้งการขออนุญาตการชุมนุม คู่มือการปฏิบัติตาม

พระราชบัญญัติการประชุมสมัชชาฯ พ.ศ. 2558 โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ก็กำหนดแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการประชุมสมัชชาฯ พัฒนาแนวปฏิบัติเพื่อให้มีการดูแลการประชุมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยเฉพาะหลักการใช้กำลัง

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ จะพยายามบัญญัติให้สอดคล้องกับหลักการสากล แต่กฎหมายกลับเปิดโอกาสให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่สามารถใช้อำนาจได้อย่างกว้างขวางในการจำกัดหรือแทรกแซงเสรีภาพการประชุม เช่น การจำกัดพื้นที่ในการประชุมสมัชชาฯ โดยที่ตำรวจสามารถประกาศพื้นที่ห้ามชุมนุมได้อย่างกว้างขวาง การแจ้งการประชุมถูกปฏิบัติราวกับระบบขออนุญาต ประเด็นที่พึงพิจารณาจึงอยู่ที่การใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือการใช้อำนาจปกครองของพนักงานเจ้าหน้าที่ทั้งในระดับสั่งการและปฏิบัติการ โดยที่ใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจพิจารณาเพียงคำว่า กฎหมายให้อำนาจ กฎหมายที่บังคับใช้นั้นความชัดเจน และมุ่งเน้นที่ความสัมฤทธิ์ผลของภารกิจเท่านั้น⁶³ พนักงานเจ้าหน้าที่ยังต้องพิจารณาถึงหลักการอื่น ๆ คือ การใช้อำนาจทางปกครองต้องไม่เลือกปฏิบัติ ไม่กระทบต่อสิทธิของประชาชนเกินกว่าเหตุ และไม่ใช่อำนาจตามอำเภอใจ

ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ในระดับสั่งการที่มีอำนาจใช้ดุลยพินิจ นอกจากจะต้องคำนึงถึงหลักการของ ICCPR ข้อ 21 แล้ว ยังต้องคำนึงถึงหลักความจำเป็นและได้สัดส่วนของคำสั่งและผลกระทบที่จะตามมา สามารถปฏิเสธไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือแนวปฏิบัติที่ไม่ชอบได้ การแทรกแซงสิทธิของพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องเริ่มมาตรการจากเบาไปหนักตามความเหมาะสมแก่พฤติการณ์ เมื่อเป็นการชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธ พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายหรือสั่งการ จะต้องหลีกเลี่ยงการใช้กำลังหรือไม่ใช้ความรุนแรง การแทรกแซงการประชุมดังกล่าวทำได้เท่าที่กฎหมายบัญญัติภายใต้ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจเท่านั้น โดยพิจารณาให้เกิดผลดีมากกว่าผลเสีย ขณะเดียวกัน การใช้อำนาจที่มีความร้ายแรงต่ำในการเข้าควบคุมหรือสลายการประชุม ก็จะต้องไปเป็นตามเงื่อนไข และขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในมาตรฐานสากล เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายหรือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ชุมนุมให้ได้มากที่สุด ขณะที่พนักงานเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการ ก็มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจที่จะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ไม่อยู่ภายใต้หลักการดำเนินภารกิจทางปกครองที่ดีโดยเฉพาะที่เป็นคำสั่งที่ไม่จำเป็นและไม่ได้

⁶³ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, *หลักพื้นฐานทางกฎหมายปกครอง : ข้อความคิดว่าด้วยรัฐ ฝ่ายปกครอง และอำนาจทางปกครอง*, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2565, 150-157.

สัดส่วน และเมื่อคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือหลักการแล้วย่อมไม่มีผลผูกพันต่อผู้ได้รับคำสั่งเช่นกัน

เมื่อพิจารณาวิธีปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ตำรวจของไทยภายใต้กรอบมาตรฐานสากลเกี่ยวกับการดูแลการชุมนุมสาธารณะ พบว่า การกล่าวอ้างว่า เจ้าหน้าที่รัฐได้ปฏิบัติตามมาตรฐานสากลในการเข้าปราบปรามสลายการชุมนุมนั้น เป็นเพียงคำกล่าวฝ่ายเดียวของรัฐ เพื่อยืนยันความชอบธรรมให้แก่การกระทำหรือการใช้กำลังที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายของตนเองเท่านั้น ทั้งยังมีอ้างความชอบธรรมจากกฎหมายพิเศษหรือการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อยกเว้นหลักสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อเปิดช่องให้ฝ่ายรัฐใช้อำนาจอย่างล้นเกิน ซึ่งถือเป็นแนวทางที่ผิดไปจากหลักสากลอย่างมหันต์

กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ปฏิบัติการของรัฐไทยในกรณีการเข้าควบคุมการชุมนุมยังคงปรากฏการใช้อำนาจที่เกินความจำเป็นและไม่ได้สัดส่วน โดยเฉพาะการมีปฏิบัติการการใช้กำลังที่ไม่สอดคล้องกับพฤติการณ์การชุมนุม ไม่ได้เรียงมาตรการที่ส่งผลกระทบต่อความเสียหายจากน้อยไปมาก เป็นการใช้อำนาจแบบรวบรัดขั้นตอน เช่น การสั่งห้ามการชุมนุม หรือการใช้มาตรการสลายการชุมนุมก่อนมาตรการอื่น ๆ ในการบรรเทาความเสียหายและผลกระทบจากการชุมนุม ทำให้เกิดเป็นภาพการใช้อำนาจของรัฐที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนประชาชนอย่างชัดเจน

นอกจากมาตรการความรุนแรง รัฐไทยได้มีมาตรการอีกหลายลักษณะที่เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนหลายด้าน ทั้งการละเมิดความเป็นส่วนตัว การใช้มาตรการสอดส่องโดยไร้ขอบเขต ละเมิดเสรีภาพสื่อมวลชน เป็นต้น

ที่สำคัญ รัฐไทย ยังคงบกพร่องในการดำเนินมาตรการชดเชยเยียวยาและการแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้เสียหายระหว่างการชุมนุมสาธารณะอยู่เสมอ เท่ากับว่าสังคมไม่สามารถมอบบทเรียนแก่เจ้าหน้าที่รัฐที่ใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นเหตุให้การใช้ความรุนแรงต่อประชาชนเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า พลุกเร้าให้รัฐตัดสินใจใช้มาตรการความรุนแรงอย่างไม่ตะขิดตะขวงใจต่อไป

References

- Borgens, Richard Ben, and Peishan Liu-Snyder. "Understanding Secondary Injury." *The Quarterly Review of Biology* 87, no. 2 (2012): 89.
- United Nations. *10 Principles for the Proper Management of Assemblies*. United Nations Special Rapporteur. New York: United Nations, 2016.
- _____. *General Comment No. 37 (2020) on the Right of Peaceful Assembly (Article 21) Human Rights Committee*. New York: United Nations, 2020.
- _____. *Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement*. United Nations Human Rights. New York and Geneva: United Nations, 2020.
- กรณพร เชษฐพยัคฆ์. “จับกุม ตามไปบ้าน โทรหาผู้ปกครอง รวมรูปแบบ ‘การคุกคาม’ เมื่อประชาชนแสดงออกทางการเมือง.” 14 สิงหาคม 2563. The Matter. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2566. <https://thematter.co/social/intimidation-and-harassment/120346>.
- กองบรรณาธิการเวย์แม็กกาซีน. “แก๊สน้ำตาละคลั่ง มวลชนปะทะเดือด รัฐสภาถกแก้รัฐธรรมนูญ วุ่น.” 17 พฤศจิกายน 2563. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2566. <https://waymagazine.org/17-nov-2020/>.
- ฐานข้อมูลคดี. “วิ่งไล่ลุงกรุงเทพ.” สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2566. <https://freedom.ilaw.or.th/case/895>.
- ฐานเศรษฐกิจ. “ไฮโซลุนท์ “ผมโอเคมาก ๆ” อัปเดตอาการดวงต่ายังน่าเป็นห่วง.” 14 สิงหาคม 2564. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2565. <https://www.thansettakij.com/politics/491748>.
- ทีมข่าวอาชญากรรม ผู้จัดการออนไลน์. “เตือนห้ามชุมนุมค้างคืนรอบรัฐสภา คมเข้มทางน้ำอย่าเข้าใกล้ 50 เมตร.” 17 พฤศจิกายน 2563. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2566. <https://mgronline.com/crime/detail/9630000118800>.
- ไทยพีบีเอส. “ภัยจากการรายงานข่าวชุมนุม สะท้อนเสรีภาพสื่อไทยอยู่ในอันดับที่น่ากังวล.” 19 กันยายน 2566. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2566. <https://theactive.net/news/law-rights-20230919/>.

- ไทยพีบีเอส. “‘เพนกวิ้น’ นำเคลื่อนขบวนไปราบ 11 ‘ลักษณะ’ เตือนอย่าล้ำแนวกั้น.” 29 พฤศจิกายน 2563. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2566.
<https://www.thaipbs.or.th/news/content/298764>.
- ไทยรัฐออนไลน์. “ศาลแพ่งสั่ง ตร. ชดใช้เงิน 2 นักข่าว ถูกกระสุนยางบาดเจ็บขณะทำข่าวมีอบ.” 26 กันยายน 2566. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2566.
<https://www.thairath.co.th/news/crime/2728283>.
- _____. “พล.อ.ประยุทธ์ฯ ขอบคุณทุกฝ่าย ทำหน้าที่ระงับกลุ่มผู้ชุมนุมยึดหลักสากล.” 7 สิงหาคม 2564. ไทยรัฐออนไลน์. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2566.
<https://www.thairath.co.th/news/politic/2160726>.
- แนวหน้า. “ชมภาพชุด ‘สมรภูมิแยกปทุมวัน’ ประมวลสถานการณ์ชุมนุม 16 ตุลาคม.” 16 ตุลาคม 2563. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2565.
<https://www.naewna.com/politic/525625>.
- บีบีซีไทย. “โควิด-19: ครบ 1 ปีประกาศใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน คุมโรคระบาดหรือจำกัดการชุมนุมทางการเมือง.” 26 มีนาคม 2564. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2566.
<https://www.bbc.com/thai/thailand-56534501>.
- ประชาไท. “ตร.คุกคามสื่ออิสระ ‘LIVE REAL’ ถึงที่ปัก-ถ่ายรูปรอบคิ้ว อ้างต้องการพบ ได้ถามข้อมูล.” 16 กุมภาพันธ์ 2565. สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2565.
<https://prachatai.com/journal/2022/02/97272>.
- _____. “กสม.แถลงประเด็นเจ้าหน้าที่รัฐละเมิดสิทธิเสรีภาพผู้ชุมนุม สื่อมวลชน และผู้พิการ.” 1 กันยายน 2565. สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2565.
<https://prachatai.com/journal/2022/09/100323>.
- พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. *หลักพื้นฐานทางกฎหมายปกครอง : ข้อความคิดว่าด้วยรัฐ ฝ่ายปกครอง และอำนาจทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2565.
- พัชร นิยมศิลป์. “การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในประเทศไทย.” *วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย* 39, ฉ. 1 (มีนาคม 2564): 35–58.
- มติชนออนไลน์. “9 องค์การประชาสังคม จี้รัฐ หยุดทำ ‘วอตซ์ลิสต์’ เสนอ ส.ส.ตั้งกระทู้ตรวจสอบ.” 11 สิงหาคม 2564. สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2565.
https://www.matichon.co.th/politics/news_2879401.

มติชนออนไลน์. “แชร์สนั่นคลิป คฟ. ยิ่งกระสุนยางจ่อๆ ใส่คนขี่ จยย.หลายนัด-สาวออฟฟิศถูกยิงกลาง
หลัง.” 21 สิงหาคม 2564. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2565.

https://www.matichon.co.th/politics/news_2897237.

วอยซ์ออนไลน์. “ผู้ชุมนุมเผย ถูกกระสุนยางยิงโดนสันจมูก ขณะเดินถือป้ายไล่ตำรวจไปให้การ์ด 'Wevo'.”
21 กรกฎาคม 2564. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2565.

<https://voicetv.co.th/read/J9Nv75F1x>.

ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. “ศาลปรับ 9 พันบาท คดี 'เจมส์ ประสิทธิ์' ชุมนุมไม่ถอยไม่ทน ชี้
แคปซูลขว้างก็เข้าข่ายผู้จัด.” 5 พฤศจิกายน 2563.

<https://tlhr2014.com/archives/22845>.

ไอลอร์. “‘หลักสากล’ สำหรับการชุมนุมและการสลายการชุมนุม.” 17 ตุลาคม 2563. สืบค้นเมื่อวันที่
1 พฤศจิกายน 2565. <https://ilaw.or.th/node/5765>.

_____. “ไม่แออัด-ไม่ปลุกปั่น-ไม่มีหลักฐาน: ทบทวนคำสั่ง 'ไม่ฟ้อง-ยกฟ้อง' ในคดี พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ
ตลอดปี 2564 - ต้นปี 2565.” 31 ธันวาคม 2564. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2566.
<https://freedom.ilaw.or.th/node/1011>.

_____. “ไล่เรียง ข้อกำหนด 'ห้ามชุมนุม' ตามพ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ.” 13 มีนาคม 2565. สืบค้นเมื่อวันที่
17 พฤศจิกายน 2566. <https://ilaw.or.th/node/6101>.