



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

ปัญหาการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามหลักการปกครอง
ระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย

จัดทำโดย นายศักดิ์ชัย ยอดวานิช
รหัส ๖๕๑๐๓๓

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑๐
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ปัญหาการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย

นายศักดิ์ชัย ยอดวานิช

ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.)

รุ่นที่ ๑๐

๑. บทนำ

การปกครองที่ยึดถือหลักประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่ต้องถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจอสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ และหลักประชาธิปไตยต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศตามวิธีการที่เหมาะสมซึ่งแต่ละประเทศจะกำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้ประชาชนมีเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็นหรือความต้องการของประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ได้เป็นพื้นที่ที่จะทำให้การปกครองของประเทศมีความเป็นประชาธิปไตย เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นจึงเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในการปกครองระบอบประชาธิปไตย รวมถึงเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนซึ่งถือเป็นการแสดงความคิดเห็นของกลุ่มบุคคลที่สามารถใช้เป็นช่องทางในการสื่อสารต่อรัฐบาลและสังคมได้อย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม โดยลักษณะของการชุมนุมโดยทั่วไปย่อมประกอบด้วยบุคคลจำนวนมาก การใช้เสรีภาพในการชุมนุมจึงอาจมีผลกระทบต่อพื้นที่สาธารณะและบุคคลอื่นได้ สำหรับประเทศไทยก็เป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย และในข้อเท็จจริงที่ผ่านมาได้ประสบปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมและการบังคับใช้กฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม การศึกษาถึงปัญหาของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประเทศไทยจึงมีความสำคัญต่อหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย

บทความทางวิชาการฉบับนี้จะได้กล่าวถึงแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักประชาธิปไตยและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเพื่อเป็นข้อมูลวิชาการพื้นฐานในการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าว และอธิบายถึงหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญและกฎหมายเพื่อแสดงถึงพัฒนาการของเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ หลักการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ และพัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องการชุมนุมสาธารณะ รวมถึงคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วินิจฉัยในเรื่องที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะที่สำคัญ เพื่อนำไปสู่การศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยต่อไป

๒. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักประชาธิปไตยและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับบทความทางวิชาการนี้ ได้แก่ โดยสามารถสรุปสาระสำคัญของแนวคิดและทฤษฎีดังกล่าวได้ ดังนี้

๒.๑ หลักประชาธิปไตย

การศึกษานี้ในเบื้องต้นจะกล่าวถึงความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ซึ่งตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Democracy ที่มาจากคำภาษากรีก คือ Demos หมายถึง ประชาชน และ Kratein หมายถึง การปกครอง เพราะฉะนั้น คำว่า “ประชาธิปไตย” อาจให้ความหมายได้ว่า การปกครองโดยประชาชน^๑ ในทางวิชาการของประเทศไทยมีการให้ความหมายคำว่า “ประชาธิปไตย” หมายถึง อำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นของประชาชน^๒ หรือ “ประชาธิปไตย” หมายถึง ประชาชนเป็นใหญ่^๓ นอกจากนี้ คำว่า “ประชาธิปไตย” อาจอธิบายอย่างง่ายที่สุดตามคำกล่าวของอับราฮัม ลินคอล์น ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา คือ “การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน”^๔

หากในมุมมองในเชิงพัฒนาการของประชาธิปไตยอธิบายได้ว่า การปกครองแบบประชาธิปไตยสมัยเริ่มแรกนั้นพบว่า การปกครองในนครรัฐเอเธนส์ของกรีกโบราณ เมื่อประมาณ ๒๐๐ ปีก่อนคริสตกาล เป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง กล่าวคือ ประชาชนชาวเอเธนส์ทั้งหมดเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองโดยตรงร่วมกัน โดยยึดหลักสิทธิเสรีภาพ และภราดรภาพ ซึ่งถือว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยนี้เกิดจากความยินยอมพร้อมใจของประชาชนภายในรัฐที่ร่วมกันสละสิทธิเสรีภาพ และมอบอำนาจในการปกครองให้กับรัฐ และรัฐมีพันธะสัญญาที่จะต้องทำหน้าที่ของตนเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ดังที่ ฌอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) นักคิดทางการเมืองคนสำคัญได้กล่าวไว้ในหนังสือสัญญาประชาคม (Social Contract) ไว้ว่า “เราทุกคนจะยอมมอบร่างกายและอำนาจ ทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกัน ภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม และในขณะที่เดียวกันเราจะรับส่วนของเราในฐานะที่เป็นสมาชิกที่แยกมิได้ของสังคม โดยนัยนี้เราจึงไม่ต้องเชื่อฟังใครนอกจากเรา และเราจะยังคงมีเสรีภาพเหมือนแต่ก่อน”^๕ จากแนวคิดของรูสโซนี้ ได้ก่อให้เกิดแนวคิดที่ว่า อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชาติ และมีอยู่ในมนุษย์ทุกคน

การปกครองระบอบประชาธิปไตยถือหลักสำคัญว่า ประชาชนมีฐานะเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง ทำให้การตัดสินใจในทางการเมืองของประชาธิปไตยอาศัยการรับฟังเสียงข้างมากเป็น

^๑ วิสุทธิ โปธิแท่น, ประชาธิปไตย: แนวคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, ๒๕๔๓), หน้า ๑๘.

^๒ ปรีดี เกษมทรัพย์, ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๓๔), หน้า ๖๓.

^๓ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพฯ : แสงการพิมพ์, ๒๕๓๐), หน้า ๒๔๖.

^๔ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐, (กรุงเทพฯ : ๒๕๔๔).

^๕ พรณรงค์ ศรีตระกูล, กระบวนการจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๘), หน้า ๒๐.

เกณฑ์และให้ความคุ้มครองเสียงข้างน้อยมิให้ถูกละเมิดเกินสมควร การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในสังคมประชาธิปไตยแสดงนัยของหลักประกันหรือการเคารพในการแสดงออกซึ่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการโต้แย้งคัดค้าน เสรีภาพในการรวมกลุ่ม เสรีภาพในการชุมนุม^๖ จึงอาจกล่าวได้ว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้ความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งถือเป็นหลักประชาธิปไตยที่สำคัญเป็นพื้นฐานของแนวคิดแนวคิดเกี่ยวกับความมีเหตุผลของมนุษย์ที่เห็นว่ามนุษย์เป็นผู้มีเหตุผล และสามารถให้เหตุผลของตนในการแก้ไขปัญหาได้ แนวคิดเรื่องคุณธรรมของมนุษย์ ความเท่าเทียมกันของมนุษย์ ความสามารถในการแสวงหาความก้าวหน้าของมนุษย์ความมีเสรีภาพของมนุษย์

การทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเหมาะสม เพื่อเป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่หลากหลายทำให้ได้ข้อมูลและข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนสมบูรณ์ รวมทั้งช่วยลดปัญหาและความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐได้ ตลอดจนเป็นการสร้างความเข้าใจร่วมกันของสังคมต่อการตัดสินใจเรื่องใดเรื่องหนึ่ง อันแสดงให้เห็นถึงการเคารพในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การพัฒนาประเทศโดยยึดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย ซึ่งจะนำไปสู่ความยั่งยืนของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงต่อไป

๒.๒ เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

ประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยถือว่าการชุมนุมสาธารณะเป็นวิธีการสำคัญอย่างหนึ่งในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อรัฐบาล ลักษณะของเสรีภาพในการชุมนุมเป็นเสรีภาพที่พัฒนาต่อยอดจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลแต่ละคนมาสู่การแสดงความคิดเห็นแบบกลุ่ม (collective) ในแง่นี้ การชุมนุมในที่สาธารณะจึงถือเป็นหนึ่งในพัฒนาการสำคัญของวิธีการแสดงความคิดเห็นของพลเมือง รัฐบาลของประเทศที่เป็นประชาธิปไตยจึงไม่อาจลิดรอนจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมเรียกร้องของประชาชนโดยปราศจากเหตุผลอันชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่จะมีพื้นที่สำหรับประชาชนใช้เป็นเวทีสะท้อนปัญหา ความต้องการ หรือข้อเรียกร้องของตนไปยังรัฐบาลและสังคม ด้วยเหตุนี้ กฎหมายของประเทศที่มีพัฒนาการด้านประชาธิปไตยส่วนใหญ่จะรับรองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะที่เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธโดยไม่จำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน ห้ามการแทรกแซงขัดขวางการชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนห้ามการสลายการชุมนุมด้วยมาตรการที่รุนแรง ไม่ได้สัดส่วนพอสมควรแก่กรณี และที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนจากเขาไปหาหนัก อันเป็นวิธีการที่ยอมรับกันทั่วไป ขณะเดียวกัน กฎหมายก็ทำหน้าที่คุ้มครองรักษาความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย

^๖ วารุณี วัฒนประดิษฐ์, เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑), หน้า ๑๔-๑๕.

ของสังคม คຸ່ມครองการสาธารณสุข หรือสิทธิและเสรีภาพของบุคคลภายนอกด้วยเช่นกัน เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นวิธีการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชนรูปแบบหนึ่งซึ่งได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของนานาอารยประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเสรีภาพในการชุมนุมถือเป็นเสรีภาพที่มีพัฒนาการมาจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยบุคคลแต่ละคนไปสู่การแสดงความคิดเห็นของกลุ่มบุคคลเพื่อเป็นสื่อสารความคิดเห็นทางการเมืองและเป็นช่องทางเสนอข้อเรียกร้องหรือปัญหาความเดือดร้อนเสียหายของตนไปยังรัฐบาล รวมทั้งให้สังคมได้รับรู้ถึงข้อเรียกร้องและปัญหานั้น เสรีภาพในการชุมนุมจึงเป็นวิธีการพื้นฐานของสังคมประชาธิปไตยที่ยอมรับในการแสดงความคิดเห็นของบุคคล^๗ กล่าวได้ว่า เสรีภาพในการชุมนุมเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลที่ควรมีอยู่เป็นพื้นฐานของสังคมประชาธิปไตย

แม้ว่าประชาชนจะมีเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะได้ก็ตาม แต่รัฐก็มีเหตุผลในการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้เช่นเดียวกัน โดยรัฐจะต้องคำนึงถึงหลักการจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองสังคมและคุ้มครองเสรีภาพของผู้อื่นการที่ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพและถ้าทุกคนใช้อย่างเสรีและอย่างเต็มที่ที่มีความมีสิทธิเสรีภาพก็จะไม่เหลืออยู่เพราะในที่สุดการใช้สิทธิเสรีภาพในลักษณะดังกล่าวจะนำมาซึ่งความไม่สงบสุขของสังคม สิทธิเสรีภาพของแต่ละคนในประชาคมนั้นก็จะได้รับการรุกรานโดยคนในประชาคมนั้นด้วยตนเอง ดังนั้นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลในสังคมนั้นก็จำเป็นต้องเกิดขึ้นเพื่อคุ้มครองสังคมและคุ้มครองเสรีภาพของทุกๆ คนในสังคมนั้น และด้วยเหตุดังกล่าว การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล รัฐต้องตรากฎหมายดังกล่าวมาจำกัดสิทธิเสรีภาพและกฎหมายดังกล่าวต้องเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นมาจากองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนตามครรลองในการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งก็คือฝ่ายนิติบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตามการจำกัดสิทธิเสรีภาพเพื่อการคุ้มครองสังคมให้มีความสงบสุขนั้น ในขณะเดียวกันก็ต้องมีเสรีภาพอยู่ด้วยเป็นไปไม่ได้เลยที่รัฐจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยไม่คงเหลือสิทธิเสรีภาพอะไรเลยให้แก่ประชาชน ปัญหาก็คือว่า รัฐจะมาจัดระเบียบการใช้เสรีภาพของประชาชนได้อย่างไรการจัดระเบียบการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น เสรีภาพอาจถูกจำกัดโดยเด็ดขาดด้วยเหตุผลของรัฐที่ว่าเพื่อคุ้มครององค์กรรัฐ เพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของสังคมและศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นต้น และนอกจากนี้การใช้เสรีภาพของบุคคลหนึ่งอาจจะขัดกับการใช้เสรีภาพของอีกบุคคลหนึ่งก็ได้ ดังนั้นในกรณีดังกล่าวเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้ามาแก้ไข การขัดกันของการใช้สิทธิเสรีภาพของทั้งสองบุคคล เช่น เสรีภาพในการเลือกผู้ร่วมงานของเจ้าของกิจการกับเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสหภาพประท้วงการกระทำของเจ้าของกิจการ รัฐในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติจะเข้าข้างฝ่ายไหนขึ้นอยู่กับรูปแบบของรัฐ ถ้าเป็นรัฐสวัสดิการอย่างฝรั่งเศสก็จะให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสหภาพ เสรีภาพในตัวบุคคลกับเสรีภาพในการแสดงออก โดยหลักจะให้ความสำคัญกับเสรีภาพในตัวบุคคลซึ่งตัวบุคคลเป็นวัตถุประสงค์หรือนามธรรมมากกว่าเสรีภาพในการแสดงออก

^๗ จันทิรา เอี่ยมมยุรา, เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ: หลักทั่วไปและข้อจำกัด, บทบัณฑิตย เล่มที่ ๖๕ ตอนที่ ๔ (๒๕๕๒), หน้า ๑.

เสรีภาพในการติดต่อคมนาคมกับเสรีภาพในการชุมนุมประท้วง โดยหลักจะให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการคมนาคมมากกว่าเสรีภาพในการชุมนุมประท้วง เป็นต้น^๕

ดังเช่นที่กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (The UN International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)) ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติ และกำหนดให้สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงพอที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชนหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น^๖

๓. รัฐธรรมนูญและกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

๓.๑ รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของประเทศไทยนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกของประเทศไทย ได้รับการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้หลายประการ แม้จะไม่ได้บัญญัติถึงเสรีภาพในการชุมนุมไว้อย่างชัดเจน แต่มีการบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔ รับรองเสรีภาพในการประชุมโดยเปิดเผย

สำหรับการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมอย่างชัดเจนไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ปรากฏขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ มาตรา ๑๔ บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการชุมนุมสาธารณะ ทั้งนี้ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย แต่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดของการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะไว้แต่อย่างใด

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ มาตรา ๓๗ บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวไว้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพเช่นนี้จะกระทำได้อีกแต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม ในระหว่างเวลาที่มีพระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึก นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาอีกหลายฉบับ

^๕ มยุรี จำจรีส, การจำกัดสิทธิ และเสรีภาพเท่าที่จำเป็น และการไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพตาม มาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ และพุทธศักราช ๒๕๕๐ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๐), หน้า ๔๒-๔๔.

^๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน, กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, (๒๕๕๑), หน้า ๑๘.

ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยมีเนื้อหาที่เป็นสาระสำคัญเช่นเดียวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๔ กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ โดยเปลี่ยนแปลงรายละเอียดเกี่ยวกับเงื่อนไขในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ คือ การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธอาจกระทำได้แต่เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

๓.๒ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๗

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๗ มีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิในการชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจน และสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน หรือความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น

เนื้อหาของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นไปเพื่อให้บุคคลสามารถใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยเกิดความสมดุลระหว่างการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการของการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) ขอบเขตความหมายของการชุมนุมสาธารณะ

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ กำหนดขอบเขตความหมายของคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่ เห็นได้ว่ามีสาระสำคัญคือต้องเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะและบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๓ กำหนดข้อยกเว้นไม่ให้ใช้บังคับแก่การชุมนุมสาธารณะบางประเภท เช่น การชุมนุมเนื่องในงานพระราชพิธีและงานรัฐพิธี การชุมนุมเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนาหรือกิจกรรมตามประเพณีหรือตามวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น การชุมนุมเพื่อจัดแสดงมหรสพ กีฬา ส่งเสริมการท่องเที่ยว หรือกิจกรรมอื่นเพื่อประโยชน์ทางการค้า ปกติของผู้จัดการชุมนุมนั้น การชุมนุมภายในสถานศึกษา การชุมนุมหรือการประชุมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการประชุมสัมมนาทางวิชาการของสถานศึกษาหรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ทางวิชาการ

การประชุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และการประชุมสาธารณะที่มีขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง

(๒) ผู้จัดการชุมนุม

พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ กำหนดความหมายของคำว่า “ผู้จัดการชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้หมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมการประชุมสาธารณะโดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น เห็นได้ว่า การที่กฎหมายกำหนดความหมายของผู้จัดการชุมนุมไว้เนื่องจากเป็นบุคคลที่มีหน้าที่สำคัญในการดูแลให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปโดยสงบเรียบร้อยด้วยเช่นกัน

(๔) ข้อห้ามเกี่ยวกับพื้นที่ในการชุมนุมสาธารณะ

พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ห้ามการจัดการชุมนุมสาธารณะในบางพื้นที่ เช่น พื้นที่ในรัศมีหนึ่งร้อยห้าสิบเมตรจากพระบรมมหาราชวัง พระราชวังวังของพระราชทายาทหรือของพระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราชินีเวศน์ พระตำหนัก หรือจากที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประทับหรือพำนัก หรือสถานที่พำนักของพระราชอาคันตุกะ โดยการจัดการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาล จะกระทำได้ เว้นแต่มีการจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่นั้น และการชุมนุมสาธารณะต้องไม่กีดขวางทางเข้าออกหรือรบกวนการปฏิบัติงานหรือการใช้สถานที่ที่กำหนด

ทั้งนี้ มาตรา ๙ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐอาจจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะ แต่ต้องไม่กระทบต่อเสรีภาพของประชาชนที่จะจัดการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะอื่น

(๕) การแจ้งล่วงหน้าก่อนการประชุมสาธารณะ

พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ กำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะมีหน้าที่แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่าสี่สิบสี่ชั่วโมง โดยให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุม รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และกำหนดให้การแจ้งการชุมนุมสาธารณะต้องระบุวัตถุประสงค์ วัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และต้องให้แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วย

ทั้งนี้ มาตรา ๑๒ กำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะที่ไม่สามารถแจ้งการชุมนุมได้ภายในกำหนดเวลาก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่าสี่สิบสี่ชั่วโมง มีสิทธิแจ้งการชุมนุมพร้อมคำขอผ่อนผันกำหนดเวลาก่อนเริ่มการชุมนุมได้

(๖) อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และข้อปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕ กำหนดหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมในการดูแลและรับผิดชอบการประชุมสภาฯ ให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ มาตรา ๑๖ กำหนดหน้าที่ของผู้ชุมนุมที่จะไม่ก่อให้เกิดความความไม่สะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นที่ชุมนุมหรือทำให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามเหตุอันควร มาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐ กำหนดหน้าที่ของเจ้าพนักงานดูแลการประชุมสภาฯ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการดูแลการประชุมสภาฯ

(๗) การสั่งให้เลิกการประชุมสภาฯ

พระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๑ กำหนดให้กรณีมีการชุมนุมสภาฯ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้เจ้าพนักงานดูแลการประชุมสภาฯ ดำเนินการประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกการประชุมภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานดูแลการประชุมสภาฯ ร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสภาฯ เพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการประชุมสภาฯ นั้น

มาตรา ๒๒ กำหนดให้ศาลพิจารณาคำขอให้มีคำสั่งเลิกการประชุมเป็นการด่วน และศาลเห็นว่าผู้ชุมนุมซึ่งไม่ปฏิบัติตามประกาศของเจ้าพนักงานดูแลการประชุมสภาฯ ให้ศาลมีคำสั่งโดยออกคำสั่งบังคับให้ผู้ชุมนุมเลิกการประชุมสภาฯ ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ผู้ชุมนุมอาจอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคได้

มาตรา ๒๓ กำหนดให้ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เลิกการประชุมสภาฯ ตามคำสั่งศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ให้เจ้าพนักงานดูแลการประชุมสภาฯ รายงานให้ศาลทราบและประกาศให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสภาฯ นั้นเป็นพื้นที่ควบคุม

มาตรา ๒๔ กำหนดให้ผู้ควบคุมสถานการณ์ดำเนินการให้มีการเลิกการประชุมสภาฯ ตามคำสั่งศาล หากพบว่าเมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมแล้ว ยังมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการประชุมสภาฯ

(๘) บทกำหนดโทษ

พระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดบทลงโทษทางอาญากรณีมีการฝ่าฝืนมาตรการทางกฎหมายโดยมีทั้งโทษปรับและโทษจำคุกตามที่กฎหมายกำหนด

๔. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่สำคัญเกี่ยวกับการชุมนุมสภาฯ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวงซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๖/๑ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่ง

ได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณี หรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๔ เนื่องจากเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเกินความจำเป็น และกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เพราะการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๔ บัญญัติไว้

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๐-๑๓/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ กำหนดบทนิยามของคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” เพื่อกำหนดความหมายว่าการชุมนุมของบุคคลในลักษณะใดเป็นการชุมนุมสาธารณะที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ และโดยสภาพของการชุมนุมย่อมหมายถึงการเข้ามารวมกันของบุคคล โดยไม่ได้ขึ้นอยู่กับจำนวนบุคคลขั้นต่ำที่เข้าร่วมกันชุมนุม สำหรับมาตรา ๑๐ กำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะต้องแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการชุมนุมสาธารณะ การรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และการดูแลการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งเป็นไปเพื่อคุ้มครองผู้ชุมนุมด้วย ซึ่งเป็นการบริหารจัดการการชุมนุมสาธารณะก่อนเริ่มมีการชุมนุมอันมิใช่ระบบการขออนุญาต แต่เป็นระบบการแจ้งล่วงหน้า ลดความเสี่ยงที่อาจจะทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย และวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะสามารถกระทำได้โดยสะดวก มิได้เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ชุมนุมหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมเกินสมควรแก่เหตุ และมาตรา ๑๔ กำหนดลักษณะการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายรวมถึงการชุมนุมสาธารณะที่ไม่แจ้งการชุมนุมตามมาตรา ๑๐ เป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีความจำเป็นเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการดูแลความสะดวกและความปลอดภัยของการชุมนุมดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งมาตรา ๒๘ กำหนดบทลงโทษกรณีการจัดการชุมนุมโดยไม่แจ้งตามมาตรา ๑๐ ให้ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท เป็นมาตรการลงโทษที่พอเหมาะพอควรแก่กรณีสำหรับการกระทำความผิด บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

๕. บทวิเคราะห์

แม้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนชาวไทยจะได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญมาโดยตลอดก็ตาม แต่ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ประกาศใช้บังคับ ในทางปฏิบัติเมื่อมีการชุมนุมประท้วงของประชาชน เจ้าหน้าที่ต้องนำกฎหมายอื่นที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์และมาตรการ

ที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้ดำเนินการกับการชุมนุมในพื้นที่สาธารณะโดยเฉพาะ มาใช้บังคับโดยอนุโลมกฎหมายเหล่านี้ เช่น พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งห้ามไม่ให้ชุมนุมหรือใช้พื้นที่ถนนหลวงในการชุมนุมหรือเดินขบวนก่อนได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์แห่งการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ และกำหนดข้อห้ามข้อจำกัดต่าง ๆ สำหรับผู้ชุมนุม กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการควบคุมดูแลการชุมนุมมิให้กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยของบ้านเมือง ทำหน้าที่จัดสรรการใช้พื้นที่สาธารณะระหว่างผู้ชุมนุมกับบุคคลอื่น ๆ ให้เกิดความสมดุล รวมทั้งอำนวยความสะดวกปลอดภัยให้แก่ผู้ชุมนุมแล้ว ผู้ใช้สิทธิในการชุมนุมก็อาจกระทำล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่สามได้ เช่น สิทธิในการเดินทางของผู้ที่ต้องใช้ถนนที่ถูกปิดกั้น ในส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จำเป็นต้องนำกฎหมายอื่นที่มีได้มีวัตถุประสงค์สำหรับควบคุมดูแลการชุมนุมมาใช้บังคับ เป็นเหตุให้มีข้อจำกัดหลายประการในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีความจำเป็นต้องยุติหรือสลายการชุมนุม พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่จนในที่สุดก็ต้องใช้อาวุธ ก่อให้เกิดความรุนแรงและความเสียหายแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ ประชาชนและประเทศชาติ

ในทางข้อเท็จจริงปรากฏว่า การชุมนุมสาธารณะในช่วงก่อนมีพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ เกิดปัญหาทั้งในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการปฏิบัติหน้าที่ของทางเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายประการ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

- การชุมนุมเรียกร้องทางการเมืองที่เกิดขึ้นของกลุ่มผู้ชุมนุมในเหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เหตุการณ์วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ เหตุการณ์วันที่ ๑๗-๒๐ พฤษภาคม ๒๕๓๕ (พฤษภาทมิฬ) ซึ่งประชาชนออกมาต่อต้านรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมือง อำนวยไปสู่การใช้กำลังเข้าปราบปรามสลายการชุมนุม^{๑๐}

- เหตุการณ์ในช่วงปี ๒๕๔๙ (กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย) ซึ่งเป็นการชุมนุมทางการเมืองของประชาชนจำนวนมากโดยมีลักษณะของการชุมนุมที่ต่อเนื่องยาวนานและมีการเดินขบวนไปยังสถานที่ต่าง ๆ และนำไปสู่การรัฐประหารในวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และเหตุการณ์ในช่วงปี ๒๕๕๑ ซึ่งมีการชุมนุมปิดล้อมและยึดทำเนียบรัฐบาล อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ดังกล่าวนำไปสู่การดำเนินคดีและมีคำพิพากษาลงโทษจำคุกแก่นำการชุมนุมดังกล่าว^{๑๑}

- เหตุการณ์ช่วงปี ๒๕๕๓ (กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการ หรือ นปช.) ซึ่งมีการใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมจนทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก^{๑๒}

^{๑๐} จันทิรา เอี่ยมมยุรา, เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ: หลักทั่วไปและข้อจำกัด, บทบัณฑิตย เล่มที่ ๖๕ ตอนที่ ๔ (๒๕๕๒), หน้า ๕.

^{๑๑} สืบค้นจาก <https://www.thairath.co.th/news/politic/๑๔๙๕๔๘๑>

^{๑๒} จันทิรา เอี่ยมมยุรา, เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ: หลักทั่วไปและข้อจำกัด, บทบัณฑิตย เล่มที่ ๖๕ ตอนที่ ๔ (๒๕๕๒), หน้า ๕.

- เหตุการณ์ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นการชุมนุมทางการเมืองของประชาชนจำนวนมากโดยมีลักษณะของการชุมนุมที่ต่อเนื่องยาวนานและมีการเดินขบวนไปยังสถานที่ต่าง ๆ อันนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองซึ่งเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ทำให้เกิดการรัฐประหารขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๗^{๑๓}

ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมาย เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การใช้เสรีภาพชุมนุมสาธารณะให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน หรือความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลอื่น นอกจากนี้ การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะโดยส่วนใหญ่ย่อมเป็นการกระทำที่อยู่ในพื้นที่สาธารณะ การชุมนุมสาธารณะจึงอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นที่จะใช้พื้นที่สาธารณะ รวมทั้งลักษณะของเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะยังประกอบไปด้วยเสรีภาพอื่น ๆ เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการพูด หรือเสรีภาพในการเดินทางในกรณีที่มีการเดินขบวน การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจึงมีความเสี่ยงที่อาจเกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นได้ไม่ว่าจะเกิดจากผู้ชุมนุมหรือบุคคลภายนอก ทำให้กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะไม่ว่าจะเป็นผู้จัดการชุมนุม ผู้ร่วมชุมนุม หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องช่วยกันบริหารจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการชุมนุม เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ชุมนุมและบุคคลอื่นที่อาจได้รับผลกระทบจากการชุมนุมได้ ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่แจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบก่อนจะมีการชุมนุมเพื่อให้เจ้าหน้าที่เตรียมการอำนวยความสะดวกและรักษาความปลอดภัยแก่ผู้ชุมนุมและประชาชนทั่วไป เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจควบคุมดูแลการชุมนุมให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ โดยมีมาตรการยุติการชุมนุมภายใต้หลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วนภายใต้ตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

อย่างไรก็ตาม ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ พบว่า มีกรณีที่เจ้าหน้าที่ตีความว่าผู้ดำเนินกิจกรรมบางอย่างที่มีลักษณะเป็นการแสดงออกทางการเมืองหรือในประเด็นเกี่ยวกับทรัพยากรสิ่งแวดล้อมเป็นการชุมนุมสาธารณะ และบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมการกระทำอย่างเข้มงวด ตัวอย่างเช่น เหตุการณ์การจัดกิจกรรมรำลึกเหตุการณ์ ๑๔ ตุลา หรือการเรียกร้องการเลือกตั้ง ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๘ การชุมนุมคัดค้านโครงการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นต้น^{๑๔} ปัญหาของการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ส่วนหนึ่งเกิดจากความ

^{๑๓} สมชาย ปรีชาศิลป์กุล และคณะ, บทเรียนและสภาพปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า (๒๕๖๓), หน้า ๕๑-๕๕.

^{๑๔} สมชาย ปรีชาศิลป์กุล และคณะ, บทเรียนและสภาพปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า (๒๕๖๓), หน้า ๕๑-๕๕.

ไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวซึ่งนำไปสู่การตีความของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อ การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน^{๑๕}

ปัญหาขอบเขตความหมายของคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติ การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งมีความหมายที่กว้างเกินไปและไม่กำหนดจำนวนขั้นต่ำของผู้ชุมนุม เห็นได้ว่า แม้ว่าโดยสภาพของการชุมนุมสาธารณะอาจเข้าใจได้ว่าเป็นการรวมกันของบุคคลจำนวนมาก แต่เมื่อไม่ได้กำหนดจำนวนผู้ชุมนุมไว้อย่างแน่นอนทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวถือว่าแม้จะมีผู้ ชุมนุมจำนวนน้อยก็อยู่ในบังคับของกฎหมายนี้เช่นเดียวกัน และไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมที่มีผู้ชุมนุม จำนวนน้อยหรือจำนวนมากก็ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เงื่อนไขของกฎหมายนี้เช่นเดียวกัน เช่น ต้องแจ้ง การชุมนุมต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ ผู้จัดการชุมนุมต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมาย เป็นต้น ทั้งที่ การชุมนุมที่มีผู้ชุมนุมจำนวนน้อยย่อมมีผลกระทบต่อพื้นที่สาธารณะหรือบุคคลอื่นน้อยกว่าอยู่แล้วโดย สภาพ

ปัญหาเรื่องพื้นที่การชุมนุมที่เป็นสถานศึกษา พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดข้อยกเว้นไว้ในมาตรา ๓ ว่า พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่การชุมนุมสาธารณะที่เป็นการชุมนุม ภายในสถานศึกษา หรือเป็นการประชุมสัมมนาทางวิชาการของสถานศึกษา เนื่องจากกฎหมายนี้มี จุดประสงค์เพื่อจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะในการรักษาความสงบเรียบร้อยและคุ้มครองประชาชนที่ จะใช้พื้นที่สาธารณะเป็นสำคัญ ส่วนการชุมนุมภายในสถานศึกษาหรือการประชุมสัมมนาทางวิชาการ ของสถานศึกษาโดยทั่วไปย่อมเป็นการแสดงความคิดเห็นทางวิชาการ แต่ทางปฏิบัติปรากฏว่า การจัด กิจกรรมภายในสถานศึกษาหรือมหาวิทยาลัยอาจถูกดำเนินคดีจากกฎหมายอื่นโดยถือว่าเป็นการฝ่าฝืน คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๓/๒๕๕๘ ที่ห้ามชุมนุมทางการเมืองตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ซึ่ง เป็นการนำกฎหมายอีกฉบับหนึ่งมาใช้บังคับกับกรณีที่เป็นข้อยกเว้นของพระราชบัญญัติการชุมนุม สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘

ปัญหาเกี่ยวกับการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ เนื่องจากพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมมีหน้าที่แจ้งการชุมนุมล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๒๔ ชั่วโมง ซึ่ง อาจเกิดความไม่เข้าใจกันว่า กิจกรรมที่จัดขึ้นอยู่ในความหมายของการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายนี้ หรือไม่ นอกจากนี้ ความหมายของผู้มีหน้าที่แจ้งการชุมนุมมีความหมายที่กว้างโดยรวมถึงผู้ประสงค์จะ จัดการชุมนุมและผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมด้วย ในการบังคับใช้กฎหมายอาจนำไปสู่การ ดำเนินคดีกับผู้ชุมนุมที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้จัดการชุมนุม ทั้งที่การชุมนุมบางครั้งอาจเกิดขึ้นเองโดยไม่มี ผู้จัดการชุมนุมขึ้นก็ได้ อย่างที่เรียกกันว่า flash mob โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่ประชาชน โดยทั่วไปติดต่อสื่อสารกันผ่านอินเทอร์เน็ตหรือสื่อออนไลน์ การกำหนดให้ผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่น มาร่วมชุมนุมเป็นผู้มีหน้าที่แจ้งการชุมนุม อาจทำให้บุคคลที่โพสต์หรือแชร์ข้อมูลเกี่ยวกับการชุมนุมถูก

^{๑๕} สมชาย ปรีชาศิลป์กุล และคณะ, ขอบเขตหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญรวมทั้งดุลยภาพในการคุ้มครองเสรีภาพใน การชุมนุม, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (๒๕๖๕), หน้า ๓๙๒-๓๙๖.

ดำเนินคดีในฐานะเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมในกรณีที่มีการชุมนุมนั้นไม่มีการแจ้งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมถึงกรณีการชุมนุมที่ไม่มีแกนนำด้วยก็ได้^{๑๖}

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ในการห้ามการชุมนุมสาธารณะและการสลายการชุมนุม แม้ว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะไว้หลายประการแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติการสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะยังขาดความชัดเจนว่าเป็นการให้คำแนะนำแก่ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมปฏิบัติตาม หรือเป็นการสั่งห้ามไม่ให้กระทำการเรื่องใด ทำให้เมื่อผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมขาดความเข้าใจในการปฏิบัติตามอาจนำไปสู่การฝ่าฝืนการสั่งการของเจ้าหน้าที่ได้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นกฎหมายที่กำหนดขึ้นมาเพื่อให้เจ้าหน้าที่เข้ามาดูแลให้การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นดำเนินไปด้วยความสงบเรียบร้อย แต่การกำหนดข้อห้ามต่าง ๆ ในการชุมนุมสาธารณะอาจทำให้ผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมไม่เข้าใจหรือไม่สามารถดำเนินกิจกรรมในการชุมนุมตามที่ตั้งใจไว้ได้ จนนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุม ส่งผลให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ กลายเป็นกฎหมายที่เป็นเครื่องมือในการจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนไปในที่สุด

ดังนั้น โดยสรุปแล้วเห็นว่า เมื่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่ยอมรับในความแตกต่างของบุคคลที่อยู่ร่วมกันในสังคม ให้บุคคลต่าง ๆ สามารถแสดงความคิดเห็นของตนได้โดยไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น โดยการชุมนุมสาธารณะก็เป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม หรือปัญหาความเดือดร้อนเสียหายของตนไปยังรัฐบาลและประชาชนโดยทั่วไป ประเทศไทยซึ่งมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็ได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะไว้ในรัฐธรรมนูญมาโดยตลอด ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน มาตรา ๔๔ รับรองให้บุคคลมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ จนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยเป็นไปโดยสงบเรียบร้อยมากยิ่งขึ้น แม้ว่าในทางปฏิบัติของการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ อาจมีปัญหาบางประการ แต่กฎหมายดังกล่าวสามารถปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อพัฒนาหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการ และมาตรการต่าง ๆ ของการชุมนุมสาธารณะ ให้การชุมนุมสาธารณะมีคุณภาพระหว่างการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนกับเหตุผลความจำเป็นต้องควบคุมดูแลการชุมนุมให้เป็นไปโดยสงบเรียบร้อยและไม่ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นเกินสมควร ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงนิยามของการชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้นโดยกำหนดจำนวนขั้นต่ำของบุคคลที่มาชุมนุม การกำหนดพื้นที่

^{๑๖} สืบค้นจาก https://www.matichonweekly.com/column/article_๔๐๗๕๐๑

การประชุมให้มีความเหมาะสม ความชัดเจนของผู้มีหน้าที่แจ้งการประชุม และการห้ามหรือสั่งให้มีการยุติการประชุมที่ได้สัดส่วนเหมาะสมพอควรแก่กรณี รวมทั้งการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติ ตามกฎหมายการประชุมสาธารณะให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและประชาชน เพื่อให้เกิดความตระหนักรู้ ในหน้าที่ของตนเองและความรับผิดชอบที่มีต่อสังคม อันจะส่งผลให้การใช้เสรีภาพในการชุมนุมของ ประเทศไทยเป็นไปอย่างสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยที่เหมาะสมต่อไป
