

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง สิทธิการชุมนุมและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ
ผู้วิจัย นายเดชาธร เทวเดช หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 54

ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

การชุมนุมสาธารณะ (Public Assembly) เป็นสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งจะกระทำได้อาศัยการชุมนุมที่สงบและปราศจากอาวุธ ส่วนในกรณีการชุมนุมเกินขอบเขตของกฎหมาย รัฐย่อมมีสิทธิและความชอบธรรมที่จะใช้กฎหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสาธารณะชนได้ ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะเป็นการเฉพาะ

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

ผลการวิจัย

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะโดยเฉพาะประชาชนทุกคนสามารถเข้าร่วมในการชุมนุมหรือการเดินขบวนที่ได้โดยอิสระตามที่รัฐธรรมนูญรับรองเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและหลักความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยแนวทางการดำเนินการที่เหมาะสมในการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน คือ

๑. การแสวงหาข้อยุติข้อพิพาทโดยการประนีประนอมหรือการเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างผู้จัดการชุมนุมกับรัฐหรือคู่กรณีฝ่ายอื่น เพื่อให้ได้ข้อตกลงร่วมกัน

๒. การดูแลรักษาความปลอดภัยในการชุมนุม

๓. การใช้มาตรการบังคับโดยใช้กำลังสลายการชุมนุมในที่สาธารณะ (The Use of Force) ที่เหมาะสมตั้งแต่ระดับเบาจนถึงระดับรุนแรง พอสมควรแก่เหตุกับระดับความรุนแรงหรือการคุกคามของการชุมนุมในที่สาธารณะนั้น

๔. ความรับผิดชอบทางกฎหมายและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจ กรณีที่มีการร้องเรียนว่าการชุมนุมนั้นเกินกว่าเหตุ

๕. ความรับผิดชอบทางกฎหมายของผู้จัดการชุมนุมเพื่อให้การชุมนุมดำเนินไปโดยสงบและสันติ ไม่ก่ออันตรายหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและความมั่นคงของรัฐ อีกทั้งไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์ของบุคคลอื่น หรือส่งผลกระทบต่อสุขอนามัยสาธารณะ

ข้อเสนอแนะ

๑. ในระหว่างที่ยังไม่มีการออกกฎหมายเฉพาะ เพื่อนำมาบังคับใช้ภาครัฐควรหามาตรการที่สำคัญ นำมาใช้ในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชน

เพื่อเป็นแนวทางให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชน เพื่อให้เป็นไปในแนวทางและทิศทางเดียวกัน ดังนี้

๑.๑ มาตรการการระดมเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการควบคุมฝูงชน เมื่อเกิดเหตุการณ์ชุมนุมเกิดขึ้น ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ ทหาร และอาสาสมัครสังกัดหน่วยราชการ ต่างๆ เนื่องจากการปฏิบัติงานในการควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะที่ผ่านมา พบว่า เมื่อผู้ชุมนุม มีจำนวนมากขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่สามารถที่จะควบคุมสถานการณ์ในการชุมนุมได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากกำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติตามมานั่นเอง

๑.๒ มาตรการเพิ่มอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ในการหาข่าวเกี่ยวกับการชุมนุมของ ประชาชนที่จะเกิดในสถานที่ต่างๆ เพราะการชุมนุมของประชาชนที่ผ่านมา มีบางเหตุการณ์ ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ทราบรายละเอียดของการชุมนุม ทั้งก่อนการชุมนุม และระหว่างการ ชุมนุม ทำให้ไม่สามารถควบคุมเหตุการณ์การชุมนุมให้อยู่ในวงจำกัดได้ทั้งหมด ทำให้เกิดปัญหา ในทางปฏิบัติตามมา

๑.๓ มาตรการในการประชาสัมพันธ์ในการสร้างความรู้ ความเข้าใจถึงผลกระทบ ที่อาจเกิดขึ้นจากการชุมนุมของประชาชน และการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนสามารถแจ้ง เรื่องราวร้องทุกข์ หรือการข่าวได้ที่หน่วยงานของรัฐตั้งแต่ในระดับท้องถิ่น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในระดับต่างๆ สามารถรายงานความคืบหน้าปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ตามความ ต้องการของประชาชนโดยเร่งด่วน และยังเป็นกลไกที่ช่วยจำกัดการชุมนุมให้อยู่ในพื้นที่จำกัด ไม่ ขยายขอบเขตการชุมนุมไปยังพื้นที่อื่น หรือเข้ามามีที่กรุงเทพมหานครได้

๒. ควรตรากฎหมายเฉพาะเพื่อนำมาบังคับใช้เกี่ยวกับการควบคุมการชุมนุมในที่ สาธารณะของประชาชน

การควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนเท่าที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิด ปัญหาทางกฎหมายตามมามากมาย เนื่องจากการที่ยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการชุมนุมในที่ สาธารณะของประชาชนเป็นการเฉพาะ เกี่ยวกับการให้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถที่จะปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นปัญหาในทางกฎหมายที่จะนำไปปฏิบัติ ดังนั้น การตรากฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการชุมนุมใน ที่สาธารณะของประชาชนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผู้ชุมนุมได้ถือ ปฏิบัติ เพื่อให้การชุมนุมเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนด เพื่อให้การชุมนุมมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และของทางราชการมากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะของผู้วิจัย มาจากการประมวลองค์ความรู้ของการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายทั้งภายในประเทศ และต่างประเทศมาปรับใช้เป็นข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑. ควรตรากฎหมายโดยกำหนดให้ ห้ามมีการชุมนุมใกล้กับสถานที่สำคัญของราชการและชุมนุมเป็นระยะทางที่ห่างไกลพอสมควร เพื่อไม่ให้บุคคลอื่นได้รับผลกระทบจากการชุมนุมได้ เช่น บริเวณพื้นที่พระบรมมหาราชวัง รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาลากลางจังหวัด โรงเรียน วัด มัสยิด และสถานที่สำคัญอื่นๆ เนื่องจากเหตุการณ์ชุมนุมที่ผ่านมามักจะกระทำใกล้กับสถานที่สำคัญของทางราชการ เช่น การชุมนุมใกล้กับทำเนียบรัฐบาล และมีผู้ชุมนุมที่บุกรุกเข้ามาในทำเนียบรัฐบาลก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ และภาพลักษณ์ของประเทศอย่างมาก ในช่วงที่ผ่านมา ของกลุ่มผู้ชุมนุมบางกลุ่ม โดยเมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมในต่างประเทศ เช่น ในอังกฤษ ฝรั่งเศส ก็มีกฎหมายบัญญัติว่า ห้ามมิให้ประชาชนมีการชุมนุมอยู่ใกล้กับสถานที่สำคัญของทางราชการ

๒. ควรตรากฎหมาย โดยบัญญัติว่า ในการชุมนุมแต่ละครั้งจะต้องมีผู้รับผิดชอบในการชุมนุม เพราะจากเหตุการณ์การชุมนุมของประชาชนที่ผ่านมา เมื่อมีเหตุการณ์รุนแรงเกิดขึ้นถึงขั้นมีการทำลายทรัพย์สินของทางราชการ และทางเอกชนให้ได้รับความเสียหายเกิดขึ้นจะไม่สามารถหาผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องระบุผู้รับผิดชอบโดยระบุเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน นอกจากนี้จะทำให้เป็นการสะดวกต่อการติดตามประสานงานในการชุมนุมระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจและประชาชนที่ทำการชุมนุมอีกด้วย

๓. ควรตรากฎหมาย โดยบัญญัติว่าเมื่อประชาชนมีความประสงค์ที่ต้องการจะชุมนุม จะต้องมีการแสดงความจำนงค์ด้วยการยื่นหนังสือต่อเจ้าหน้าที่อย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมระบุเหตุการณ์ที่ต้องการชุมนุม รายชื่อ และที่อยู่ให้ชัดเจน โดยยื่นล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๑ วัน เพื่อให้มีระยะเวลาในการพิจารณา ตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งมีเวลาเพียงพอในการเตรียมความพร้อมในการควบคุมการชุมนุมไม่ให้เกิดความรุนแรง หรือขยายวงกว้างได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๔. ควรตรากฎหมาย บัญญัติมิให้ผู้ชุมนุมสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนที่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง หรือประชาชนที่ไม่เกี่ยวข้อง เนื่องจากในการชุมนุมที่ผ่านมา เมื่อมีเหตุการณ์ชุมนุมบานปลายขึ้นจะก่อให้เกิดความเดือดร้อน หรือความสูญเสียกับชีวิตและทรัพย์สินแก่ผู้ที่ไม่เกี่ยวข้อง เนื่องจากผู้ชุมนุมไม่อยู่ภายในขอบเขตที่ควรจะเป็น

๕. ควรตรากฎหมายโดยบัญญัติมิให้มีการชุมนุมในที่สาธารณะที่มีลักษณะกีดขวางการจราจร และก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ใช้รถ ใช้ถนน เพราะเหตุการณ์ชุมนุมเรียกร้องต่างๆ แท้ที่ผ่านมา ผู้ชุมนุมมักใช้วิธีการปิดถนน เพื่อเป็นการประท้วง หรือเพื่อสร้างอำนาจในการต่อรอง เนื่องจากจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้อง และยังก่อให้เกิดความเสียหายในทางเศรษฐกิจ และต่อการท่องเที่ยวของประเทศอีกด้วย

๖. ควรตรากฎหมาย โดยบัญญัติให้มีการชุมนุมในที่สาธารณะ ผู้ชุมนุมควรใช้สถานที่ หรือบริเวณที่ทางราชการจัดไว้ให้เท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อความสะดวก ปกป้องภัยของผู้ชุมนุม และประชาชนที่ไม่เกี่ยวข้อง และเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถควบคุมการชุมนุมมิให้เกิดความรุนแรง และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

๗. ควรตรากฎหมาย โดยบัญญัติไว้ว่าเมื่อผู้ชุมนุมกระทำผิดกฎหมายในระหว่างที่มีการชุมนุม เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการชุมนุมนั้นๆ สามารถที่จะสั่งระงับการชุมนุมได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันเหตุการณ์ที่ไม่คาดหมาย และควบคุมการชุมนุมมิให้เกิดความรุนแรงในระหว่างการชุมนุมให้มากยิ่งขึ้น