

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

การใช้อำนาจอธิปไตยของฝ่ายบริหารภายใต้หลักการของการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย ต้องเป็นไปตามหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตามหลักนิติธรรมเป็นสำคัญ ฝ่ายบริหารจึงต้องถือหลักการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามกฎหมายที่ให้อำนาจ ทำให้การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารต้องอยู่ในกรอบของกฎหมาย จะล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เกินสมควรและกระทบสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพเกินกว่าหลักการ ตามมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไม่ได้ ซึ่งหากฝ่ายบริหาร กระทำเกินกว่าที่ กฎหมายกำหนดให้อำนาจจะส่งผลให้ฝ่ายบริหารต้องประสบปัญหาในหลักของความชอบด้วยกฎหมายจากการกระทำดังกล่าว แต่ในสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีผลกระทบต่อประชาชนและความมั่นคงของรัฐนั้น ในหลักการสากลต้องถือว่าฝ่ายบริหารย่อมมีอำนาจพิเศษ ในช่วงสถานการณ์ไม่ปกติ หรือในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวที่จะดำเนินการบางกรณี ได้มากกว่าในช่วงเวลาปกติ หรือใช้อำนาจพิเศษในช่วงการรบหรือการสงครามที่ในเวลาปกติไม่อาจกระทำได้และขัดต่อกฎหมาย แต่หลักการดังกล่าวต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งมีหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติ ฉุกเฉินการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชบัญญัติรักษา ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวมีหลักการในระดับความรุนแรงของการใช้อำนาจที่แตกต่างกันและต้องใช้ให้เหมาะสม กับสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้น

ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีปรากฏว่ามีสถานการณ์ที่นำไปสู่ความไม่สงบทางการเมืองจากการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้นหลายครั้ง และในแต่ละครั้งใช้เวลายาวนาน เช่น การชุมนุมเรียกร้องรัฐธรรมนูญ ในสมัยรัฐบาล จอมพลถนอม กิตติขจร เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ การล้อมปราบ การชุมนุมเรียกร้องทางการเมือง ในสมัยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๕ การชุมนุมเรียกร้องทางการเมือง ในสมัยพลเอกสุจินดา คราประยูร เมื่อวันที่ ๑๓-๑๕ พฤษภาคม

๒๕๕๕ การชุมนุมเรียกร้องทางการเมืองของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยในปี ๒๕๔๘ ปี ๒๕๕๑ ปี ๒๕๕๓ และการชุมนุมเรียกร้องทางการเมืองของกลุ่มแนวร่วม ประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (นปช.) ในปี ๒๕๕๐ ปี ๒๕๕๒ และ ปี ๒๕๕๓ ซึ่งฝ่ายบริหารกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นำการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินมาใช้บังคับต่อการชุมนุมเรียกร้องทางการเมือง และได้ก่อให้เกิดปัญหาจากการที่ฝ่ายบริหารเลือกมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เหมาะสม เกิดขึ้น อีกทั้งบางกรณีไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้และบางกรณีใช้บังคับกฎหมายจนเป็น การละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนส่งผลให้สถานการณ์รุนแรงมากยิ่งขึ้น จนไม่อาจ ควบคุมได้และการบังคับสลายการชุมนุมสาธารณะทางการเมือง เป็นเหตุให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของ ฝ่ายบริหารต้องถูกดำเนินการทางกฎหมาย เช่น การสลายการชุมนุมทางการเมือง เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ ที่บริเวณหน้ารัฐสภาและถนนสายต่อเนื่อง หรือการควบคุมสถานการณ์ชุมนุม สาธารณะทางการเมือง บริเวณสี่แยกราชประสงค์ เมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๓ และ มีผู้เสียชีวิต จำนวนหลายคน ซึ่งฝ่ายผู้ชุมนุมกล่าวหาว่าเกิดจากการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมทั้งกรณีที่ เจ้าหน้าที่ทหารหลายนายต้องสูญเสียชีวิต เนื่องมาจากการควบคุมสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ ทางการเมืองที่ถนนราชดำเนิน เมื่อเดือนเมษายน ๒๕๕๓ จนกระทั่งหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เรียกร้องให้มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ เพื่อให้เป็นมาตรการเสริมที่เหมาะสม กับการแก้ไขสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะเรียกร้องทางการเมืองในแต่ละครั้งที่นับวันจะมีฝูงชน มาร่วมชุมนุมเป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มจะก่อเหตุรุนแรงยิ่งขึ้น

การชุมนุมในที่สาธารณะเป็นสิทธิเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๑ ซึ่งสิทธิดังกล่าวจะกระทำได้หากการชุมนุมนั้นอยู่ในความสงบ และปราศจากอาวุธ อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่ากลุ่มประชาชนยังคงดำรงใช้สิทธิในการชุมนุมด้วย ความสงบและปราศจากอาวุธแล้ว แต่รัฐยังคงใช้เครื่องมือทางกฎหมาย เพื่อต้องการเพิ่มโทษทาง อาญาเกินกว่าเหตุแก่ผู้ชุมนุมดังกล่าว หรือใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐสร้างสถานการณ์เพื่อใช้เป็นข้ออ้างใน การใช้กฎหมาย หรือใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุม ก็ย่อมเท่ากับว่าสิทธิการชุมนุมดังกล่าวไม่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากปล่อยให้รัฐใช้อำนาจโดยไม่สมควรแก่เหตุย่อมจะส่งผล เสียหายต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนและอาจทำให้รัฐบาลสูญเสียความน่าเชื่อถือได้

ในกรณีการชุมนุมเกินขอบเขตของกฎหมาย เช่น การใช้ความรุนแรง ใช้อาวุธสงคราม หรือการก่อวินาศกรรม ถือว่าไม่ใช่สิทธิเสรีภาพในการชุมนุม ดังนั้น รัฐย่อมมีสิทธิและความชอบธรรม ที่จะใช้กฎหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสาธารณะชนได้ แต่หากประชาชนใช้สิทธิ การชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธ และกรณีของการชุมนุมถูกบัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่ของ ปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญ เช่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๗๐ และ ๗๑ บัญญัติให้ปวงชนชาวไทยมีหน้าที่พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และยังมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รวมทั้งรักษาผลประโยชน์ของชาติแล้ว รัฐย่อมขาดความชอบธรรมที่จะใช้กฎหมายเพื่อความมั่นคง ไม่ว่าจะเป็นกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ หรือ พระราชบัญญัติรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อเป็นเครื่องมือควบคุมการชุมนุมดังกล่าว

ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาสิทธิและหน้าที่ของผู้ชุมนุม กับการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของรัฐ เพื่อหามาตรการในการบังคับใช้กฎหมายที่เหมาะสมตามสถานการณ์ของการชุมนุมสาธารณะ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาองค์ความรู้เกี่ยวกับสิทธิในการชุมนุม และกฎหมายที่ใช้ในการบริหารราชการในการควบคุมการชุมนุม เพื่อประโยชน์ในการปรับบทบัญญัติของกฎหมาย และเป็นแนวทางการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการควบคุมการชุมนุมในระดับที่เหมาะสม

๒. เพื่อนำไปเสนอแนะเป็นมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการชุมนุมสาธารณะให้เหมาะสมกับสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย

ขอบเขตของการวิจัย

๑. เน้นการวิจัยเฉพาะวรรณกรรม เอกสาร ตำรา บันทึกการประชุม การสัมมนา เสวนา และอภิปรายทางวิชาการ ทั้งที่เป็นเอกสารทางประวัติศาสตร์และในสภาพการณ์ปัจจุบัน

๒. เน้นการศึกษาโครงสร้างของกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินในราชอาณาจักรไทย และต่างประเทศ

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เน้นการวิจัยในระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการวิเคราะห์เชิงพรรณนา โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary research) ศึกษาวิเคราะห์สิทธิเสรีภาพของประชาชน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ รวมทั้งศึกษาวิเคราะห์การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวกับสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ และวิเคราะห์การสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อให้ได้แนวความคิดในการกำหนดมาตรการบังคับใช้กฎหมายที่ชัดเจน

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิการชุมนุมและการบริหารราชการในสถานการณ์การชุมนุมที่เหมาะสม และเป็นไปตามหลักวิชาการในระดับสากล

๒. เพื่อให้ได้มาตรการและหลักเกณฑ์ในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการชุมนุมเหมาะสมกับสถานการณ์ของการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย โดยที่สามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญได้อย่างเหมาะสม

คำจำกัดความ

การชุมนุมสาธารณะ หมายความว่า การชุมนุมของกลุ่มคนในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้องสนับสนุน คัดค้านหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่น สามารถเข้าร่วมการชุมนุมนั้นได้ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวน หรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่