

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมกันโดยวิถีทางประชาธิปไตยนั้นได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้สามารถที่จะกระทำได้หากการชุมนุมนั้นเข้าเงื่อนไขที่ว่ากระทำการโดยสงบและปราศจากอาวุธดังที่กฎหมายได้รับรองการกระทำดังกล่าวของบุคคลในรัฐนั้น ๆ แล้ว เมื่อบุคคลในรัฐนั้นมีสิทธิเสรีภาพในการกระทำการใด ๆ บุคคลในรัฐนั้นย่อมกระทำการนั้นได้โดยอิสระ ปราศจากการแทรกแซงของอำนาจรัฐ รัฐมีหน้าที่ที่จะละเว้นการเข้าแทรกแซงหรือปราบปราม แต่ทั้งนี้หากการชุมนุมนั้นดังกล่าวผิดหลักเกณฑ์ที่รัฐรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ รัฐก็จะต้องเข้าไปแทรกแซงหรือปราบปรามเพื่อก่อให้เกิดความสงบขึ้นในบ้านเมืองได้ โดยอาศัยกฎหมายต่าง ๆ เข้าดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดความสงบ เป็นผลให้บางครั้งเกิดปัญหาต่าง ๆ ได้ จากการนำกฎหมายในการปราบปรามการชุมนุมสาธารณะที่จะเมิดต่อกฎหมายมาใช้ เช่น กรณีปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมาย ปัญหาเกี่ยวกับการนำบทบัญญัติของกฎหมายมาบังคับใช้ ปัญหาความเสียหายที่ก่อให้เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจในการปราบปรามที่เกินขอบเขต และปัญหาในเรื่องของอันตรายที่เกิดจากการใช้ดุลยพินิจและสั่งการที่ไม่รัดกุมและขาดความรับผิดชอบ ดังนั้น จึงได้มีการนำปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาใหม่ เพื่อหาแนวทางและเหตุผลต่าง ๆ ในการปรับปรุงให้ดีขึ้น โดยขั้นนี้ได้นำบทบัญญัติทางกฎหมาย ซึ่งเป็นมาตรการในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะในต่างประเทศมาพิจารณาร่วมด้วย ซึ่งได้แบ่งกฎหมายดังกล่าวออกเป็นสองลักษณะคือ 1. บทบัญญัติของกฎหมายที่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมในภาวะปกติ 2. บทบัญญัติของกฎหมายในการให้อำนาจปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในภาวะไม่ปกติ

อย่างไรก็ตามเสรีภาพในสังคมย่อมต้องอยู่ภายใต้กรอบการจำกัดเสรีภาพบ้างในบางกรณี ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นเพราะการใช้เสรีภาพโดยปราศจากข้อจำกัดย่อมนำไปสู่การละเมิดเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือบางกรณี การใช้เสรีภาพในด้านหนึ่งก็อาจขัดกับหลักเสรีภาพในอีกด้านหนึ่ง กฎหมายของรัฐจึงมีความสำคัญในการสร้างระเบียบแบบแผนขึ้นมาเพื่อก่อให้เกิดระเบียบของสังคม การปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญจึงถูกนำเข้ามา

แทนที่ความปกครองตามอำเภอใจของผู้ปกครอง อำนาจอธิปไตยของประชาชนจึงปรากฏตามรัฐธรรมนูญด้วยเหตุนี้การใช้สิทธิเสรีภาพจึงถูกจำกัดโดยสิทธิพื้นฐานของประชาชน

ดังนั้น เมื่อพิจารณาแนวทางการบัญญัติรับรอง คุ่มครองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามกฎหมายแล้วจะเห็นได้ว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบอยู่ด้วยกัน 3 ระดับ คือ

1. ระดับกฎหมายระหว่างประเทศ คือ การบัญญัติรับรองในฐานะสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นที่รับรองในระดับกฎหมายระหว่างประเทศ

2. ระดับกฎหมายรัฐธรรมนูญ คือ การบัญญัติรับรองและจำกัดเสรีภาพการชุมนุมไว้ในฐานะกฎหมายสูงสุดอันเป็นกฎหมายพื้นฐานของการปกครองประเทศ

3. ระดับกฎหมายภายในซึ่งมีลำดับขั้นต่ำกว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญ คือ บัญญัติไว้ในกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีผลบังคับใช้ภายในประเทศ

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ เหมือนรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ เช่นกัน ในด้านเสรีภาพในการชุมนุมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำมิได้เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพไม่ได้ และมีลักษณะเป็นการทั่วไป

การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญจึงเป็นการให้หลักประกันแก่ประชาชนอย่างสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และขณะเดียวกันก็กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐในการจำกัดเสรีภาพ ทั้งนี้ เนื่องจากหากประชาชนปราศจากเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นแล้วประชาชนย่อมไม่อาจเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองและอาจจะต้องเกิดความเสียหายจากโครงการหรือการดำเนินการตามนโยบายของรัฐ โดยรัฐก็มิอาจได้รับรู้ความเดือดร้อนหรือเสียหายนี้เลย

การมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบจึงเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองได้เป็นอย่างดีเนื่องจากการใช้อำนาจในการจำกัดเสรีภาพหรือออกกฎหมายในการจำกัดเสรีภาพใด ๆ รัฐต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ นอกจากนั้นกฎหมายที่ใช้บังคับ

นั้นต้องมีลักษณะบังคับใช้โดยเสมอภาค เป็นการทั่วไปและไม่ขัดต่อหลักแห่งความได้สัดส่วน คือ เหมาะสม และก่อให้เกิดประโยชน์มหาชน โดยก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือสังคมส่วนรวมน้อยที่สุด เพราะฉะนั้นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม จึงมิได้เป็นไปโดยปราศจากขอบเขตแต่การจำกัดเสรีภาพตกอยู่ภายใต้กรอบบัญญัติของหลักการทั่วไป ในการจำกัดเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และวัตถุประสงค์เฉพาะในการจำกัดเสรีภาพเช่นว่านั้น

นอกจากกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้วยังมีกฎหมายลำดับรองลงมาที่มีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม เช่น พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในภาวะไม่ปกติในประเทศไทย และยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ อาทิเช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 เป็นต้น ซึ่งการจำกัดเสรีภาพการชุมนุมของกฎหมายต่าง ๆ ต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองวัตถุประสงค์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น แต่ในปัจจุบันก็ยังคงมีปัญหาอันเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมอยู่เสมอ ๆ โดยเฉพาะการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ ที่ยังขาดความชัดเจนในการใช้อำนาจหรือการใช้ดุลพินิจในการที่จะควบคุม ดูแล หรือสลายการชุมนุม จึงเกิดข้อพิพาทขึ้นอยู่เสมอ ๆ ระหว่างผู้ใช้เสรีภาพในการชุมนุมกับเจ้าหน้าที่บ้านเมือง รวมถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบต่อการชุมนุมด้วย

โดยเมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบกับเสรีภาพในการชุมนุมของต่างประเทศแล้ว เช่น ประเทศฝรั่งเศสจะมีกฎหมายที่ว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนเป็นการเฉพาะและได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์เสมอ แต่ในประเทศไทยถึงแม้จะมีการบทบัญญัติตามมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ได้รับรองการชุมนุมโดยสงบอยู่แล้วก็ตาม แต่ก็มีได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมเป็นการเฉพาะในการกำหนดรายละเอียด รูปแบบ หลักเกณฑ์ และขั้นตอนในการชุมนุมเหมือนกับในต่างประเทศ จึงทำให้เกิดความไม่เข้าใจและสับสนแก่ผู้ที่ทำการชุมนุมเป็นอย่างยิ่งว่าจะดำเนินการจัดการชุมนุมให้เป็นไปในรูปแบบใดให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้รับรองและเพื่อรักษาความสงบสุขของบ้านเมือง และยังคงเกิด

ปัญหาขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจดังกล่าวข้างต้น

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า สมควรมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการชุมนุม เพื่อวางหลักเกณฑ์ วิธีการ รูปแบบ หรือขั้นตอนในการจัดการชุมนุม เพื่อสร้างความเข้าใจแก่ผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่บ้านเมือง โดยผู้เขียนเห็นว่าการใช้เสรีภาพการชุมนุมในภาวะปกติ บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการชุมนุมควรมีเนื้อหาและสาระสำคัญ โดยสรุปดังนี้ คือ

จากการศึกษากฎหมายชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศมาแล้วจะเห็นได้ว่า มีหลักเกณฑ์สำคัญที่กฎหมายชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของประเทศไทยต้องมีการบัญญัติไว้ คือ

1. เรื่องวัตถุประสงค์ของกฎหมายชุมนุมสาธารณะ เพื่อให้ความคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนโดยจะต้องสมดุลย์กับหลักความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

2. เรื่องประเภทของการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งมีการแบ่งออกเป็นหลายประเภท คือ การชุมนุมอยู่กับที่กับการเดินขบวนประท้วงที่มีผลแตกต่างกัน จึงต้องมีการให้คำจำกัดความที่ชัดเจน

3. เรื่องวิธีการในการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน คือ ต้องมีผู้จัดการชุมนุมสาธารณะหรือผู้จัดการเดินขบวน มีชื่อ ที่อยู่ อาชีพ ของผู้จัดการชุมนุม มีหัวข้อเรื่องในการชุมนุม จำนวนผู้ชุมนุมโดยประมาณ วัตถุประสงค์ วัน เวลา เส้นทาง สถานที่ในการชุมนุม โดยต้องแจ้งหรือยื่นคำบอกกล่าวต่อสถานีตำรวจท้องที่ที่จะมีการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนล่วงหน้าอย่างน้อย 1 สัปดาห์ เพื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจจะได้คอยอำนวยความสะดวก และดูแลให้การชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนเป็นไปได้อย่างสงบเรียบร้อย

4. เรื่องมาตรการคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน คือ ห้ามมิให้บุคคลใดขัดขวางก่อกวนการชุมนุมโดยสงบ ถ้ามีผู้ขัดขวางก่อกวนการชุมนุม ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะสามารถแจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อขอความคุ้มครองในการชุมนุมโดยสงบ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยความปลอดภัยในขณะชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนได้

5. มีข้อจำกัดในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ดังนี้

(1) ห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวนที่ขัดต่อหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือขัดต่อหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญไทย

(2) ห้ามการชุมนุมหรือการเดินขบวนที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือก่อให้เกิดความไม่สงบวุ่นวายในสังคม

(3) ห้ามชุมนุมภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เช่น ห้ามชุมนุมหลังเที่ยงคืนถึงหกโมงเช้า เป็นต้น

(4) ห้ามการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนภายในเขตใกล้สถานที่ต่อไปนี้ เช่น พระราชวัง สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุล หรือสถานที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

6. มีข้อยกเว้นในการชุมนุมประเภทอื่นจะไม่ใช้บังคับตามกฎหมายชุมนุมสาธารณะ คือ การชุมนุมที่เกี่ยวกับการศึกษาวิจัยทางวิชาการ ศิลปะ การแข่งขันกีฬา การประกอบพิธีทางศาสนา การบันเทิง ประเพณีต่าง ๆ งานเฉลิมฉลองของประเทศ การชุมนุมที่จัดโดยองค์การรัฐ และการอื่น ๆ

7. มีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้จัดการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน คือ ผู้จัดการชุมนุมต้องรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน ถ้าไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยได้ให้ประกาศยุติการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน

8. มีบทลงโทษเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะในการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย เฉพาะเพื่อการชุมนุมกำหนดไว้ด้วย เช่น บุคคลใดกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนทำลายความสงบเรียบร้อยความมั่นคงของประเทศในระหว่างการประชุมชุมนุมสาธารณะ ก็มีบทลงโทษตามกฎหมายชุมนุมสาธารณะ หรือในระหว่างการประชุมชุมนุมสาธารณะบุคคลใดทำให้ทรัพย์สินของส่วนรวมของสาธารณะเสียหาย หรือทำลายทรัพย์สินของเอกชน ทำอันตรายผู้อื่น ทำร้ายร่างกายเจ้าหน้าที่ ผู้นั้นมีความผิดตามกฎหมายชุมนุมสาธารณะ กฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่ง เป็นต้น

สำหรับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในภาวะบ้านเมืองไม่ปกติ นั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในยามที่ภาวะบ้านเมืองไม่ปกติ คือ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ตามบทบัญญัติของกฎหมายทั้ง 3 ฉบับดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายที่

ให้อำนาจแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เช่น ทหาร หรือให้อำนาจแก่คณะบุคคลหนึ่งบุคคลใดในการใช้ดุลพินิจมากเกินไป และเห็นว่าข้อจำกัดของกฎหมายดังกล่าวเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ และไม่เหมาะสม ไม่เกิดประโยชน์มหาชน โดยอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือสังคมส่วนรวม คือเป็นการขัดต่อหลักสัดส่วนนั่นเอง จึงเห็นว่า กฎหมายทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงไม่ควรมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการชุมนุมในภาวะบ้านเมืองไม่ปกติ เพราะไม่อาจใช้เสรีภาพได้จริง

ดังนั้น หากจะมีการสนับสนุนให้มีกฎหมายใหม่ในเรื่องของการชุมนุมสาธารณะขึ้นมาเพื่อบังคับใช้กับบุคคลแล้วย่อมสามารถที่จะกระทำได้ มิได้ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากในกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา 63 วรรคสอง ได้มีบทบัญญัติถึงข้อยกเว้นดังกล่าวไว้ “...อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะหรือเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนซึ่งจะใช้ที่สาธารณะ ... นั้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้เปิดช่องเป็นข้อยกเว้นให้สามารถจำกัดเสรีภาพเช่นนี้ได้จึงไม่เป็นปัญหาแต่อย่างใด หากจะมีการยกเว้นพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะขึ้นมาบังคับใช้กันใหม่ ทั้งนี้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่บ้านเมือง และการบัญญัติกฎหมายเฉพาะนั้นควรยึดหลักนิติรัฐและหลักการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ไว้เป็นเกณฑ์ คือ การจำกัดเสรีภาพของบุคคลเท่าที่จำเป็นโดยยึดหลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักการที่มีขึ้นเพื่อจำกัดการใช้อำนาจรัฐไม่ให้เกินไปโดยอำเภอใจ และจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพนั้น ๆ ด้วย

ในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีการใช้เสรีภาพในการชุมนุมเกินขอบเขตก่อให้เกิดผลเสียหายขึ้นภายหลังจากการใช้เสรีภาพดังกล่าว การเยียวยาผลร้ายหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในทางกฎหมายอาจกระทำได้ ดังนี้

1. การเยียวยาผลร้ายโดยใช้กลไกทางศาลปกครองทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีที่ประชาชนในฐานะผู้เสียหายได้รับผลร้ายจากการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจเรียกร้องค่าเสียหาย ค่าชดเชยจากการที่ถูกละเมิดสิทธินั้นได้
2. การเยียวยาผลร้ายโดยใช้กลไกทางศาลยุติธรรมเป็นกรณีและผู้เสียหายในฐานะโจทก์ที่ได้รับความเสียหายจากการใช้เสรีภาพในการชุมนุมจากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งในฐานะ

จำเลย โดยปรากฏว่ามีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายสามารถนำความขึ้นฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาเยียวยาผลร้ายจากการใช้เสรีภาพได้

3. การเยียวยาผลร้ายโดยใช้กลไกทางศาลรัฐธรรมนูญเป็นการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า ในกรณีที่ปรากฏว่ามีประเด็นเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมอันเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ