

สรุปประเด็นคำพิพากษา
กรณีเจ้าพนักงานตำรวจสลายการชุมนุมกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้าน
โครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย

คดีหมายเลขดำที่ อ.๔๒๖/๒๕๔๙

ศาลปกครองสูงสุด

คดีหมายเลขแดงที่ อ.๗๑๑/๒๕๕๕

คดีระหว่าง

ระหว่าง นายเจเต็น อนันตบริพงษ์ ที่ ๑ กับพวกรวม ๓๐ คน

ผู้ฟ้องคดี

กับ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๑ กับพวกรวม ๓ คน

ผู้ถูกฟ้องคดี

ประเด็นคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

การที่เจ้าพนักงานตำรวจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการสลายการชุมนุมของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ -๒๔ และกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย ที่ชุมนุมกันบนถนนจุดอนุสรณ์ บริเวณเชิงสะพานจุดบุญสูงอุทิศ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๕ เป็นการกระทำละเมิดผู้ฟ้องคดีที่ ๑ -๒๔ หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ตามมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะเกิดเหตุ บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ทางสาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

มาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหาย ถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น เสรีภาพในการชุมนุม เป็นเสรีภาพที่มีความสำคัญ เพราะมีที่มาจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งเป็นสิ่งที่ขาดเสียมิได้ในสังคมที่ปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตย การชุมนุมเป็นกลไกในการเปิดโอกาสให้มีการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและการวิพากษ์วิจารณ์อย่างเปิดเผย แสดงออกซึ่งปัญหาและข้อเรียกร้องของประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม ทั้งยังช่วยให้รัฐมองเห็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมได้ชัดเจน ทั้งนี้การชุมนุมดังกล่าวต้องเป็นการชุมนุมที่สงบและปราศจากอาวุธ

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีและกลุ่มประชาชนผู้คัดค้าน โครงการก่อสร้างและโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย ได้รวมตัวกันเพื่อเดินทางไปยื่นหนังสือ เสนอขอ เรียกร้องให้มีการทบทวนโครงการดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีที่จะเดินทางมาประชุม คณะรัฐมนตรี (นอกสถานที่) ณ โรงแรม เจ.บี. อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา ในวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ ผู้ ฟ้องคดีและกลุ่มผู้ชุมนุมเดินทางมาถึงอ.หาดใหญ่ ในเวลา ๒๐ นาฬิกา โดยมีรถยนต์ของเจ้าหน้าที่ ตำรวจนำขบวนมาตามถนนเพชรเกษม กระทั่งถึงทางเข้าถนนจตุรสุรณี บริเวณวงเวียนน้ำพุ แต่ไม่ สามารถเดินทางต่อไปได้ เนื่องจากเจ้าพนักงานตำรวจจัดวางกำลังและแผงเหล็กตั้งวางขวางกัน ขบวน กลุ่มผู้ชุมนุมจึงหยุดอยู่บนถนนจตุรสุรณี บริเวณเชิงสะพานจตุรบุญสูงอุทิศ และมีการเจรจากันระหว่าง เจ้าพนักงานตำรวจกับผู้ชุมนุม โดยเจ้าพนักงานตำรวจต้องการให้กลุ่มผู้ชุมนุมเปลี่ยนสถานที่ชุมนุมจาก ที่เคยตกลงกันไว้เดิม แต่การเจรจาไม่เป็นผล โดยในระหว่างนั้นกลุ่มผู้ชุมนุมบางส่วนนั่งล้อมวงอยู่ หลัง แผงเหล็ก และบางส่วนของที่นับถือศาสนาอิสลาม ก็ประกอบพิธีกรรมทางศาสนา โดยไม่ปรากฏว่ากลุ่มผู้ ชุมนุมได้กระทำการใดๆ ที่แสดงให้เห็นว่าจะใช้ความรุนแรง หรือมีการฝ่าแนวแผงเหล็กของเจ้าพนักงาน ตำรวจแต่อย่างใด อีกทั้งยังไม่ปรากฏว่ากลุ่มผู้ชุมนุมได้ดำเนินการชุมนุมในลักษณะยั่วยุหรือส่งเสริมให้ เกิดความรุนแรงหรือก่อให้เกิดการจลาจล รวมถึงก่ออันตรายโดยตรงต่อชีวิตร่างกายของประชาชนแต่ อย่างไม่ใด ดังนั้น การชุมนุมดังกล่าวจึงเป็นการชุมนุมโดยสงบ แต่ภายหลังจากนั้นเจ้าพนักงานตำรวจได้ ตั้งแถวเพื่อผลักดันกลุ่มผู้ชุมนุมจนเกิดความวุ่นวายขึ้น และดำเนินการสลายการชุมนุม จนกลุ่มผู้ชุมนุม ต้องสลายตัวไปในที่สุด

การที่เจ้าพนักงานตำรวจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการสลาย การชุมนุมดังกล่าวเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การที่กลุ่มผู้ชุมนุมต้องชุมนุมกันอยู่บนถนนจตุรสุรณี เป็นเพราะไม่ สามารถเดินทางต่อไปได้ เนื่องจากเจ้าพนักงานตำรวจได้ตั้งจุดสกัดไว้ กลุ่มผู้ชุมนุมจึงไม่มีเจตนาที่จะ ปิดกั้นการจราจร และการที่เจ้าพนักงานตำรวจดำเนินการสลายการชุมนุมดังกล่าว เพียงเพื่อเปิดเส้น ทางเข้าออกโรงแรมเจ.บี.ให้แก่คณะรัฐมนตรี ซึ่งไม่อาจถือได้ว่าการสลายการชุมนุมนั้น เพื่อคุ้มครอง ความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ทางสาธารณะ ตามมาตรา ๔๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ อีกทั้งยังมีเส้นทางเข้าออกโรงแรมเจ.บี.ได้อีกหลายทาง การที่เจ้า พนักงานตำรวจเลือกที่จะใช้มาตรการสลายการชุมนุมจึงเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่ รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เกินแก่ความจำเป็น

นอกจากนี้ การเข้าสลายการชุมนุมของเจ้าพนักงานตำรวจไม่ปรากฏ ว่าได้ดำเนินการตามลำดับ ขั้นตอนตามหลักสากลที่ใช้ในการสลายการชุมนุมของประชาชน หรือมีลำดับขั้นตอนจากเบาไปหาหนัก ตามที่ระบุในแผนรักษาความสงบในการชุมนุมครั้งนี้แต่อย่างใด ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานตำรวจซึ่งเป็น เจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการสลายการชุมนุมดังกล่าว จึงเป็นการกระทำโดยไม่ ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย โดยไม่สามารถใช้เสรีภาพในการชุมนุมต่อไป ได้ อันถือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑-๒๔

เมื่อการกระทำของเจ้าพนักงานตำรวจเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานตำรวจอยู่ในสังกัด จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑-๒๔ ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง¹ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ -๒๔ ที่ไม่อาจใช้เสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๔๔ เพียงใด

เมื่อพิจารณาลักษณะเสรีภาพในการชุมนุมแล้ว เห็นว่าบุคคลเพียงคนเดียวไม่อาจก่อให้เกิดการชุมนุมสาธารณะได้ แต่จะต้องเกิดจากการที่บุคคลหลายๆคนมารวมตัวกัน การกำหนดค่าสินไหมทดแทนสำหรับการกระทำละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุม จึงเป็นคุณสมบัติและแตกต่างจากการกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ซึ่งถูกกระทำละเมิดเป็นรายบุคคลได้ ดังนั้นการกำหนดค่าสินไหมทดแทนสำหรับการกระทำละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมในครั้งนี้ จึงเป็นการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีและบุคคลอื่นๆไม่สามารถใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าควรกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑-๒๔ เป็นเงินรวมกัน จำนวนรวมทั้งสิ้น ๑๐๐,๐๐๐ บาท และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนแห่งการชนะคดี

สรุปโดย นางสาวจิ่งจิ่ง นะแส
มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม (EnLAW)

¹ มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง