

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง ประชาธิปไตย กับแนวความคิดในการออกกฎหมาย
ว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ

จัดทำโดย

ชีพ จุลมนต์
รหัส ๐๕๐๑๕๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรหลักนิเทศกรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑
วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนุญ

เรื่อง ประชาธิปไตย กับแนวความคิดในการออกกฎหมาย
ว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ

จัดทำโดย

ชีพ จุลมนต์

รหัส ๐๕๐๑๕๖

หลักสูตรหลักนิเทศกรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑ ปี ๒๕๕๖

วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนุญ

รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

บทคัดย่อ

ประชาธิปไตย กับแนวความคิดในการออกกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ

บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ แต่เสรีภาพดังกล่าวอาจถูกจำกัดโดยกฎหมายเฉพาะกรณีการชุมนุมในที่สาธารณะ เพื่อการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

หลายปีที่ผ่านมามีความพยายามในการเสนอร่างกฎหมาย พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ... เพื่อจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะเช่นเดียวกับหลายประเทศที่มีการพัฒนาประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่ตำรวจ และผู้ชุมนุม ได้ถือปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และเพื่อให้การชุมนุมเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ทั้งยังสามารถรักษาคุณภาพระหว่างการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของผู้เข้าร่วมชุมนุม กับเสรีภาพของบุคคลอื่นที่ไม่ได้เข้าร่วมการชุมนุมด้วย แต่ก็มีทั้งผู้ที่สนับสนุนและผู้คัดค้าน ฝ่ายที่สนับสนุนเห็นว่าหากมองในฝ่ายของผู้ชุมนุมก็จะทำให้กลไกในการใช้สิทธิของการชุมนุมชัดเจนขึ้น ทางฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐก็จะมีชัดเจนและมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายรองรับ ส่วนฝ่ายที่คัดค้านก็เห็นว่าการออกกฎหมายดังกล่าวมิได้มุ่งที่จะส่งเสริมการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แต่กลับมีวัตถุประสงค์มุ่งไปที่การควบคุมและการจำกัดเสรีภาพของผู้ชุมนุมมากกว่า แต่อย่างไรก็ดี ระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีการยุบสภาไปก่อนที่จะมีการผ่านร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว ทำให้ปัจจุบันนี้ยังไม่มียกกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมออกมามีผลบังคับใช้

หากจะมีการออกกฎหมายเกี่ยวข้องกับการชุมนุมในประเทศไทย ผู้ที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องศึกษาและปรับใช้ให้เข้ากับบริบทของสังคมไทย บทบัญญัติของกฎหมายที่จะยกร่างขึ้นจะต้องไม่เป็นการควบคุมหรือจำกัดสิทธิ อันเป็นการลดทอนเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ อีกทั้งต้องมีลักษณะเป็นการส่งเสริมการใช้เสรีภาพในการชุมนุม

โดยสงบและปราศจากอาวุธ และที่สำคัญต้องให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการออกกฎหมายในส่วนที่มีผลกระทบต่อเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ และเรียนรู้ไปพร้อมกันทุกฝ่าย จึงจะทำให้เกิดการยอมรับ และสามารถใช้อกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยยิ่งขึ้น

Abstract

Democracy and concept of enactment of laws concerning public assembling

Article 63 of Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 (2007) provides that, a person shall enjoy the liberty to assemble peacefully and without arms. Such liberty is limited only when there is provision of law in the case of public assembling and for securing public convenience in the use of public places or for maintaining public order during the time when the country is in State of war, or when a State of emergency or martial law is declared.

For the past many years, there has been an attempt in proposing the Public Assembling Act B.E. Such Act regulates public assembling as we have seen in many democratic countries. Such law helps systematizing public assembling and creates concrete guideline for orderly conducted public assembling. Such law can be of a great use to relating organizations, police, and public assembling participants. Such regulation will balance freedom of persons who want to assemble and of those who do not participate in the event. Society does not unanimously agree with the concept of regulating public assembling. The proponents of the rule see that such system affirms rights to public assembling. Government officials will have confident and clear practice guideline based on power conferred by the Public Assembling Act when dealing with public assembling. The opponents of the rule see that such system does not encourage people to exercise the freedom of assembling which is the right supported by the constitution. The system suppresses and limits right of the participants in public assembling. However, there was the dissolution of the House of Representatives before the Public Assembling Act B.E. passed.

If the Public Assembling law was to pass, the interested parties need to learn and adapt such concept to the Thai environment. The regulation shall not suppress the right to public assembling conferred by the constitution. Such regulation should encourage peaceful and unarms assembling. People should participate in the enactment process because this law will affect their constitutional right. Understanding should be made among interested parties so the law can be enforced effectively for the sake of society at large and prosperity of democracy.

บทนำ

สิทธิและเสรีภาพที่สำคัญประการหนึ่งของประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น เสรีภาพในการชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็น ถือเป็นสิทธิทางการเมืองที่สำคัญ เพราะเป็นการรวมพลังเพื่อแสดงให้ฝ่ายปกครองได้รับรู้และแก้ไขปัญหาที่ตนประสบอยู่ ซึ่งในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) สิทธิในการชุมนุมมิได้เป็นสิทธิเด็ดขาด (Absolute right) แต่เป็นสิทธิสัมพัทธ์ (Relative right) ที่สามารถจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อประโยชน์เพื่อความมั่นคงของชาติ (National security) หรือความปลอดภัยสาธารณะ (Public safety) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public order) การคุ้มครองสาธารณสุขหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (Protection of public health or morals) หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น (Protection of rights and freedom of others)^๑

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในชีวิตและร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในการศึกษาเรียนรู้ ตลอดจนสิทธิทางการเมือง เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพในการชุมนุม เป็นต้น โดยบทบัญญัติ มาตรา ๔๕ ระบุว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพเกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน...”

มาตรา ๖๓ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่

ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

กฎหมายได้บัญญัติให้เสรีภาพในการชุมนุม หากเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ แต่การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะมีได้เฉพาะกรณีการชุมนุมในที่สาธารณะ เพื่อการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

ประเทศไทยที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่ประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น ย่อมต้องเกี่ยวพันกับการชุมนุมเพื่อนำเสนอความคิดเห็นของตนไปสู่สาธารณะ เพื่อให้มีส่วนร่วมในความคิดเห็นของตน โดยเฉพาะในช่วงที่สังคมไทยมีความคิดเห็นแตกต่างกัน โดยเฉพาะความคิดเห็นในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องทางการเมือง จึงมีปรากฏการณ์การชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็นของกลุ่มคนต่างๆ อยู่บ่อยครั้ง ที่สำคัญคือ การชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) และกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) นอกจากนี้ยังมีการชุมนุมที่ไม่ใช่การชุมนุมทางการเมืองแต่เป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน เช่น การชุมนุมคัดค้านโครงการต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และความเป็นอยู่ การชุมนุมของกลุ่มแรงงานเรียกร้องค่าจ้างที่เป็นธรรม และการชุมนุมของเกษตรกรเพื่อเรียกร้องให้ได้รับราคาพืชผลการเกษตรอย่างเหมาะสม เป็นต้น มีทั้งการชุมนุมในสถานที่จำกัดและสถานที่ซึ่งเป็นที่สาธารณะที่ประชาชนทั่วไปมีสิทธิใช้ร่วมกัน ซึ่งการชุมนุมในพื้นที่สาธารณะบางเหตุการณ์ก็ส่งผลกระทบต่อประเทศทั้งในระดับจุลภาค อาทิเช่น ทำให้การจราจรติดขัด การใช้เครื่องขยายเสียงรบกวนสถานที่ข้างเคียง ซึ่งเป็นปัญหาที่ก่อความเดือดร้อนหรือความไม่สะดวกแก่ประชาชนมากบ้างน้อยบ้างแล้วแต่กรณี ส่วนในระดับมหภาค ก็ส่งผลกระทบต่อการค้า การลงทุน ความเชื่อมั่นของนักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ และความเชื่อมั่นของผู้บริโภค รวมถึงกระทบต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในประเทศ

ในขณะที่เรื่องของการชุมนุมยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมโดยเฉพาะเช่นในต่างประเทศ กฎหมายที่ใช้บังคับในกรณีการชุมนุมและการสลายการชุมนุม จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ หรือประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๕ แต่กฎหมายเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เฉพาะ ไม่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพเพียงพอที่จะนำมาปรับใช้กับสถานการณ์การชุมนุม และไม่ใช่ว่าแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ แม้ภายหลังจะมีการใช้พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘ หรือพระราชบัญญัติความมั่นคงภายใน

ราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑ มาใช้เพื่อควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะ แต่ก็ไม่เป็นผล หลายเหตุการณ์นำไปสู่ความขัดแย้งรุนแรง และการสลายการชุมนุมที่มีผู้บาดเจ็บหรือเสียชีวิต ทรัพย์สินเสียหาย เจ้าหน้าที่รัฐที่เข้ามาสลายการชุมนุม ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีทั้งทางปกครอง ทางแพ่งและทางอาญา

หลายฝ่ายได้มีการเรียกร้องว่าควรจะมีกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะ เช่นเดียวกับหลายประเทศที่มีการพัฒนาประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่ ตำรวจ และผู้ชุมนุม ได้ถือปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และเพื่อให้การชุมนุมเป็นไป ด้วยความเรียบร้อย ทั้งยังสามารถรักษาคุณภาพระหว่างการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของผู้เข้าร่วม ชุมนุม กับเสรีภาพของบุคคลอื่นที่ไม่ได้เข้าร่วมการชุมนุมด้วย

ต่อไปจะได้กล่าวถึงกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศ เพื่อนำมา เป็นกรณีศึกษาเทียบเคียงกับแนวคิดในการออกกฎหมายดังกล่าวสำหรับประเทศไทย

กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศ

เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศ^๑ เช่น

๑. ประเทศอังกฤษ

การชุมนุมในที่สาธารณะ (Public Assembly) อยู่ภายใต้บังคับของ Public Order Act 1986 การจัดการชุมนุมในที่สาธารณะที่อยู่ในความครอบครองดูแลของรัฐ จะต้องได้รับอนุญาต จากหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองดูแลทรัพย์สินนั้นก่อน ถ้าปราศจากความยินยอมจากหน่วยงาน รัฐดังกล่าว เจ้าหน้าที่ตำรวจก็มีอำนาจห้ามมิให้มีการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นได้ และเพื่อประโยชน์ ในการรักษาความสงบเรียบร้อย กฎหมายให้อำนาจตำรวจชั้นผู้ใหญ่ (Senior police officer) ในการกำหนดเงื่อนไขในการจัดการชุมนุมที่เป็นการป้องกันเหตุได้ หากเห็นว่า การชุมนุมนั้นอาจ ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง หรืออาจเกิดความเสียหายร้ายแรงต่อทรัพย์สินและ วิธีชีวิตของชุมชน หรือผู้จัดการชุมนุมมีเจตนาที่จะทำให้อื่นกลัวที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการ ในสิ่งที่ตนเองมีสิทธิที่จะกระทำหรือไม่กระทำการ อาทิ การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ที่จะ จัดการชุมนุม ระยะเวลา และจำนวนผู้เข้าร่วมชุมนุม ซึ่งถ้าได้มีการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว ผู้ที่ฝ่าฝืนเงื่อนไข หรือยุ้งผู้อื่นไม่ให้ปฏิบัติตามเงื่อนไข ถือว่าเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมาย มิโทษปรับ หรือจำคุก หรือทั้งปรับทั้งจำแล้วแต่กรณี

ในกรณีที่จะมีการเดินขบวน ซึ่งตามกฎหมายถือว่าเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะด้วย เช่นกัน กฎหมายกำหนดให้ต้องมีหนังสือขออนุญาตก่อนจัดการเดินขบวน โดยระบุวัตถุประสงค์ วันเวลา เส้นทางเดินขบวน ชื่อผู้จัดการเดินขบวน โดยขออนุญาตก่อนล่วงหน้าไม่น้อยกว่า

๖ วัน หากเมื่อถึงเวลาการเดินขบวน ผู้จัดการไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามที่ระบุในหนังสือขออนุญาต ก็จะมีควมผิด มีโทษปรับ และเช่นเดียวกับการชุมนุม หากตำรวจชั้นผู้ใหญ่เห็นว่า การเดินขบวนนั้นอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง หรืออาจเกิดความเสียหายร้ายแรงต่อทรัพย์สิน หรือส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชน หรือผู้จัดการชุมนุมมีเจตนาที่จะทำให้อื่นกลัวที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการในสิ่งที่ตนเองมีสิทธิที่จะกระทำหรือไม่กระทำการ โดยอาจจะกำหนดเงื่อนไขบางอย่างใดเพื่อป้องกันมิให้เกิดสภาพการฉุนเฉียวได้ แต่ถ้าเห็นว่าการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวไม่เพียงพอที่จะป้องกันเหตุร้ายแรงนั้นได้ ก็อาจขอให้สภามณฑลพื้นที่นั้นๆ มีคำสั่งโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ห้ามมิให้จัดการเดินขบวนในพื้นที่สาธารณะใดๆ ในพื้นที่นั้นได้ ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่มิให้เกินสามเดือน

อนึ่ง ความผิดเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและความผิดเกี่ยวกับการเดินขบวนในที่สาธารณะนั้น มีความคาบเกี่ยวกับความผิดฐานการก่อการจลาจล (Riot) ความผิดฐานก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง (Violent disorder) ความผิดฐานทะเลาะวิวาท (Affray) และความผิดฐานยั่วยุให้เกิดความรุนแรง (Fear or provocation of violence)

๒. ประเทศสหรัฐอเมริกา

คำพิพากษาศาลสูงสุด (Supreme Court) ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุม ได้อธิบายไว้ในคดีหนึ่งว่า “สิทธิในการชุมนุมและการร้องทุกข์เป็นรากฐานของระบบการปกครองของสหรัฐ ความคิดในการปกครองโดยมีรูปเป็นสาธารณรัฐนั้น หมายถึงสิทธิของพลเมืองที่จะพบกันอย่างสงบ เพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับกิจกรรมสาธารณะและที่จะร้องทุกข์เพื่อให้มีการแก้ไขความทุกข์ร้อน” (United States V. Cruikshank, 92, U.S.542, 552, 1876)^๗

สหรัฐอเมริกาได้รับอิทธิพลทางความคิดเกี่ยวกับการชุมนุมและการร้องทุกข์จากอังกฤษ โดยรัฐธรรมนูญอเมริกา แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๑ (First amendment) เมื่อปี ๑๗๙๑ ได้รับรองสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ โดยห้ามมิให้รัฐสภาตรากฎหมายที่มีผลเป็นการลิดรอนสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ และต่อมาในปี ๑๘๖๘ รัฐธรรมนูญอเมริกา แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๑๔ (Fourteenth amendment) ห้ามมิให้แต่ละรัฐตรากฎหมายหรือกระทำการใดที่มีผลเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพพลเมืองอเมริกัน

โดยคำพิพากษาของศาลสูง (Supreme Court) ของสหรัฐอเมริกา ได้วางหลักกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมที่มีวัตถุประสงค์โดยชอบด้วยกฎหมายและโดยสงบเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อแก้ไขทุกข์ให้แก่ตนนั้น เป็นสิทธิของชาวอเมริกันที่รัฐธรรมนูญให้

ความคุ้มครอง^๕ รัฐไม่สามารถตรากฎหมายที่บัญญัติให้การเข้าร่วมการชุมนุมโดยสงบนั้นเป็นการกระทำความผิดได้ ตราบใดที่การชุมนุมเป็นไปโดยสงบและปราศจากความรุนแรงใดๆ รัฐจะจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมไม่ได้ แต่ถ้าผู้เข้าร่วมชุมนุมกระทำความผิดอาญาใดๆ ขึ้นหรือคบคิดกันเพื่อกระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้กระทำความผิดต้องถูกฟ้องร้องดำเนินคดีสำหรับการกระทำความผิดนั้น^๕ ซึ่งนอกจากผู้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงแล้ว ยังอาจต้องรับผิดชอบค่าเสียหายเชิงลงโทษ (Punitive damage) ซึ่งศาลมักกำหนดในอัตราที่สูงมากอีกด้วย

และเมื่อรัฐไม่สามารถตรากฎหมายที่บัญญัติให้การเข้าร่วมการชุมนุมโดยสงบนั้นเป็นการกระทำความผิดได้ ดังนั้น การที่รัฐตรากฎหมายให้ผู้ประสงค์จะใช้สิทธิในการชุมนุมต้องลงทะเบียนกับเจ้าหน้าที่ก่อน มิฉะนั้นถือเป็นความผิดอาญา ก็เป็นสิ่งที่กระทำมิได้เช่นกัน^๖

โดยสรุปคือ การตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมนั้นไม่สามารถกระทำได้ไม่ว่าจะเป็นการห้ามการชุมนุมก่อนที่การชุมนุมจะเกิดขึ้นหรือการกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมโดยให้ผู้จัดหรือผู้เข้าร่วมการชุมนุมต้องลงทะเบียนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อน การตรากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมจึงทำได้เฉพาะเพื่อจัดการกับการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Unlawful assembly) เท่านั้น

๓. ประเทศฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศสนั้น เมื่อจะมีการชุมนุมประท้วง ผู้จัดการชุมนุมจะต้องแจ้งล่วงหน้าให้ทางการทราบ รวมทั้งแจ้งองค์กรเคลื่อนไหวทางด้านแรงงานให้ทราบด้วย อย่างน้อยต้องแจ้งล่วงหน้าหนึ่งเดือน หลังจากรับแจ้งแล้วทุกฝ่ายจะประชุมร่วมกันว่าจะมีการชุมนุมประท้วงและอนุญาตให้จัดการชุมนุมได้ โดยกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมด้วย อาทิ ห้ามพกพาอาวุธเข้าไปในการชุมนุม เป็นต้น จากนั้นองค์กรด้านแรงงานจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางที่จะแจ้งข่าวการชุมนุมที่จะมีขึ้นให้ทราบโดยทั่วไป รวมทั้งพิมพ์ใบปลิวแจกเพื่อให้ทราบว่ามีการชุมนุมขึ้นที่ไหนและเมื่อใด ถ้าหากกลุ่มแรงงานใด หรือกลุ่มคนในวงการใดจัดการชุมนุมโดยไม่บอกกล่าวล่วงหน้าเจ้าหน้าที่ (นอกเครื่องแบบ) จะบุกจับกุมผู้เป็นแกนนำในการเคลื่อนไหวนั้น นอกจากนี้ กลุ่มนั้นจะถูกสื่อวิจารณ์อย่างรุนแรง และอาจถูกประชาชนรบกวนข้างสถานที่จัดชุมนุม รวมถึงผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการชุมนุม ยกเรื่องขึ้นฟ้องต่อศาลได้ และศาลจะพิพากษาลงโทษผู้จัดการชุมนุมและผู้ร่วมชุมนุม

๔. ประเทศเยอรมัน

ในประเทศเยอรมัน^๑ มีรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุม ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการชุมนุม โดยจะกำหนดว่าในกรณีที่เป็นการประชุมในที่สาธารณะจะต้องมีผู้จัดการชุมนุมที่ชัดเจน และก่อนการประชุมจะต้องมีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าก่อน หากมีการปฏิเสธไม่ให้ชุมนุม ถือว่าการปฏิเสธไม่ให้มีการชุมนุมเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งผู้ที่ถูกปฏิเสธอาจฟ้องร้องต่อศาลได้ และศาลก็จะทำการไต่สวนอุทธรณ์

ในกรณีที่จัดให้มีการชุมนุมโดยไม่แจ้งให้ทราบล่วงหน้า การชุมนุมนั้นถือว่าเป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีนี้รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้ความคุ้มครอง กรณีที่เป็นการประชุมแบบที่ไม่ต้องขออนุญาต หากการประชุมนั้นมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่ความวุ่นวาย คือ มีการทำลายทรัพย์สินของทางราชการ มีการกีดขวางทางจราจร ก็จะมีการสั่งให้สลายการชุมนุม เมื่อมีคำสั่งให้สลายการชุมนุมแล้ว ไม่มีการปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่ตำรวจก็จะเตือน ถ้ายังไม่สลายการชุมนุมอีกก็จะมีคำสั่งกำลังเข้าสลายการชุมนุม ในการใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมนี้จะต้องเริ่มต้นจากการใช้มาตรการซึ่งเบาที่สุด หากไม่สามารถจัดการได้ ก็จะเพิ่มระดับความเข้มข้นของมาตรการนั้นไป หากผู้ชุมนุมเห็นว่าการสลายการชุมนุมนั้นเกินกว่าเหตุหรือโดยมิชอบ ก็อาจฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย หรือจะฟ้องขอให้ศาลยืนยันว่าการสลายการชุมนุมนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกรณีหลังนี้หากศาลชี้ว่าการสลายการชุมนุมนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็เท่ากับว่าศาลได้วางเกณฑ์ว่าในอนาคตหากมีการชุมนุมลักษณะแบบนี้อีก ตำรวจจะใช้วิธีการอย่างที่เคยใช้เข้าสลายการชุมนุมไม่ได้ และอีกกรณีหนึ่ง คือ เป็นฐานให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการสลายการชุมนุมสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายได้ต่อไป

๕. ประเทศจีน

จีนมีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะเพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศและความสงบเรียบร้อย โดยผู้ประสงค์จะจัดให้มีการจัดชุมนุม เดินขบวน หรือชุมนุมเรียกร้อง จะต้องยื่นคำขออนุญาตก่อนจัดการชุมนุม ต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ซึ่งได้แก่หน่วยงานด้านความมั่นคงประจำท้องถิ่น หรือหน่วยงานด้านความมั่นคงในระดับที่สูงกว่าหน่วยงานด้านความมั่นคงประจำท้องถิ่นที่รับผิดชอบพื้นที่ดังกล่าว ในกรณีที่พื้นที่ชุมนุมมีมากกว่าสองแห่งขึ้นไป และต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจว่าจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้มีการชุมนุม หรือการเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้อง หรือสั่งเลื่อน หากเจ้าหน้าที่ไม่อนุญาต ผู้รับผิดชอบการชุมนุมอาจขอให้รัฐบาลประชาชนในระดับเดียวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้พิจารณาคำขอนั้นใหม่ภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

การควบคุมการชุมนุม การเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้องและการจลาจลให้เป็นไปโดยสงบเรียบร้อย เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งอาจสั่งให้เปลี่ยนเส้นทางการเดินขบวนได้ตามที่เห็นสมควร หรืออาจกำหนดให้สถานที่สำคัญบางแห่งเป็น “เขตปลอดภัยชั่วคราว” เพื่อมิให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมผ่านเข้าไปใกล้สถานที่ดังกล่าวโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตำรวจได้

หากการชุมนุมไม่ได้เป็นไปตามที่อนุญาต หรือจัดการชุมนุมขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาต เจ้าหน้าที่ตำรวจอาจสั่งให้ยุติการชุมนุมดังกล่าว หรือใช้มาตรการใดๆ เพื่อให้การชุมนุมนั้นยุติลงได้ หากมีการฝ่าฝืนหรือมีการกระทำความไม่ชอบด้วยกฎหมายประการอื่นที่ดี เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจจับและคุมขังผู้เข้าร่วมการชุมนุมได้ทันที ส่วนผู้รับผิดชอบการชุมนุมอาจถูกเตือน หรือขังหรือถูกดำเนินคดีอาญา

๖. ประเทศฮ่องกง

ฮ่องกงถือเป็นเขตการปกครองพิเศษของจีน ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุม เพื่อเป็นการกำกับดูแลการชุมนุมให้เป็นไปโดยสงบเรียบร้อย การจัดการชุมนุมจะมีได้ต่อเมื่อผู้บัญชาการตำรวจได้รับหนังสือแจ้งจะจัดการชุมนุม ผู้บัญชาการตำรวจอาจมีคำสั่งห้ามการชุมนุมได้ แต่ถ้าจำนวนผู้ชุมนุมในที่สาธารณะน้อยกว่า ๕๐ คน หรือในที่ส่วนบุคคลน้อยกว่า ๕๐๐ คน ไม่ต้องแจ้งการชุมนุม

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจมีคำสั่งห้ามการชุมนุม หรือกำหนดเงื่อนไขการชุมนุม ผู้จัดการชุมนุมอาจอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (Appeal Board) ได้ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์อาจ ยก ยืน กลับ หรือแก้ไขคำสั่งห้าม คำสั่งปฏิเสธ หรือเงื่อนไขต่างๆ ได้ตามที่เห็นสมควร

ในการชุมนุมนั้น ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย จะต้องร่วมการชุมนุมตลอดระยะเวลาการชุมนุม และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการชุมนุม รวมทั้งต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อให้การชุมนุมเป็นไปตามเงื่อนไขโดยเคร่งครัด ส่วนผู้เข้าร่วมการชุมนุมจะต้องไม่กระทำการอันกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยสาธารณะ ถ้ามีการกระทำการฝ่าฝืนก็จะมีโทษจำคุกและปรับแล้วแต่กรณี

การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมในประเทศไทย

ดังที่ได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่า ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมโดยเฉพาะ ดังเช่นในต่างประเทศ แต่ได้นำกฎหมายทั่วไปมาปรับใช้กับการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องจากการชุมนุม โดยเฉพาะการชุมนุมในที่สาธารณะด้วยการใช้พื้นที่ปิดกั้นถนนหรือทางหลวงของแผ่นดินที่

ได้นำไปสู่การฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด และศาลได้มีคำพิพากษาว่า การกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้ประชาชนไม่สามารถใช้ทางหลวงแผ่นดินดังกล่าวสัญจรไปมาได้ และโดยการปิดกั้นทางเดินรถที่มีสภาพเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะและประชาชนผู้ใช้ทางหลวงแผ่นดิน ตลอดจนเป็นการปิดกั้นทางหลวงหรือกระทำด้วยประการใดๆ บนทางหลวงในลักษณะที่อาจเกิดอันตรายแก่ยานพาหนะหรือบุคคล โดยไม่ได้รับอนุญาตตามสมควรหรือจำเป็นเร่งด่วนตามกฎหมาย จึงพิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบกฯ และพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๑๕^๔ บางคดีศาลก็พิพากษาอีกด้วยว่า การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาซึ่งมิใช่เป็นการกระทำภายในความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญ และมีใช้เพื่อแสดงความคิดเห็นหรือติชมโดยสุจริตเพื่อให้ประชาชนกระทำการล่วงละเมิดต่อกฎหมายแผ่นดิน เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๖ และมาตรา ๒๑๕^๕

จากแนวคำพิพากษาดังกล่าว เห็นว่าเป็นการนำกฎหมายที่มีอยู่มาใช้ในการชุมนุมที่มีการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายเพื่อเป็นอุทธรณ์สำหรับการชุมนุมเรียกร้องที่จะต้องไม่มีการกระทำที่เป็นการละเมิดต่อกฎหมาย และอยู่ในขอบเขตแห่งกฎหมาย ทั้งการใช้เสรีภาพในการชุมนุมต้องไม่ไปกระทบหรือล่วงสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นจนเกินสมควร

ด้านฝ่ายของเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้าสลายการชุมนุมนั้น หากศาลพิจารณาเห็นว่า การชุมนุมนั้นเป็นการแสดงความคิดเห็น และใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ปราศจากอาวุธ การผลักดันให้สลายการชุมนุมจึงเป็นการกระทำทางปกครองที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ปราศจากอาวุธ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดที่มีความร้ายแรง เนื่องจากการกระทำไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ต้องมีความรับผิดชอบทางละเมิดในความเสียหายที่เกิดขึ้น^๖ เช่นเดียวกับสาระสำคัญของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีสลายการชุมนุมผู้คัดค้าน โครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย – มาเลเซีย ว่า เสรีภาพในการชุมนุม เป็นเสรีภาพที่มีความสำคัญ เพราะมีที่มาจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งเป็นสิ่งที่ขาดเสียมิได้ในสังคมที่ปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตย การชุมนุมเป็นกลไกในการเปิดโอกาสให้มีการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและการวิพากษ์วิจารณ์อย่างเปิดเผย แสดงออกซึ่งปัญหาและข้อเรียกร้องของประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม ทั้งยังช่วยให้รัฐมองเห็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมได้ชัดเจน ทั้งนี้ การชุมนุมดังกล่าวต้องเป็นการชุมนุมที่สงบและปราศจากอาวุธ

บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ ในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ทางสาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยใน

ระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก การที่เจ้าพนักงานตำรวจเลือกที่จะใช้มาตรการสลายการชุมนุม จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เกินแก่ความจำเป็น

แนวความคิดในการยกเว้นกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในประเทศไทย

แต่อย่างไรก็ตาม หลายปีที่ผ่านมามีความพยายามในการเสนอร่างกฎหมายเพื่อจัดระเบียบการชุมนุม แต่ก็มีทั้งผู้ที่สนับสนุน และผู้ที่คัดค้าน ฝ่ายที่สนับสนุนเห็นว่า หากมองในฝ่ายของผู้ชุมนุมก็จะทำให้กลไกในการใช้สิทธิของการชุมนุมชัดเจนขึ้น ทางฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐก็จะมีความชัดเจนและมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายรองรับ ส่วนฝ่ายที่คัดค้านก็เห็นว่าการออกกฎหมายดังกล่าวมิได้มุ่งที่จะส่งเสริมการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แต่กลับมีวัตถุประสงค์มุ่งไปที่การควบคุมและการจำกัดเสรีภาพของผู้ชุมนุมมากกว่า แต่ที่สุดก็ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .. ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบเรื่องการชุมนุมในที่สาธารณะ เพื่อให้มีกลไกในการรักษาคุณภาพของประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม โดยสภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการ เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๔ โดยสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว คือ การกำหนดให้ผู้ที่จะประสงค์จะจัดการชุมนุมต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรับแจ้งการชุมนุมล่วงหน้าก่อนการชุมนุม ๒๔ ชั่วโมง มีการกำหนดสถานที่ห้ามการชุมนุมสาธารณะ เช่น สถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท เป็นต้น รวมถึงการให้ศาลเข้ามามีบทบาทในการพิจารณามีคำสั่งตามที่เจ้าหน้าที่ยื่นคำขอ เช่น ผู้รับแจ้งการชุมนุมต้องยื่นคำขอต่อศาล เพื่อให้ศาลมีคำสั่งห้ามการชุมนุมที่ขัดต่อกฎหมาย โดยให้คำสั่งห้ามของศาลเป็นที่สุด กล่าวคือ ผู้ชุมนุมไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อไปยังศาลสูงได้ หรือการที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะนั้นอาจร้องขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับให้ผู้ชุมนุมเลิกหรือยุติการชุมนุม และคำสั่งศาลให้เป็นที่สุด

แม้ว่าจะมีนักวิชาการบางท่านเห็นด้วยกับแนวคิดที่จะให้มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุม แต่ขณะเดียวกันก็มีผู้คัดค้านร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว ข้อคัดค้านที่สำคัญ คือ

๑. ข้อคัดค้านของคณะกรรมการสิทธิขององค์กรสิทธิมนุษยชน ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะของรัฐบาล มีสาระสำคัญที่อาจขัดต่อหลักการสิทธิมนุษยชน ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และหลักการสิทธิมนุษยชนสากลที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของไทยหลายประการ จึงมีความเห็นและข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

๑.๑ ร่างกฎหมายที่บัญญัติให้ประชาชนที่ประสงค์จะชุมนุมสาธารณะ ต้องทำหนังสือแจ้งล่วงหน้าต่อผู้บัญชาการตำรวจนครบาล หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่จัดการชุมนุม เพื่อจัดการชุมนุมไม่น้อยกว่า ๗๒ ชั่วโมง ก่อนเริ่มการชุมนุม หากแจ้งการจัดการชุมนุมน้อยกว่าระยะเวลาดังกล่าวจะต้องขออนุญาตจากบุคคลดังกล่าวเสียก่อน รวมทั้งการเดินขบวนก็ต้องขออนุญาตด้วยเช่นกัน ย่อมทำให้การใช้เสรีภาพในการชุมนุมที่ต้องการแสดงออกเพื่อให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาโดยเร่งด่วนจะกระทำไม่ได้ จึงเป็นการออกกฎหมายที่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของการใช้เสรีภาพในการชุมนุม และไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น ถือว่าอาจขัดรัฐธรรมนูญ เพราะการใช้เสรีภาพในการชุมนุมไม่จำเป็นต้องขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้จัดการชุมนุมเพียงแต่แจ้งต่อเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อขอให้อำนวยความสะดวก เพื่อให้การชุมนุมเป็นไปโดยเรียบร้อย หากการชุมนุมนั้นจะกระทบต่อความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะ รัฐต้องจัดการให้ทั้งผู้ชุมนุมและผู้ใช้ที่สาธารณะได้ใช้สิทธินั้นอย่างเสมอภาคกัน

๑.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ ซึ่งกำหนดให้การออกกฎหมายที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ แต่การออกกฎหมายฉบับนี้ถือว่าส่งผลกระทบต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนอย่างกว้างขวาง แต่ในกระบวนการและขั้นตอนการออกกฎหมายดังกล่าวกลับขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มประชาชนที่ใช้เสรีภาพในการชุมนุม จึงขัดต่อหลักการการมีส่วนร่วมดังกล่าวข้างต้น

๑.๓ สำหรับการให้เสรีภาพในการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ผ่านมา จนเป็นเหตุให้มีการออกกฎหมายฉบับนี้ เพื่อแก้ปัญหากลุ่มชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งที่มีกฎหมายอาญาและเจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายได้อยู่แล้ว แต่เจ้าหน้าที่รัฐละเลยเพิกเฉยไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ จนก่อให้เกิดผลกระทบและความเสียหายต่อสาธารณะอย่างกว้างขวาง ดังนั้น การแก้ปัญหาดังกล่าวจึงควรปรับปรุงประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่อย่างจริงจัง แทนการออกกฎหมายฉบับนี้

๑.๔ ร่างกฎหมายฉบับนี้ไม่สามารถบรรลุเจตนารมณ์ในการจัดการการใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้ หากนำรูปแบบการชุมนุมทางการเมืองมาเป็นแม่แบบในการร่างกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ไม่สามารถควบคุมการชุมนุมทางการเมืองได้ แต่จะมีผลบังคับใช้กับการชุมนุมโดยสงบ ปราศจากอาวุธของประชาชน ที่ชุมนุมเพื่อเรียกร้องการเข้าถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และการแก้ไขปัญหา ทั้งที่ผ่านมาไม่ปรากฏว่ามีการชุมนุมในลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดความสูญเสีย หรือความรุนแรงแต่อย่างใด จึงอาจเป็นการใช้กฎหมายที่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ดังนั้น แทนที่จะออกกฎหมายควบคุมการชุมนุม รัฐบาลควรจัดให้มีเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลการชุมนุมที่ได้รับการ

ฝึกฝนสำหรับการควบคุมฝูงชน เข้าใจจิตวิทยามวลชน และสามารถตัดสินใจหรือปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพในการคุ้มครองเสรีภาพของผู้ชุมนุม และคุ้มครองความสะดวกของประชาชนอื่นที่จะใช้ที่สาธารณะเพื่อไม่ให้มีการกระทบกันของเสรีภาพของทั้งฝ่ายอย่างเกินสมควร

๒. ข้อคัดค้านของเครือข่ายนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ...ฉบับแก้ไขโดยคณะกรรมการวิสามัญฯ โดยได้เสนอความเห็นต่อสภาผู้แทนราษฎร ต่อวุฒิสภา และต่อประชาชนทั่วไปดังต่อไปนี้

๒.๑ การแจ้งการชุมนุม การขอผ่อนผันการแจ้งการชุมนุม และการแจ้งการเดินทาง กำหนดให้มีการแจ้งการชุมนุมล่วงหน้า ๔๘ ชั่วโมง ก่อนการชุมนุม และแจ้งก่อนเดินทาง ๒๔ ชั่วโมง ไม่ได้คำนึงถึงสภาพการชุมนุมที่เกิดขึ้นจริงซึ่งมีทั้งการชุมนุมที่ได้เตรียมการชุมนุมมาก่อน และการชุมนุมที่เกิดขึ้นโดยฉับพลัน การบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าวจะทำให้การชุมนุมโดยฉับพลัน อันเป็นการควบคุมการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนจนเกินขอบเขต และอาจก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ อย่างไรก็ตาม แม้ร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวจะมีบทบัญญัติอันเป็นการขอผ่อนผันการชุมนุมให้แจ้งล่วงหน้าน้อยกว่า ๔๘ ชั่วโมงได้ แต่บทบัญญัติดังกล่าวกลับมีลักษณะเป็นการ “ขออนุญาต” ซึ่งถือเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งกำหนดให้ใช้กฎหมายจำกัดการชุมนุมได้เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะเท่านั้น

๒.๒ การกำหนดให้ศาลเข้ามาใช้ดุลพินิจในการสั่งห้ามการชุมนุม หรือสั่งเลิกการชุมนุม เช่น ในกรณีที่ผู้รับแจ้งการชุมนุมเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะที่ได้รับแจ้งนั้นขัดต่อมาตรา ๘ ผู้รับแจ้งมีหน้าที่ยื่นคำขอให้ศาลสั่งห้ามการชุมนุม คำสั่งศาลในการห้ามการชุมนุมดังกล่าวเป็นที่สุดไม่สามารถอุทธรณ์ได้ หรือในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศให้เลิกการชุมนุมของเจ้าพนักงาน หรือมีผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย มาตรา ๒๔ กำหนดให้เจ้าพนักงานและผู้เดือดร้อนเสียหายสามารถร้องขอให้ศาลสั่งเลิกการชุมนุมได้ คำสั่งศาลถือเป็นที่สุด ซึ่งการกระทำในลักษณะดังกล่าวเป็นการกระทำในขอบเขตอำนาจฝ่ายบริหารในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย และระงับยับยั้งไม่ให้เกิดความรุนแรง ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในการใช้อำนาจสั่งห้ามการชุมนุมหรือสั่งให้เลิกการชุมนุมโดยตรง ซึ่งโดยหลักแล้วฝ่ายบริหารจำเป็นต้องใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจกระทำการหรือไม่กระทำการตามขอบเขตอำนาจของกฎหมายไปเองก่อน แล้วองค์กรตุลาการจึงเข้ามาใช้อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารอีกชั้นหนึ่ง ดังนั้น การร่างกฎหมายในลักษณะนี้ย่อมเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ ขัดต่อหลักการประชาธิปไตยอย่างชัดเจน และจะทำให้องค์กรตุลาการกลายเป็นคู่ขัดแย้งของประชาชน

เสียเอง รวมถึงอาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของสถาบันตุลาการในอนาคต นอกจากนี้ การกำหนดให้คำสั่งศาลในการสั่งห้ามชุมนุมตามมาตรา ๑๓ คำสั่งศาลในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ผ่อนผันการชุมนุมตามมาตรา ๑๔ คำสั่งศาลในการสั่งเลิกการชุมนุมตามมาตรา ๒๕ เป็นที่สุดนั้น นอกจากจะเป็นการกระทำในฐานะฝ่ายบริหารแล้ว คำสั่งดังกล่าวยังไม่สามารถถูกตรวจสอบได้อีก โดยองค์กรตุลาการในลำดับที่สูงขึ้นไป การบัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้ย่อมขัดต่อหลักนิติรัฐ ขัดรัฐธรรมนูญ และขัดต่อหลักประชาธิปไตยอย่างชัดเจน ซึ่งการใช้อำนาจไม่ว่าโดยฝ่ายบริหาร หรือโดยฝ่ายตุลาการนั้นต้องสามารถตรวจสอบได้

๒.๓ ความไม่ชัดเจนของถ้อยคำทางกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ...ฉบับนี้มีลักษณะเป็นการควบคุมการชุมนุม มากกว่าการส่งเสริมการใช้สิทธิในการชุมนุม แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ จะบัญญัติให้จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้ เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่บทบัญญัติที่นำมาจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นจะกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธินั้นมิได้ แต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับมีบทบัญญัติที่มีความคลุมเครือและสามารถตีความได้อย่างกว้างขวาง เพื่อใช้ในการจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน เช่น “กีดขวางทางเข้าออก” “ไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ” ซึ่งโดยสภาพการชุมนุมทั่วไปย่อมก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่ประชาชนอยู่แล้ว เพียงแต่จะก่อความไม่สะดวกแค่ไหนเพียงไร เกินสมควรหรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องให้สังคมไทยได้เรียนรู้ในสิทธิและเสรีภาพของทุกฝ่าย อย่างไรก็ตามถ้อยคำตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะต้องตีความจำนวนมากจึงมีความสับสนในการใช้ดุลพินิจในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ต่อผู้ชุมนุม การบัญญัติถ้อยคำที่กว้างขวางเกินไปย่อมเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ถ้อยคำตามมาตรา ๑๓ (๕) ซึ่งกำหนดให้ผู้ชุมนุมมีหน้าที่ “ไม่ทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินหรือเสรีภาพ” จะเห็นว่าหน้าที่ดังกล่าวมีลักษณะเป็นอัตวิสัย ขึ้นอยู่กับแต่ละบุคคล จึงไม่สมควรนำมาบัญญัติไว้ โดยเฉพาะการบัญญัติให้ความผิดดังกล่าวมีโทษทางอาญา

๒.๔ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายสำคัญ เป็นกฎหมายซึ่งจะส่งผลกระทบต่อหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยและกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง รัฐจำเป็นต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ การดำเนินการออกกฎหมายอย่างเร่งรีบ ขาดความละเอียดรอบคอบ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ทั้งที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังถูก

วิพากษ์จากสังคมอย่างกว้างขวางย่อมแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจของรัฐบาลในการออกกฎหมายเพื่อจำกัดและควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน อันเป็นการขัดต่อหลักการพื้นฐานในประชาธิปไตย แก้ไขปัญหาไม่ถูกทาง เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน และอาจก่อให้เกิดปัญหาเพิ่มมากขึ้น

ทั้งนี้ เครือข่ายนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีความสับสนเสี่ยงที่จะขัดต่อหลักการประชาธิปไตย ขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ และขัดรัฐธรรมนูญ และนอกจากจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่สังคมไทยเผชิญอยู่ในปัจจุบันแล้ว แต่กลับจะสร้างความขัดแย้งรุนแรงมากขึ้น รวมถึงอาจเป็นการทำลายความน่าเชื่อถือของสถาบันตุลาการ โดยเห็นว่าปัจจุบันในส่วนของการกระทำความผิดอาญา เจ้าหน้าที่มีอำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอยู่แล้ว ส่วนกติกาซึ่งประชาชนจะใช้เสรีภาพในการชุมนุม เสรีภาพในการเดินทาง และเสรีภาพอื่นๆ ซึ่งมากระทบกันนั้นยังเป็นสถานการณ์ที่สังคมไทยยังต้องเรียนรู้และจัดการร่วมกันทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน รวมถึงประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการชุมนุม หากมีการออกกฎหมายควรเป็นกฎหมายที่มาจากความร่วมมือร่วมใจของประชาชน มีความชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ ขั้นตอนการดำเนินการ สิทธิของบุคคลต่างๆ และมีบทบัญญัติเป็นการส่งเสริมการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ กฎหมายจึงจะมีสภาพบังคับใช้ได้จริง ไม่ใช่เพียงการออกกฎหมายเพื่อมาควบคุมและจำกัดสิทธิ โดยไม่ได้คำนึงถึงบริบทปัญหาของประเทศ เพราะการกระทำดังกล่าวไม่ใช่การแก้ปัญหา และจะเป็นการเพิ่มปัญหามากยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงขอให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการออกกฎหมายฉบับนี้หยุดการดำเนินการร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ... ซึ่งมีเนื้อหาดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้สังคมมีโอกาสแลกเปลี่ยน ถกเถียงการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุม และมีส่วนร่วมหากจำเป็นต้องมีการดำเนินการเพื่อออกกฎหมายดังกล่าว เพื่อการอยู่ร่วมกันในสังคมโดยสงบและเคารพสิทธิซึ่งกันและกัน ด้วยความเคารพในสิทธิเสรีภาพของทุกฝ่าย

แต่อย่างไรก็ดี ระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีการยุบสภาไปก่อนที่จะมีการผ่านร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว ทำให้ปัจจุบันนี้ก็ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมออกมามีผลบังคับใช้

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จะเห็นว่าหลายประเทศที่นำมาเป็นกรณีศึกษา ทั้งประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย และระบอบสังคมนิยม ก็มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุม เช่น กำหนดให้ต้องมีการแจ้งหรือขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่ก่อนการจัดการชุมนุม หรือมีการวางข้อกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการชุมนุมบางประการ เป็นต้น ยกเว้นแต่ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ประชาธิปไตยพัฒนาอย่างสูงสุด ซึ่งแม้ไม่ได้มีการออกกฎหมายที่เป็นการลดเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมโดยสงบ แต่ถ้าผู้เข้าร่วมชุมนุมกระทำความผิดอาญาใดๆ ขึ้น หรือคบคิดกันเพื่อกระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้กระทำความผิดต้องถูกฟ้องร้องดำเนินคดีสำหรับการกระทำความผิดนั้น ซึ่งหากจะมีการออกกฎหมายเกี่ยวข้องกับชุมนุมในประเทศไทย ผู้ที่เกี่ยวข้องก็จำเป็นต้องศึกษาและปรับใช้ให้เข้ากับบริบทของสังคมไทย บทบัญญัติของกฎหมายที่จะยกร่างขึ้นจะต้องไม่เป็นการควบคุม หรือจำกัดสิทธิ อันเป็นการลดเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ อีกทั้งต้องมีลักษณะเป็นการส่งเสริมการใช้เสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธ และที่สำคัญต้องให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการออกกฎหมายในส่วนที่มีผลกระทบต่อเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ และเรียนรู้ไปพร้อมกันทุกฝ่าย จึงจะทำให้เกิดการยอมรับ และสามารถใช้ออกหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยยิ่งขึ้น

^๑ ปกรณ์ นิลประพันธ์, กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศ
สืบค้นจาก www.lawreform.go.th

^๒ ปกรณ์ นิลประพันธ์, อ้างแล้ว

^๓ กุลพล พลวัน, ใช้เสรีภาพในการชุมนุมให้ถูกทาง. สืบค้นจาก www.stat.ago.go.th

^๔ คดี United State v. Cruikshank อ้างใน ปกรณ์ นิลประพันธ์

^๕ คดี DeJonge v. Oregon อ้างใน ปกรณ์ นิลประพันธ์

^๖ คดี Thomas v. Collins อ้างใน ปกรณ์ นิลประพันธ์

^๗ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมายเยอรมัน ในการเสวนา เรื่องเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ กับการสลายการชุมนุม จัดโดยศูนย์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๗

^๘ คำพิพากษาศาลจังหวัดเชียงราย คดีหมายเลขดำที่ ๒๑๒๗/๒๕๕๒ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๑๐๗/๒๕๕๒

^๙ คำพิพากษาศาลจังหวัดลำพูน คดีหมายเลขดำที่ ๗๖/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๘๐/๒๕๔๗

^{๑๐} คำพิพากษาศาลจังหวัดสงขลา คดีหมายเลขดำที่ อ ๑๘๑๘/๒๕๔๖ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๘๐๔/๒๕๔๗

บรรณานุกรม

หนังสือและเอกสาร

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมายเยอรมัน, เอกสาร
ประกอบการเสวนา เรื่องเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ กบกับการสลายการชุมนุม
จัดโดยศูนย์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๖

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

สื่อ Electronics / Websites

กุลพล พลวัน. ใช้เสรีภาพในการชุมนุมให้ถูกทาง. สืบค้นจาก www.stat.go.th

ปกรณ์ นิลประพันธ์. กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศ. สืบค้นจาก
www.lawreform.go.th