

บทที่ ๑ บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การประชุมสาธารณะเป็นส่วนหนึ่งในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เนื่องจากการชุมนุมนั้นเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครอง การชุมนุมจึงเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการนำไปสู่การเรียกร้องสิทธิเสรีภาพประการอื่นๆ เช่น เรียกร้องให้รัฐจัดทำบริการสาธารณะ เรียกร้องในสิทธิสวัสดิการต่างๆ เรียกร้องให้รัฐดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ รวมถึงการคัดค้านนโยบายของรัฐหรือคัดค้านการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน การชุมนุมยังเป็นการที่ประชาชนได้รวมกลุ่มกันเพื่อสื่อสารกับรัฐโดยตรง และเป็นการระบายในสิ่งติดขัดอยู่ในใจของประชาชนอีกด้วย นอกจากนี้การชุมนุมยังอาจเป็นการพบปะสังสรรค์ทำกิจกรรมร่วมกันของประชาชนเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและแสดงออกถึงทัศนคติความคิดเห็นของตนแก่สาธารณะ การชุมนุมสาธารณะจึงมีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในมาตรา ๖๓ ความว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการประชุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

นอกจากนี้ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งประเทศไทยได้ให้การรับรองหลักการไว้แล้วเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๑ ได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในข้อ ๒๖ (๑) “บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพแห่งการประชุมและสมาคมโดยสงบ” และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งประเทศไทยได้ลงนามเป็นภาคี เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ได้รับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนไว้เช่นกัน ในข้อ ๒๑ “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงพอที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชนหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น”

การที่ประชาชนรวมตัวกันชุมนุมย่อมเป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นได้แลกเปลี่ยนความรู้ และข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน การชุมนุมยังเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง อันเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยประชาชนมีส่วนร่วม อีกทางหนึ่งด้วย

ดังนั้นรัฐควรส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้อย่างสงบเรียบร้อย โดยเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องอำนวยความสะดวกเพื่อให้การใช้เสรีภาพในการชุมนุมนั้นเป็นไปอย่างสะดวกราบรื่น เช่น การจัดสถานที่ในการชุมนุมสาธารณะ การจัดเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย การอำนวยความสะดวกในด้านสุขอนามัย เพื่อให้การชุมนุมเป็นโดยสงบเรียบร้อยและไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายในสังคมหรือเป็นการรบกวนสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นมากเกินไป

รัฐมีหน้าที่ในการดูแลการชุมนุมให้เป็นที่เรียบร้อย ทั้งยังมีหน้าที่ในการรักษากรอบกติกาและกฎหมายไม่ให้ผู้ชุมนุมได้ใช้เสรีภาพในการชุมนุมนั้นจนเกินไปจนกระทั่งกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงของรัฐ และกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นที่ไม่ได้เข้าร่วมชุมนุมนั้น อย่างไรก็ตามความเหมาะสมสมดุลระหว่างการใช้เสรีภาพในการชุมนุมกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง อาจมีความยืดหยุ่นให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพวัฒนธรรมบ้านเมืองของไทยและตามแต่ละสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละคราวซึ่งจำเป็นต้องมีการศึกษากันไป

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยได้มีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้นหลายครั้ง ทั้งการชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือแก้ไขปัญหาปากท้อง การชุมนุมของกลุ่มเกษตรกร การชุมนุมของผู้ใช้แรงงาน การชุมนุมเพื่อคัดค้านโครงการของรัฐ รวมถึงการชุมนุมเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งในการชุมนุมแต่ละประเภทเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีวิธีการในการคุ้มครองความสะดวกในการชุมนุมที่เหมาะสมกับการชุมนุมแต่ละประเภท โดยคำนึงถึงลักษณะของการชุมนุม วัตถุประสงค์ในการชุมนุม จำนวนของผู้เข้าร่วมชุมนุม และวิธีการในการชุมนุม รวมทั้งประเมินสถานการณ์เพื่อรองรับการชุมนุมนั้นๆ ซึ่งโดยปกติแล้วการชุมนุมที่มีการนัดหมายกันมาก่อนนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเตรียมการล่วงหน้า เพื่อจัดการอำนวยความสะดวกให้แก่การชุมนุมและเตรียมพร้อมในการควบคุมฝูงชนในกรณีผู้ชุมนุมใช้เสรีภาพเกินขอบเขต

เหตุการณ์การชุมนุมในช่วง ๒-๓ ปีที่ผ่านมา ทั้งการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย และการชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยแห่งชาติ โดยการชุมนุมดังกล่าวเป็นการชุมนุมเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีความพิเศษและแตกต่างจากการชุมนุมของกลุ่มอื่นๆ เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่น่าสนใจ และได้ก่อให้เกิดคำถามเกี่ยวกับขอบเขตในการใช้เสรีภาพในการชุมนุม รวมถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

ของรัฐในการดูแลการชุมนุมและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ ซึ่งจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมา การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ยังคงเต็มไปด้วยความสับสน ไร้ทิศทางที่เหมาะสม ทั้งที่มีความพร้อมในด้านกำลังพลและเครื่องมืออุปกรณ์ แต่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ยังไม่สามารถดูแลการชุมนุมได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากความสับสนในการตีความและการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ การขาดแนวทางและนโยบายที่ชัดเจนในการดูแลการชุมนุม การละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่(เกียร์ว่าง) เนื่องจากความไม่แน่นอนทางการเมือง เป็นต้น เหล่านี้ย่อมทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการดูแลการชุมนุมไม่อาจบรรลุผลได้

เมื่อช่วงระยะเวลาที่ผ่านมารัฐบาลได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง เพื่อให้อำนาจในสถานการณ์พิเศษเพื่อดูแลการชุมนุมและการก่อการจลาจล และได้มีการใช้มาตรการต่างๆต่อกลุ่มผู้ชุมนุม จนถึงการใช้กำลังเจ้าหน้าที่เข้าควบคุมสถานการณ์ รวมทั้งมีการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหารและอาวุธสงครามในการควบคุมสถานการณ์นั้นด้วย ย่อมก่อให้เกิดข้อสงสัยถึงการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในสถานการณ์ปกตินั้นมีความถูกต้องชอบธรรมหรือไม่เพียงใด อีกทั้งการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ในการสลายการชุมนุมว่ามีความเหมาะสม เป็นไปตามหลักสากลหรือไม่อย่างไร

จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าวจึงควรที่ศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการใช้เสรีภาพในการชุมนุม รูปแบบของการชุมนุมในกรณีต่างๆ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ มาตรการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการชุมนุม และศึกษาถึงความเหมาะสมในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการชุมนุมโดยพิจารณาจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมา เพื่อเป็นแนวทางในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมที่ถูกต้องและเป็นแนวทางในการดูแลการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความเหมาะสมมากขึ้น เมื่อมีการชุมนุมสาธารณะในคราวต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาถึงแนวความคิด ที่มา และพัฒนาการของการชุมนุมสาธารณะ และการดูแลการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยและต่างประเทศ

๑.๒.๒ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบ พัฒนาการของการชุมนุมสาธารณะและการดูแลการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยและต่างประเทศ

๑.๒.๓ เพื่อศึกษาถึงแนวทางที่เหมาะสมในการดูแลการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๑.๓ สมมติฐานของการวิจัย

การประชุมสมัชชาสาธารณะเป็นเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกในการใช้เสรีภาพดังกล่าว ทั้งยังมีหน้าที่ในการดูแลการประชุมให้อยู่ภายใต้กรอบแห่งการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย แต่อย่างไรก็ดี การดูแลการประชุมสาธารณะโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในปัจจุบันยังไม่มีวิธีการจัดการที่เหมาะสม

๑.๔ ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษากฎหมายและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเสรีภาพในการประชุมสมัชชาสาธารณะและการคุ้มครองความสะดวกในการใช้เสรีภาพในการประชุมสมัชชาสาธารณะโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายและหลักเกณฑ์ในการอำนวยความสะดวกและคุ้มครองการใช้เสรีภาพในการประชุมสมัชชาสาธารณะในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี กับกฎหมายและหลักเกณฑ์ในการอำนวยความสะดวกและคุ้มครองการใช้เสรีภาพในการประชุมสมัชชาสาธารณะในประเทศไทยในปัจจุบัน รวมทั้งศึกษาถึงกรณีเหตุการณ์ตัวอย่างที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมา เพื่อวิเคราะห์หารูปแบบที่เหมาะสมในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยต่อไป

๑.๕ วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยค้นคว้ารวบรวมข้อมูลเอกสารจากห้องสมุดต่างๆ หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ เอกสารที่ใช้ในการประกอบการสัมมนา รวมทั้งเอกสารอื่นๆ ในสาขานิติศาสตร์ และสาขาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์

๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑.๖.๑ ทำให้ทราบถึงแนวความคิด ที่มา พัฒนาการของการประชุมสมัชชาสาธารณะในประเทศไทยและต่างประเทศ

๑.๖.๒ ทำให้ทราบถึงลักษณะของการประชุมสมัชชาสาธารณะและวิธีการคุ้มครองความสะดวกในการประชุมโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีต่างๆ

๑.๖.๓ ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และวิธีการที่เหมาะสมในการดูแลการประชุมสมัชชาสาธารณะโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ