

บทที่ 4

การใช้สิทธิในการชุมนุมของประเทศไทยและการปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966

การใช้สิทธิในการชุมนุมของประเทศไทยนั้นไม่ใช่เรื่องใหม่ มีปรากฏให้เห็นบ่อยครั้ง และผู้ใช้สิทธินี้มีหลากหลายกลุ่มด้วยกัน เช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่มลูกจ้างในโรงงาน กลุ่มของผู้สนับสนุนกฎหมาย หรือคัดค้านกฎหมาย และกลุ่มนักศึกษา เป็นต้น วัตถุประสงค์ในการชุมนุมก็แตกต่างกันออกไป เช่น เพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง เศรษฐกิจ การศึกษา และวัตถุประสงค์ทางสังคมอื่น ๆ ซึ่งการชุมนุมเหล่านี้มีทั้งเพื่อเรียกร้องให้รัฐเข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหา เพื่อแสดงความคิดเห็นสนับสนุน หรือต่อต้านโครงการ หรือการกระทำของรัฐ หรือเป็นการแสดงความคิดเห็นระหว่างเอกชนด้วยกันเอง เช่นกรณีกลุ่มของลูกจ้างโรงงานที่ออกมาเรียกร้องความเป็นธรรมจากนายจ้าง เป็นต้น

ในบทนี้จะศึกษาถึงหลักการใช้สิทธิในการชุมนุมของประเทศไทยว่า การใช้สิทธิตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาจนปัจจุบันมีปัญหาอะไรปรากฏให้เห็นบ้าง ทั้งในส่วนของผู้ใช้สิทธิ ผู้ใช้อำนาจปกครอง ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมไม่ว่าจะเพื่อจำกัดสิทธิในการชุมนุม หรือการจัดระเบียบในการชุมนุม ตลอดจนปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งมักเกิดขึ้นเมื่อมีการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีมาหลายต่อหลายครั้ง โดยจะเน้นศึกษากรณีการชุมนุมที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2540 จนถึงปัจจุบัน กล่าวคือ กรณีการชุมนุมคัดค้านโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย – มาเลเซีย และมีการเข้าสลายการชุมนุมเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2545 กรณีการสลายการชุมนุมที่หน้าสถานีตำรวจนครบาล ท่าอากาศยานดอนเมือง ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2547 การชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย และมีการเข้าสลายของเจ้าหน้าที่ในวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2551 กรณีการชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการในเดือนเมษายน พ.ศ. 2552 และระหว่างเดือนมีนาคม – พฤษภาคม พ.ศ. 2553

จากนั้นจะได้ศึกษาถึงการปฏิบัติตามพันธกรณีของไทยในการเป็นภาคีกติกาในอีกส่วนหนึ่งด้วย

4.1 หลักการใช้และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้มีการลงประชามติรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ และเมื่อการออกเสียงประชามติผ่านพ้นไป มีผู้เห็นชอบเกินกึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ซึ่งบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยในหมวด 3 นั้นไม่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มากนัก เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้ใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นต้นแบบทำให้สิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ยังคงมีอยู่ เพียงแต่มีการจัดหมวดหมู่ และเพิ่มเติมหลักการบางประการใหม่

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นี้มีหลากหลายมาตราที่ได้นำหลักนิติรัฐมาบัญญัติไว้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนี้คือ การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานสำหรับประชาชน หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักกฎหมายย่อมมีผลผูกพันองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ หลักกฎหมายย่อมเป็นเงื่อนไขในการดำเนินการของฝ่ายปกครอง การคุ้มครองสิทธิฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิด หลักนิติรัฐทางอาญาและวิธีพิจารณาความอาญาต่าง ๆ กล่าวคือ หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง ห้ามการลงโทษซ้ำ ข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับความเป็นผู้บริสุทธิ์ หลักการห้ามการบังคับให้กล่าวร้ายตนเอง หลักการยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย หลักการคุ้มครองผู้เสียหายในคดีอาญา และหลักการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำอันมิชอบของรัฐ หลักความมั่นคงของกฎหมาย กฎหมายจะต้องมีเนื้อหาที่แน่นอนและชัดเจน การนำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาใช้พิจารณาในการออกคำสั่งทางปกครอง หลักนิติรัฐเกี่ยวกับกระบวนการวิธีพิจารณาโดยทั่วไป เช่น หลักความรวดเร็ว หลักการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม เป็นต้น¹

สำหรับบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักการใช้และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบัญญัติอยู่ในมาตรา 28 และมาตรา 29 ตามลำดับซึ่งใช้บังคับกับบทบัญญัติในหมวดที่ 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย อันเป็นหมวดที่สิทธิในการชุมนุมได้รับการรับรองไว้ด้วย ดังนั้นประชาชนจะต้องคำนึงถึงหลักการนี้ตามมาตรา 28 ด้วย และเช่นเดียวกับรัฐ เมื่อจะออกกฎ

¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น. 411 – 425.

ระเบียบ หรือคำสั่งอันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็จะต้องคำนึงถึงหลักการตาม มาตรา 29 ด้วย

4.1.1 การใช้สิทธิและเสรีภาพตาม มาตรา 28

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 28 ได้บัญญัติว่า “บุคคลย่อม อ้าวงค์ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของ บุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน” จากบทบัญญัติ ดังกล่าว ได้วางขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพเป็น 3 ประการด้วยกัน ผู้ใช้สิทธิและเสรีภาพ จะต้องคำนึงถึงบทบัญญัตินี้ การใช้สิทธิและเสรีภาพของตนจึงจะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมาย กล่าวคือ หลักสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น หลักศีลธรรมอันดีของประชาชน และการใช้สิทธิและ เสรีภาพจะต้องไปไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ

4.1.1.1 หลักสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพประการแรกตามมาตรา 28 นี้ ต้องทำความเข้าใจ เสียก่อนว่า สิทธิและเสรีภาพโดยหลักแล้วมิได้ก่อให้เกิดผลผูกพันต่อบุคคล หากแต่ ก่อให้เกิดผลผูกพันเฉพาะรัฐเท่านั้น แต่โดยแท้ที่จริงแล้วรัฐให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ บุคคลที่สาม โดยเหตุนี้รัฐจึงอาจทำการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ การให้ความคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่สามโดยรัฐธรรมนูญหมายความว่า ไม่ว่าบุคคลใดที่ไม่สามารถที่จะ แทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นได้ เหตุผลอันชอบธรรมในการแทรกแซงสิทธิและ เสรีภาพ สามารถอ้างได้ว่าเป็นไปเพื่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ดังนั้น รัฐจึงมีสิทธิที่จะใช้ มาตรการทางบริหาร นิติบัญญัติ หรือตุลาการ เพื่อเยียวยาสิทธิของบุคคลที่สามที่ถูกละเมิด และ รัฐจะต้องปฏิเสธการกระทำของบุคคลใดก็ตามที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

มาตรา 28 ได้กล่าวถึงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ว่า “...เท่าที่ไม่ละเมิดต่อสิทธิและ เสรีภาพของบุคคลอื่น...” ซึ่งคำว่า “เท่าที่” นั้นเป็นนัยหนึ่งในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพด้วย การ จำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นหมายถึง การกระทำอันเป็นการควบคุม ขัดขวาง หรือสกัดกั้น การใช้ สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลอื่นซึ่งโดยปกติจะกระทำมิได้ แต่เนื่องจากในขณะ ที่รัฐธรรมนูญต้องการให้มีการใช้สิทธิเสรีภาพอย่างเต็มที่ โดยเสมอภาคและเท่าเทียมกันนั้น การใช้ สิทธิและเสรีภาพจนเกินขอบเขตและไปละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นก็เป็นสิ่งที่ไม่พึง ประารถนาเช่นกัน ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงต้องกำหนดมาตรการควบคุมการใช้สิทธิและเสรีภาพเอาไว้ บ้าง มิเช่นนั้นอาจเกิดกบฏหรือภาวะบ้านเมืองไร้ชื่อแป้นขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม การควบคุมหรือจำกัด

สิทธิและเสรีภาพจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง รอบคอบ และเมื่อมีความจำเป็นจริง ๆ เท่านั้น²

ความหมายของ “สิทธิของบุคคลอื่น” นั้น ตามความเห็นของ Duerig เห็นว่า หมายถึง สิทธิในทางแพ่งและสิทธิในทางมหาชนของบุคคลอื่น และของนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งด้วย ปัญหาว่าผลประโยชน์ของบุคคลอื่นจะได้รับความคุ้มครองหรือไม่ ในกรณีนี้ หากมีความขัดแย้งกัน ระหว่างสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหนึ่งกับผลประโยชน์ของอีกบุคคลหนึ่ง ในกรณีนี้ สิทธิและเสรีภาพย่อมได้รับความคุ้มครองก่อน และการกระทำตามสิทธิและเสรีภาพนั้น ๆ ย่อมได้รับความคุ้มครอง แม้ว่าการกระทำนั้นจะกระทบต่อผลประโยชน์ของบุคคลอื่นก็ตาม³

เมื่อรัฐธรรมนูญมุ่งหมายที่จะคุ้มครองปัจเจกบุคคล ดังนั้น สิทธิของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจึงมิใช่ “สิทธิของบุคคลอื่น” ในความหมายดังกล่าว นอกจากนี้สิทธิโดยรวมของปวงชนก็ไม่ได้ถือว่าเป็นสิทธิของบุคคลอื่นเช่นกัน ถ้ามีการใช้คำว่า “สิทธิของบุคคลอื่น” ให้หมายถึง “ประโยชน์สาธารณะ” ในกรณีนี้เป็นความเข้าใจผิดในหลักพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของปัจเจกบุคคล ซึ่งประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของปัจเจกบุคคลนั้นบ่อยครั้งดำเนินไปเป็นคู่ขนานกัน ดังนั้น ในบางกรณีจึงมีความหมายว่า การละเมิดประโยชน์สาธารณะเท่ากับเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น แต่ความสอดคล้องกันบางประการระหว่างประโยชน์ทั้งสองก็ได้ก่อให้เกิดผลเปลี่ยนแปลงต่อความสัมพันธ์ระหว่างประโยชน์ทั้งสองที่มีสาระสำคัญที่แตกต่างกัน การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจึงมิได้หมายความว่า เป็นการคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกบุคคล และในทางตรงกันข้ามก็มิได้หมายความว่า การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะต้องยุติลง หากขัดแย้งกับประโยชน์ของปัจเจกบุคคล

4.1.1.2 หลักศีลธรรมอันดีของประชาชน

คำว่า “ศีลธรรม” นั้นหมายถึง ความประพฤติที่ดี ที่ชอบ⁴ ศีลธรรมยังหมายถึง ความรู้สึกแยกแยะทางความคิดของมนุษย์ว่าด้วยการกระทำอย่างไรเป็นการกระทำที่ชอบ และ

² คณิน บุญสุวรรณ, ปทานุกรมศัพท์รัฐสภา และการเมืองไทย, (กรุงเทพมหานคร : สุขภาพใจ, 2548), น. 271.

³ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552), น. 216 – 217.

⁴ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, (กรุงเทพมหานคร : นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์, 2546).

การกระทำอย่างใดเป็นการกระทำที่ผิด ศีลธรรมยังมีความสัมพันธ์กับกฎหมายด้วย เนื่องจากต่างก็กำหนดข้อบังคับแห่งความประพฤติของมนุษย์ด้วยกัน และเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น ซึ่งในสมัยโบราณศีลธรรมและกฎหมายใช้ปะปนกันไป และศีลธรรมอันดีของประชาชนนี้เองที่ถือเป็นตัวกำหนดขอบเขตโดยรวมของกฎหมายทั้งหลาย สำหรับในปัจจุบันนี้ศีลธรรมและกฎหมายแยกออกจากกัน แต่ก็มีความเป็นอยู่คู่เคียงกันไป มีอิทธิพลต่อกันและกัน แต่กฎหมายมีอิทธิพลเหนือกว่าศีลธรรมในแง่ที่ว่ากฎหมายที่ดีย่อมขยับศีลธรรมของประชาชนให้สูงขึ้น กฎหมายที่เลวย่อมทำลายศีลธรรมอันดีของประชาชน บทบัญญัติกฎหมายหลายบทกำหนดว่า การกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมของประชาชนเป็นการกระทำที่กฎหมายไม่ยอมรับรู้ ในบางกรณีกฎหมายและศีลธรรมอาจเดินแยกทางกัน กล่าวคือศีลธรรมได้เรียกร้องให้มนุษย์ปฏิบัติตามมากกว่ากฎหมาย อย่างเช่น การพยายามฆ่าตัวตายเป็นการผิดต่อศีลธรรม แต่ไม่เป็นความผิดต่อกฎหมายไทย⁵ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า การกระทำที่ผิดกฎหมายอาจไม่ใช่เป็นการกระทำที่ผิดศีลธรรมเสมอไป และการกระทำที่ผิดศีลธรรมก็ได้หมายความว่า จะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายเช่นกัน

ศีลธรรมอันดีของประชาชนนั้นมิได้ขึ้นอยู่กับทัศนคติ หรือความรู้สึกของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือผู้ใช้กฎหมาย หรือผู้พิพากษา ศีลธรรมอันดีย่อมขึ้นอยู่กับความรู้สึกในทางศีลธรรมของประชาคมนั้น ๆ แต่อย่างไรก็ตาม ทัศนะในทางศีลธรรมโดยทั่วไปของประชาชนก็มีความแตกต่างกันได้ ในกรณีนี้จึงอาจเป็นไปได้ที่จะใช้ทัศนะของกลุ่มบุคคลส่วนใหญ่ เพื่อพิจารณาว่าในกรณีของการใช้สิทธิและเสรีภาพในกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการละเมิดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่⁶ ในทางปฏิบัติ การใดที่จะถือว่าเป็นการขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนย่อมเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องเป็นผู้วินิจฉัย โดยคำนึงถึงความรู้สึกของชนส่วนใหญ่ในสังคมนั้น ๆ เป็นหลัก ยิ่งกว่านั้นหลักศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยทั่วไปมีความหมายใกล้เคียงกับหลักความสงบเรียบร้อยมาก จนอาจกล่าวได้ว่าเรื่องใดที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน มักจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยด้วย เช่น ความตกลงที่ทำให้มนุษย์เสื่อมเสียศักดิ์ศรี (ทำตัวเป็นสัตว์หรือสัตว์ประหลาด) นอกจากจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยแล้ว ยังขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนด้วย ดังนั้น หลัก

⁵ กลยุทธ์ แก้วพันธ์ และ สมศักดิ์ ศรีวรลักษณ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : สุทรไพศาลการพิมพ์, 2531), น. 9 – 11.

⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, น. 218.

ศีลธรรมอันดีจึงมีความหมายกว้างขวางมาก และยืดหยุ่นได้⁷ ในปัจจุบันนี้สิทธิมนุษยชนเข้ามามีบทบาทและได้รับการยอมรับจากนานาประเทศทั่วโลกว่าเป็นสิ่งที่มีอาจจะเกิดได้ ผู้เขียนเห็นว่าสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน สิทธิเหล่านี้เป็นเรื่องของศีลธรรมอันดีด้วยเช่นกัน

สำหรับขอบเขตในการใช้สิทธิและเสรีภาพมิให้ขัดต่อหลักศีลธรรมอันดีของประชาชน จะต้องพิจารณาว่าการใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นหรือไม่ หลักดังกล่าวนี้มีกำหนดไว้ในกฎหมายแพ่ง แต่ก็มีใช้หลักพิเศษในทางแพ่ง หากแต่เป็นหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งนำมาใช้ในทางกฎหมายปกครองด้วย รวมทั้งนำมาใช้เพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพด้วยเช่นกัน สิทธิและเสรีภาพทั้งหลายย่อมอยู่ภายใต้ข้อห้ามของการใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น หรือต่อส่วนรวม⁸

4.1.1.3 หลักไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของการปกครองประเทศ มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สร้างหลักประกันความมั่นคงทางการเมือง กำหนดกรอบเรื่องการบริหารและปกครองประเทศ ทำให้การตัดสินใจทางการเมืองเป็นไปตามหลักการของเหตุผล รวมทั้งยังมีการจำกัดอำนาจรัฐ ซึ่งย่อมส่งผลเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนด้วย ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงมิใช่มุ่งคุ้มครองคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่มุ่งคุ้มครองทั้งระบบ การใช้สิทธิและเสรีภาพจึงต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะทำให้ความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญที่จะให้การคุ้มครองประชาชนและรัฐเสียไป

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มีหลายลักษณะด้วยกัน เช่น บทบัญญัติทั่วไป บทบัญญัติที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้กระทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลง บทบัญญัติที่มีลักษณะบังคับให้กระทำตาม การใช้สิทธิและเสรีภาพที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญน่าจะหมายถึงเฉพาะกรณีที่เป็นการปฏิบัติต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะห้ามมิให้กระทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเท่านั้น มิได้หมายความว่าถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งหมด ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะห้ามมิให้ทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมีอยู่ในมาตรา 291 วรรคสอง⁹

⁷ อุกฤษ มงคลนาวิน, “ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน,” เล่มที่ 32, บทบัญญัติ น. 25 (2518).

⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, น. 223.

⁹ เพิ่งอ้าง, น. 224.

มาตรา 291 วรรคสอง บัญญัติว่า “ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้” จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ การกระทำเพื่อให้มีผลตามมาตรา นี้จะกระทำมิได้ นั่นคือ การเปลี่ยนแปลงระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และรูปของรัฐ

“ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” แต่เดิมเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง ประเทศไทยได้ใช้ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นที่เคารพนับถือของประชาชนเป็นอย่างมาก และตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเป็นต้นมา รัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศ มิใช่ประธานาธิบดี หรือบุคคลอื่นใด สำหรับรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีหลาย 3 ระบบด้วยกัน กล่าวคือ ระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี และระบบผสม สำหรับประเทศไทยเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา เหมือนกันกับประเทศอังกฤษซึ่งเป็นต้นแบบของระบบนี้ ลักษณะระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยนั้น ผู้เขียนเห็นว่าโดยสภาพแล้วต้องเป็นระบบรัฐสภาเท่านั้น เนื่องจากในระบบประธานาธิบดี และระบบผสม ประมุขของประเทศคือประธานาธิบดี ซึ่งหากประเทศไทยจะเปลี่ยนการปกครองเป็นระบบอื่น ย่อมเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญยังมีบทบัญญัติมาตรา 68 ที่ห้ามกรณีนี้ไว้อย่างชัดแจ้งด้วย คือ “บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้มิได้” นอกจากเรื่องประมุขของประเทศแล้ว ยังต้องคำนึงถึงหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยด้วย กล่าวคือ การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนเป็นผู้เลือกฝ่ายบริหารเข้าไปบริหารประเทศแทนตนเอง โดยการเลือกตั้งไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปออกกฎหมาย และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินผ่านสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งประชาชนยังสามารถตรวจสอบดูแลการทุจริตคอร์รัปชันได้

“รูปของรัฐ” ตามมาตรา 1 ของรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้” การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้คือเปลี่ยนแปลงไปเป็นลักษณะอื่น คือ เป็นรูปจากรัฐเดี่ยวไปเป็นสหพันธรัฐก็ดี หรือแยกส่วนใดส่วนหนึ่งออกเป็นรัฐอิสระ

ก็ดี กรณีดังกล่าวนี้ย่อมกระทบต่อความเป็นราชอาณาจักรที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจะแบ่งแยกมิได้ทั้งสิ้น¹⁰

หลักการสำคัญในการใช้สิทธิและเสรีภาพ มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่ทำให้ผู้ใช้สิทธิและเสรีภาพจะได้รับการรับรองและคุ้มครองจากรัฐ อีกทั้งยังเป็นมาตรการที่จะทำให้สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญถูกใช้ไปอย่างมีประสิทธิภาพและตรงความประสงค์ในการบัญญัติรับรองไว้ด้วย การใช้สิทธิและเสรีภาพอย่างไม่มีขอบเขต เรียกร้องในสิ่งที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญย่อมไม่ใช่การใช้สิทธิและเสรีภาพอย่างถูกต้อง

4.1.2 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตาม มาตรา 29

มาตรา 29 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้วางหลักการเกี่ยวกับจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ซึ่งบัญญัติว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา 29 แบ่งออกเป็น 5 ประการด้วยกัน ดังจะกล่าวต่อไปนี้

4.1.2.1 ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำมิได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ เป็นการนำหลักประชาธิปไตยมาสัมพันธ์กับหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือกฎหมายที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องเป็นบทบัญญัติแห่ง

¹⁰ เฟื่องอ้าง, น. 225.

กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากองค์กรตัวแทนของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย¹¹ และจะต้องจำกัดตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้น เช่น เสรีภาพในการเดินทางและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตรา 34 นั้น โดยธรรมดาปกติทั่วไปแล้ว บุคคลใด ๆ สามารถที่จะเดินทางไปมาได้ก็ได้ หรือต้องการจะอาศัยอยู่ที่ใดก็ได้ ภายในราชอาณาจักรก็สามารถทำได้ทั้งสิ้น รัฐไม่มีอำนาจในการตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพในการเดินทางหรือเลือกถิ่นที่อยู่ได้เลย แต่ในบทบัญญัติเดียวกันนี้เอง ยังมีข้อยกเว้นให้รัฐสามารถที่จะตรากฎหมายออกมาเพื่อจำกัดเสรีภาพนี้ได้โดยเหตุที่จะจำกัดได้จะต้องมีเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้คือ เพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมืองหรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์ ดังนั้น หากกฎหมายบัญญัติให้มีการจำกัดเสรีภาพนี้ โดยยกเหตุอื่นใดนอกเหนือไปจากตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ก็ย่อมเป็นการจำกัดเสรีภาพที่มิชอบ รัฐไม่มีอำนาจที่จะกระทำการเช่นนั้นได้ กฎหมายที่ตราออกมาใช้บังคับก็เป็นกฎหมายมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

4.1.2.2 ต้องจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็น

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นนี้ เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) ซึ่งได้กล่าวไว้อย่างละเอียดในบทที่ 3 หัวข้อ 3.2.2.2 แล้ว กล่าวคือมาตรการที่กฎหมายออกมาใช้บังคับต้องเป็นมาตรการที่สามารถดำเนินการให้เกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติ ตามหลักความเหมาะสมของมาตรการหรือวิธีการสำหรับวัตถุประสงค์อันใดอันหนึ่ง ประการต่อมาต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้ เป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพน้อยที่สุดตามหลักความจำเป็นและประการสุดท้าย ต้องก่อให้เกิดประโยชน์จะต้องมีน้ำหนักมากกว่ามากกว่าผลเสียที่เกิดจากมาตรการดังกล่าว ตามหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

4.1.2.3 จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพมิใช่การเพิกถอน หรือตัดสิทธิและเสรีภาพ หรือก้าวล่วงเข้าไปกระทบกระเทือน “แก่น” แห่งสิทธิและเสรีภาพ อันจะทำให้สิทธิและเสรีภาพนั้นไม่อาจมีสภาพ หรือดำรงอยู่ต่อไป กล่าวคือ บังคับบุคคลไม่อาจจะใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นได้อีก หรือกรณีเป็นการทำให้สิทธิและเสรีภาพนั้นหมดสภาพไป หรืออาจเรียกว่า “มีก็เหมือนไม่มี”

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเป็นการ “ขีดวง” โดยการกำหนดเงื่อนไขให้ราษฎรต้องปฏิบัติ แต่หากว่ากฎหมายได้ขีดวงล้ำเข้าไปกระทบถึงแก่นหรือสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพก็

¹¹ เพิ่งอ้าง, น. 234.

จะกระทำไม่ได้ เช่น กรณีวางข้อกำหนดเงื่อนไขให้ประชาชนจะต้องปฏิบัติก่อนจึงจะสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ซึ่งจะต้องพิจารณาว่า ในทางปฏิบัติประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้หรือไม่ ท่านรองศาสตราจารย์ วรพจน์ วิศรุตพิบูลย์ ได้ให้ความเห็นว่า ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติว่าการกระทำหรือการกระทำการใดเป็นความผิดทางอาญา และกำหนดระวางโทษทางอาญาไว้อย่างโหดร้ายทารุณ เช่น ตัดแขน ตัดขา หรือคุมขังไว้ในห้องมืดปราศจากแสงสว่าง ย่อมเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในร่างกายของประชาชนจนกระทั่งล้ำเข้าไปกระทบถึงแก่น หรือสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพอย่างมีศักดิ์ต้องสงสัย¹²

4.1.2.4 ต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

หลักกฎหมายจะต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิให้จำกัดเฉพาะเจาะจงแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือต่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เป็นการคำนึงถึงหลักแห่งความเสมอภาค ซึ่งรัฐธรรมนูญเองก็ได้วางหลักแห่งความเสมอภาคไว้ในมาตรา 30 ที่รับรองไว้ว่าบุคคลจะต้องเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกัน จะถูกเลือกปฏิบัติไม่ได้

หลักการตามรัฐธรรมนูญนี้ไม่ได้หมายความว่า “กฎหมายต้องเหมือนกันสำหรับทุกคน” แต่หมายความว่า “กฎหมาย ... ต้องไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแต่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” เท่านั้น ดังคำกล่าวของ Rousseau ที่ว่า “กฎหมายอาจกำหนดให้มีเอกสิทธิ์ต่าง ๆ ขึ้น แต่จะต้องไม่ระบุตัวบุคคลผู้ซึ่งจะทางเอกสิทธิ์เหล่านั้น กฎหมายอาจแบ่งแยกพลเมืองออกเป็นชนชั้นต่าง ๆ และนอกจากนั้นแล้วยังอาจกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะให้อยู่ในแต่ละชนชั้น แต่จะต้องไม่กำหนดให้บุคคลนั้นอยู่ในชนชั้นนี้ บุคคลนั้นอยู่ในชนชั้นโน้น กฎหมายอาจกำหนดให้ประเทศมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งขึ้นครองราชย์โดยการสืบสันตติวงศ์ แต่จะต้องไม่ระบุพระนามาภิไธยของพระมหากษัตริย์หรือราชวงศ์ กล่าวโดยสรุป การตรากฎหมายขึ้นใช้กับบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ” ดังนั้นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารออกคำสั่งบังคับให้บุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออนุญาตให้บุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงหรือมีเหตุการณ์

¹² วรพจน์ วิศรุตพิบูลย์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2543), น. 133.

ประเภทใดประเภทหนึ่งเกิดขึ้น ก็ถือว่าเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปตามข้อเรียกร้องของหลักความเสมอภาคแล้ว¹³

สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติที่ตรากฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติต่อบุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งแตกต่างไปจากที่ให้ปฏิบัติต่อบุคคลประเภทอื่น ๆ นั้นอาจจะขัดต่อหลักความเสมอภาค จะใช้บังคับไม่ได้ หากปราศจากเหตุผลอัน “วิญญูชน” พึงรับฟังได้ว่าเข้าข่ายเป็น “เลือกที่รักมักที่ชัง” หรืออีกนัยหนึ่งเป็น “การเลือกปฏิบัติโดยเหตุไม่เป็นธรรม”¹⁴

4.1.2.5 ต้องระบубทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

หลักการนี้เป็นหลักการที่ได้รับอิทธิพลมาจากรัฐธรรมนูญของเยอรมัน เรียกว่า “Zitiergebot” ซึ่งมีความมุ่งหมายในการเตือนและทำหน้าที่ในการให้เหตุผลของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้เข้าไปแทรกแซงขอบเขตของสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับความคุ้มครองโดยไม่ตั้งใจและปราศจากการไตร่ตรองซึ่งนำหน้าระหว่างผลดีและผลเสียของการแทรกแซงดังกล่าวกับผลที่จะได้จากการแทรกแซง

นอกจากนี้การระบубทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญยังทำให้การใช้และการตีความกฎหมายเกิดความชัดเจนขึ้น และทำให้ประชาชนอาจตรวจสอบได้ว่าการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวอาศัยอำนาจตามความในมาตราใดของรัฐธรรมนูญ และการจำกัดนั้นเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด¹⁵

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้สามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ หากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมิได้ให้มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพใด ๆ รัฐจะเข้าไปแทรกแซงก้าล่วงสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้เลย ถือเป็นสิทธิและเสรีภาพเด็ดขาดของประชาชน สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญอนุญาตให้จำกัดได้ ก็จะต้องตราออกมาเป็นกฎหมาย กล่าวคือจำกัดได้โดยบทบัญญัติของกฎหมายตามหลักนิติรัฐ ซึ่งลักษณะของกฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่จำเพาะเจาะจงเฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งตามหลักแห่งความเสมอภาค ทั้งยังต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วน และโดยจะต้องไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพที่จะจำกัดนั้นด้วย

¹³ เพิ่งอ้าง, น. 118 – 119.

¹⁴ เพิ่งอ้าง, น. 119.

¹⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, น. 242.

4.2 หลักการใช้และการจำกัดสิทธิในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ตั้งแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในปี พ.ศ. 2475 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรก คือพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 แต่ก็ได้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิในการชุมนุมไว้ จนกระทั่งสิทธิในการชุมนุมได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ซึ่งนับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการบัญญัติรับรองสิทธินี้ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา ส่วนใหญ่แล้วได้บัญญัติรับรองสิทธินี้ไว้ มีเพียงบางฉบับเท่านั้นที่ไม่ปรากฏว่ามีการรับรองสิทธินี้ ทั้งนี้ก็เพราะผู้มีอำนาจซึ่งมักเป็นผู้นำเผด็จการไม่ต้องการให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน เพราะกลัวจะเกิดการต่อต้านอำนาจรัฐ และก่อให้เกิดความวุ่นวายต่าง ๆ จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการชุมนุมไว้ ต่อมาเกิดรัฐประหารขึ้นในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 จึงถูกยกเลิกไป แม้กระนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็ยังมีเนื้อหาส่วนใหญ่เหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนอยู่นั่นเอง

4.2.1 การใช้สิทธิในการชุมนุมตามมาตรา 63 วรรคแรก

ตามมาตรา 63 วรรคแรก เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิในการชุมนุม ซึ่งมีเงื่อนไข 2 ประการว่าต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธ

4.2.1.1 เป็นการชุมนุมโดยสงบ

“การชุมนุมโดยสงบ” นั้นมีผู้ได้ให้ความหมายเอาไว้หลายประการด้วยกันดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย อธิบายว่า เป็นเสรีภาพที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย เพราะบุคคลย่อมต้องออกมาพบปะเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม จึงจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้ง และสิทธิทางการเมืองได้อย่างถูกต้อง¹⁶

¹⁶ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511, (กรุงเทพมหานคร: น้ำเต้าการพิมพ์, 2512), น. 54.

ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม อธิบายว่า สิทธิในการชุมนุมนี้เป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเพราะประชาชนจะมาชุมนุมรวมกลุ่มกัน เพื่อแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ¹⁷

ท่านคณิน บุญสุวรรณ ได้ให้ความหมายว่า เสรีภาพอย่างหนึ่งในทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญที่บุคคลทุกคนจะร่วมกันและรวมตัวกัน เพื่อแสดงจุดยืนและสะท้อนเจตนารมณ์ทางการเมืองของกลุ่ม ชุมชน องค์กรและประชาชนที่รับผลกระทบหรือความเสียหายจากการกระทำของรัฐ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือขององค์กรหรือบุคคลใด นอกจากนี้การชุมนุมจะต้องกระทำอย่างสงบ ไม่ใช้ความรุนแรง ไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนหรือหลีกเลี่ยงการกระทำอันเป็นการยั่วยุเจ้าหน้าที่ซึ่งจะนำไปสู่ความรุนแรงในที่สุด และต้องปราศจากอาวุธ ยังต้องไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคและขัดขวางการดำเนินชีวิต รวมทั้งการสัญจรไปมาของประชาชนทั่วไปด้วย¹⁸

4.2.1.2 ปราศจากอาวุธ

สำหรับเรื่อง “ปราศจากอาวุธ” ในคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 9 ยกฟ้องจำเลยซึ่งเป็นผู้ชุมนุมที่คัดค้านโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย – มาเลเซีย อำเภोजะนะ จังหวัดสงขลา เนื่องจากจำเลยได้เดินทางไปโรงแรม เจ บี หาดใหญ่เพื่อยื่นหนังสือต่อรัฐบาลให้พิจารณาเรื่องโครงการนี้ใหม่ ในระหว่างที่มีการเดินทางไป เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ตั้งด่านตรวจหาอาวุธหรือสิ่งผิดกฎหมายซึ่งได้รับรายงานว่ากลุ่มผู้ชุมนุมบางส่วนได้เตรียมไป จากการตั้งด่านตรวจนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ทำการขอตรวจค้น แต่ไม่พบสิ่งผิดกฎหมาย อีกทั้งคันธงที่อยู่บนรถยนต์กระบะก็ไม่ปรากฏว่ามีการเสียมปลายแหลม หรือตอกตะปูไว้ ไม่คันธงดังกล่าวไม่มีสภาพเป็นอาวุธ¹⁹ จึงพอจะสรุปได้ว่าคำว่า “อาวุธ” นั้นหมายรวมถึงสิ่งซึ่งเป็นอาวุธโดยสภาพ และสิ่งที่มีใช้อาวุธโดยสภาพแต่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นอาวุธ ในคดีนี้ ศาลได้พิจารณาว่าคันธงนั้นเป็นอาวุธหรือไม่ กล่าวคือ ปกติคันธงมีใช้อาวุธ แต่ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่าคันธงมีการเสียมปลายให้แหลม หรือตอกตะปูติดไว้ ก็พอจะมีลักษณะเป็น หรืออาจจะใช้เป็นอาวุธได้เช่นกัน

¹⁷ วิษณุ เครืองาม, “เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น,” วารสารนิติธรรมศาสตร์, เล่ม 11, ปีที่ 4 น. 570 – 571, (2524).

¹⁸ คณิน บุญสุวรรณ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 299 – 300.

¹⁹ “ศาลอุทธรณ์ภาค 9 ยกฟ้องคดีท่อก๊าซจะนะ”, (มีนาคม 2552), <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=406824>, 10 ตุลาคม 2552.

ดังนั้นการชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธ จึงหมายถึง การรวมตัวกันของบุคคล อันมีวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมือง การป่าวประกาศร้องทุกข์อันมาจาก เหตุต่าง ๆ ร่วมกันแสดงพลังมวลชน แสดงจุดยืนเพื่อสนับสนุนต่อต้านการกระทำบางอย่าง หรือ แสดงแนวความคิด ในเรื่องต่าง ๆ โดยเป็นการสื่อสารต่อสาธารณะชน รวมไปถึงรัฐด้วย ทั้งนี้ การชุมนุมต้องเป็นไปโดยสงบ ไม่แสดงความรุนแรง ก่อให้เกิดความเกลียดชัง ยุยงให้เกิดความวุ่นวาย หรือสื่อให้เห็นว่าจะเป็นการก่อความสงบสุขของสังคม กระทำการภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย รวมทั้งยังต้องปราศจากอาวุธ ทั้งที่เป็นอาวุธโดยสภาพ หรือสิ่งที่มีใช้อาวุธโดยสภาพแต่มี วัตถุประสงค์ที่จะใช้เป็นอาวุธด้วย

สำหรับประเภทของการชุมนุม อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท กล่าวคือ การชุมนุมในที่ สาธารณะ อันจะเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่รัฐสามารถจะจำกัดสิทธินี้ได้ตามมาตรา 63 วรรคสอง และอีกประเภทหนึ่งคือการชุมนุมในที่โหล่ง (ที่ซึ่งมิใช่ที่สาธารณะ) สำหรับการชุมนุมประเภท หลังนี้ รัฐไม่มีอำนาจในการจำกัดสิทธิในการชุมนุมเลย เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้ จำกัดได้ รัฐจึงจำกัดสิทธินี้ได้เฉพาะการชุมนุมประเภทแรกเท่านั้น

ในบทบัญญัติของมาตรา 63 วรรคแรกนั้น กล่าวถึงการชุมนุมเพียงอย่างเดียว มิได้ กล่าวถึงการเดินขบวนด้วย ตามที่ได้ศึกษาการชุมนุมในต่างประเทศจากบทที่แล้วนั้น เห็นว่าใน บางประเทศได้นับการเดินขบวนเป็นอย่างหนึ่งของการชุมนุมด้วย และการใช้สิทธิในการชุมนุมของ ประเทศไทยเองก็มีการเดินขบวนร่วมด้วยในหลายครั้งด้วยกัน ผู้เขียนเห็นว่าการเดินขบวนนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเช่นเดียวกับกรณีการชุมนุม อย่างไรก็ตามการเดินขบวนจะต้อง ไปอย่างสงบเรียบร้อย ไม่มีการใช้อาวุธ ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และจะต้องเป็นไปตามหลักการ ใช้สิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับการชุมนุมด้วย

โดยสรุปแล้ว การใช้สิทธิในการชุมนุมต้องคำนึงถึงหลักการใช้สิทธิและเสรีภาพตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา 28 และมาตรา 63 มิใช่จะพิจารณาจากมาตรา 63 เพียงอย่างเดียว ดังนั้นจึง พอสรุปหลักการใช้สิทธิในการชุมนุมได้ดังนี้ ต้องไม่ใช่เสรีภาพในอันที่จะไปละเมิดสิทธิและเสรีภาพ ของผู้อื่น วัตถุประสงค์ของการชุมนุมจะต้องไม่ส่งผลหรือก่อให้เกิดผลอันเป็นปฏิกิริยาต่อ รัฐธรรมนูญ การชุมนุมนั้นจะต้องไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน การชุมนุมต้องเป็นไปโดย สงบ และปราศจากอาวุธ และเป็นที่น่าสังเกตว่าการใช้สิทธินี้จะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายด้วย กล่าวคือ ต้องไม่เป็นการก่อจลาจล หรือชกโจร หรือการก่อความไม่สงบ เพราะพฤติการณ์ ดังกล่าวนั้น ย่อมมิใช่เป็นการใช้สิทธิในการชุมนุมแต่อย่างใด

4.2.2 การจำกัดสิทธิในการชุมนุมตามมาตรา 63 วรรคสอง

การจำกัดสิทธิในการชุมนุมตามมาตรา 63 วรรคสองนั้นจำกัดได้เฉพาะกรณีเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะ และจะต้องเป็นการจำกัดโดยบทบัญญัติของกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งใน 2 ประการดังต่อไปนี้ ประการแรก เพื่อกู้มครองความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือประการที่สอง เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

4.2.2.1 เพื่อกู้มครองความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ

คำว่า “สาธารณะ” นั้น มีความหมายว่า เพื่อประชาชนทั่วไป²⁰ ดังนั้นที่สาธารณะคือที่ซึ่งประชาชนทั่วไปสามารถใช้สอยได้ หรือเป็นสถานที่เพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น สวนสาธารณะ ถนนสาธารณะ หรือสถานที่อื่นใดที่มีใช้สถานที่ส่วนบุคคล เป็นต้น การกู้มครองความสะอาดของบุคคลอื่น ๆ ที่มีได้เข้าร่วมการชุมนุมในอันที่จะใช้สอยที่สาธารณะนั้น เป็นบทบัญญัติหนึ่งที่มีขึ้นเพื่อจะไม่ให้การชุมนุมรบกวนขัดขวางการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งรัฐย่อมมีหน้าที่ดูแลคุ้มครองบุคคลอื่น ๆ ที่มีได้เข้าร่วมในการชุมนุมด้วย

อย่างไรก็ดี การจำกัดสิทธิในการชุมนุมตามนัยนี้ จะต้องกระทำไปโดยไม่ขัดต่อแก่นหรือสาระสำคัญของเสรีภาพนี้ รัฐไม่อาจที่จะใช้อำนาจในการจำกัดเสรีภาพนี้ เข้าไปจนกระทบกระเทือนจนทำให้ไม่สามารถใช้สิทธินี้ได้ เช่น ผู้ชุมนุมต้องการจัดการชุมนุมที่สนามหลวง ซึ่งนอกจากปกติคนเดินผ่านทั่วไปแล้ว ก็ไม่มีเหตุอย่างอื่นที่ถึงขนาดรัฐจะห้ามจัดการชุมนุมบริเวณนี้ เนื่องจากผู้ชุมนุมก็มีสิทธิในการที่จะใช้สนามหลวงด้วยเช่นกัน ลักษณะจึงควรเป็นไปแบบถ้อยที่ถ้อยอาศัยกัน หรือหากรัฐรู้ว่าจะมีการชุมนุมไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล และมีการนัดชุมนุมกันที่สนามหลวง รัฐจึงมีคำสั่งให้งดใช้สนามหลวง หรือให้มีการจัดงานทับซ้อนกันกับวันเวลาที่ผู้ชุมนุมจะใช้ และใช้เป็นข้ออ้างมิให้มีการชุมนุมกัน แม้ว่าผู้ชุมนุมยังสามารถจัดการชุมนุมในที่สาธารณะอื่น ๆ ได้ แต่ผู้เขียนเห็นว่า กรณีเช่นนี้ ย่อมถือได้ว่ารัฐละเมิดสิทธิในการชุมนุมแล้ว อีกกรณีหนึ่งคือการใช้ถนนสาธารณะ หรือการปิดถนนสาธารณะ กรณีเช่นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ผู้ชุมนุมไม่มีสิทธิที่จะกระทำเช่นนั้นได้ เนื่องจากถนนเป็นทางสัญจรของคนทั่วไป ผู้คนเดินทางผ่านไปมาจากที่แห่งหนึ่งไปอีกแห่งหนึ่ง มีความสำคัญในการดำเนินชีวิตของประชาชนที่จะติดต่อสื่อสาร การใช้ชีวิตประจำวัน การเดินทาง การติดต่อธุรกิจ การดำเนินกิจการงานต่าง ๆ การปิดถนนเพื่อชุมนุมนั้นจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อบุคคลอื่นที่มีได้เข้าร่วมในการชุมนุมเกินควร ดังนั้นการจะ

²⁰ ราชบัณฑิตยสถาน, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 3.

พิจารณาเรื่องการคุ้มครองความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ จะต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป

4.2.2.2 เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

เป็นที่เข้าใจได้ว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยนั้นเป็นเรื่องของความสงบสุขในสังคม การอันใดที่มีลักษณะเป็นการขัดต่อประโยชน์สุขของประชาชนหรือรัฐเป็นส่วนรวมย่อมเชื่อได้ว่าการนั้นขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน²¹ การรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองย่อมเป็นที่ปรารถนาของทุกคนในสังคม หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยมิได้เป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงลำพัง ย่อมเป็นหน้าที่ของทุกคนในสังคมด้วย การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลจึงจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง คิดพิจารณาถึงสังคม และต้องอยู่ภายใต้กฎหมายด้วย การรักษาความสงบเรียบร้อยตามมาตรา 63 วรรคสองนี้ อยู่ภายใต้กรอบ 3 กรณีด้วยกัน คือ ในกรณีที่เกิดภาวะสงคราม หรือเป็นกรณีที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือมีการประกาศใช้กฎอัยการศึก

“ภาวะสงคราม” เป็นภาวะของการสู้รบกัน ซึ่งโดยปกติจะหมายความถึงการสู้รบกันระหว่างประเทศ แต่ก็อาจหมายรวมถึงสงครามกลางเมืองด้วยก็ได้

“กรณีที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน” ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดฉบับนี้ คือสถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย การรบหรือการสงคราม เมื่อมีเหตุดังกล่าวรัฐสามารถประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ โดยไม่จำเป็นต้องประกาศครอบคลุมทั้งประเทศ อาจประกาศใช้บางพื้นที่ก็ได้

เมื่อประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนเป็นผู้มีอำนาจ มิใช่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารอย่างในกรณีประกาศกฎอัยการศึก และประชาชนอาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางอย่าง เช่น ห้ามออกนอกเคสสถานในเวลาที่กำหนด ห้ามการมั่วสุมหรือกระทำการยุ่งให้เกิดความวุ่นวาย ห้ามการเสนอข่าว หรือจำหน่าย หรือเผยแพร่สิ่งพิมพ์หรือข้อมูลที่จะทำให้

²¹ มานิตย์ จุมปา, ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), น. 297.

ประชาชนรู้สึกหวาดกลัวหรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น เป็นต้น

“ประกาศใช้กฎอัยการศึก” กฎอัยการศึกเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับประชาชนของรัฐที่ตกอยู่ในภาวะสงคราม เกิดการจลาจล มีสงครามการเมือง หรือมีความไม่สงบเรียบร้อย อันมิอาจปราบปรามหรือจัดการได้ด้วยมาตรการปกติ ทั้งนี้การประกาศใช้กฎอัยการศึกเป็นมาตรการที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายทหารในการรักษาเอกราช ความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร ความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง เพื่อฝ่ายทหารจะได้ดำเนินการได้อย่างเฉียบขาดรวดเร็ว ตลอดจนการดำเนินคดีในศาลด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อให้บ้านเมืองอยู่ในความสงบเรียบร้อย และปลอดภัยจากภัยอันตราย ซึ่งอาจเกิดขึ้นกับรัฐและประชาชนได้

มาตรการที่กำหนดจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเคร่งครัด เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจจะจับกุมควบคุมหรือการก่อกวนจลาจล หรือเข้าปราบปราม และยังมีอำนาจห้ามมิให้ประชาชนกระทำการต่าง ๆ อีกด้วยเช่น ห้ามประชาชนออกจากบ้านในช่วงเวลาที่กำหนด ห้ามมีการมีหรือใช้เครื่องมือสื่อสารหรืออาวุธ การห้ามมั่วสุมกัน ห้ามการโฆษณา หรือแสดงมหรสพ เป็นต้น การที่จะประกาศใช้กฎอัยการศึกตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.2475 ต้องมีเหตุอยู่ 3 กรณี คือ เมื่อเวลาเกิดเหตุจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยปราศจากภัยซึ่งจะมีมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักร

เมื่อมีสงครามหรือเมื่อมีการจลาจลเกิดขึ้น ในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน แต่หากนอกเขตการใช้กฎอัยการศึกหรือในเรื่องอื่นใดอันไม่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารจะไม่มีอำนาจดังกล่าวเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน

ทั้ง 3 กรณีที่กล่าวมามีความคล้ายคลึงกันมาก คือมีสถานการณ์พิเศษบางอย่างเกิดขึ้น ซึ่งกระทบหรืออาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย หรือความมั่นคงของรัฐ และรัฐไม่อาจใช้มาตรการปกติธรรมดาเพื่อขจัดภัยนั้นได้ จึงต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาดำเนินการใช้มาตรการพิเศษเพื่อขจัดภัยคุกคามนั้น เป็นสิทธิของรัฐที่จะป้องกันตนเอง และยังเป็นหน้าที่ที่จะต้องรักษากฎหมายและความสงบอีกด้วย สำหรับความแตกต่างนั้นอยู่ที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจคือ หากเป็นกรณีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนด เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนเป็นผู้มีอำนาจ แต่หากเป็นการประกาศใช้กฎอัยการศึก เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเป็นผู้มีอำนาจ

4.3 ปัญหาการใช้สิทธิในการชุมนุมของประเทศไทย

การชุมนุมในประเทศไทยครั้งแรกพอจะกล่าวได้ว่า มีขึ้นใน พ.ศ. 2483 ซึ่งเรียกว่า เป็นการเดินขบวน “เรียกร้องดินแดนคืน” จากฝรั่งเศส โดยเริ่มจากนิสิตนักศึกษาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองก่อน มีการปลุกระดมให้เกิดความรักชาติ มีประชาชนได้เข้าร่วมในการเดินขบวนด้วยจึงเป็นการชุมนุมใหญ่ และองค์กรต่าง ๆ เข้าร่วมชุมนุมที่ท้องสนามหลวงเป็นจำนวนหลายหมื่นคนเพื่อแสดงความเห็นต่อรัฐบาลไทย ซึ่งในขณะนั้น ไทยได้ตกลงทำสงครามกับฝรั่งเศสเพื่อชิงดินแดนในปกครองของฝรั่งเศสกลับคืนมาแก่ไทยได้สำเร็จ

การชุมนุมครั้งใหญ่ ๆ นั้นมีมากมายด้วยกัน สำหรับการชุมนุมครั้งสำคัญ ๆ ก่อนปี พ.ศ. 2540 ซึ่งยังคงมีการกล่าวถึงในปัจจุบัน 3 เหตุการณ์ ได้แก่ เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 หรือที่เรียกกันว่า “วันมหาวิปโยค” กลุ่มนักศึกษา และกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ได้ออกมาชุมนุมเรียกร้องรัฐธรรมนูญ โดยยื่นหนังสือต่อคณะปฏิวัติ ขอให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป แต่กลับถูกจับกุมและปราบปรามกลุ่มผู้ชุมนุมอย่างเด็ดขาด สร้างความไม่พอใจและก่อให้เกิดกระแสการต่อต้านจนนำไปสู่การปะทะกันระหว่างผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอันประกอบไปด้วย กลุ่มทหาร ตำรวจ กับกลุ่มประชาชนซึ่งประกอบไปด้วยนักศึกษาจากสถาบันต่าง ๆ และประชาชนทั่วไป เหตุการณ์ความรุนแรงครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่าความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากการแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่ไม่เห็นพ้องกับรัฐบาล เมื่อมีการเจรจาจนเห็นว่าจะยุติการชุมนุมได้แล้ว ระหว่างที่ฝูงชนกำลังแยกย้ายกลับนั้น ด้วยความอ่อนเพลีย จึงพยายามฝาดานคอมมานโดออกไปด้วยความที่ไม่เข้าใจกันจึงเกิดการกระทบกระทั่ง ขว้างปาตำรวจ จนต้องมีการสั่งให้ตำรวจใช้กำลังต่อต้านกลุ่มที่พยายามฝาดาน จนกลายเป็นการปะทะที่มีการยิงแก๊สน้ำตาจนมีคนพยายามหนีเข้าไปในเขตวัง แล้วขว้างก้อนหินออกมา ฝ่ายกลุ่มคนที่ล่องหน้ากลับไปยังธรรมศาสตร์ได้ข่าวว่า ตำรวจตีประชาชนก็โกรธแค้น หาว่าหกกหลัง จึงเรียกให้กลับไปพร้อมที่ธรรมศาสตร์ ในขณะนั้น เฮลิคอปเตอร์ตรวจการของ พันเอกณรงค์ กิตติขจรได้รายงานกลับไปว่ามีการชกต่อยผู้คนและอาวุธ จนกระทั่งเวลา 10.30 นาฬิกา ก็มีรถถังระดมยิงเข้าใส่กลุ่มนักศึกษาล้มกันระนาว อีกทั้งยังมีการยิงปืนกรดลงมาจากเฮลิคอปเตอร์ลำดังกล่าวด้วย

ในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 มีการประท้วงขับไล่จอมพลประภาส จารุเสถียรและจอมพลถนอม กิตติขจร ออกนอกประเทศ โดยกลุ่มนักศึกษา จนก่อให้เกิดการจลาจลขึ้น และสิ้นสุดโดยการใช้กำลังเข้าควบคุมกลุ่มนักศึกษา ในเย็นวันเดียวกันนั้นเองคณะปฏิรูปการปกครอง

แผ่นดิน พ.ศ. 2519 โดย พล.ร.อ.สัจด์ ชะลออยู่ ได้เข้าทำการรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาลหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช และใช้อำนาจเข้าปราบปรามกลุ่มนักศึกษา โดยใช้อำนาจโจมตีบรรดานักศึกษา และประชาชนที่ขับไล่จอมพลถนอมว่าเป็นพวกคอมมิวนิสต์จะล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ จึงเข้าจับกุม ในการปราบปรามการชุมนุมครั้งนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารพร้อมอาวุธได้บุกเข้าไปในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ยิงปืนเข้าใส่กลุ่มนักศึกษาที่ประท้วงกันอยู่ เป็นเหตุให้นักศึกษาเสียชีวิต และได้รับบาดเจ็บอีกเป็นจำนวนมาก ที่เหลือก็ถูกจับกุม โดยอ้างว่ากระทำไปเพื่อรักษาความสงบของชาติ หลังจากตำรวจบุกยึดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้แล้ว นักศึกษาประชาชนถูกสั่งให้นอนคว่ำ แล้วควบคุมตัวไว้ทยอยลำเลียงขึ้นรถโดยสารประจำทางและรถสองแถวส่งไปขังตามสถานีดำรวจต่าง ๆ (มี 3 แห่งใหญ่ ๆ ได้แก่ นครปฐม ชลบุรี และโรงเรียนตำรวจนครบาลบางเขน) มากกว่า 3,000 คน ระหว่างที่ถูกควบคุมตัวอยู่นั้น นักศึกษาชายถูกบังคับให้ถอดเสื้อ นักศึกษาหญิงเหลือแต่เสื้อชั้นใน ให้เอามือกุมหัว นอนคว่ำคลานไปตามพื้น ระหว่างที่คลานไปตามพื้นก็ถูกเตะถีบจากตำรวจ ระหว่างขึ้นรถก็ถูกด่าทออย่างหยาบคายและถูกขว้างปาด้วยสิ่งของ และมีการเตะถีบจากตำรวจ²²

ในปี พ.ศ. 2535 ได้เกิดเหตุการณ์ที่เรียกว่า “พฤษภาทมิฬ” ระหว่างวันที่ 17 – 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 เป็นเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมืองอีกครั้งหนึ่งหลังจาก 2 เหตุการณ์ที่ผ่านมาในปี พ.ศ. 2516 และ พ.ศ. 2519 โดยครั้งนี้เกิดจากทหารกลุ่มหนึ่งที่เรียกตัวเองว่า “คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ” (รชช.) ทำการรัฐประหารโค่นอำนาจรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ฉีกรัฐธรรมนูญทิ้งแล้วตรารัฐธรรมนูญการปกครอง (ชั่วคราว) ขึ้นโดยเสนอตั้ง นายอนันต์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ชัดตาทัฬหี รชช. ตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นมาด้วยอำนาจเผด็จการ ทำการปลดรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 “ฉบับหมกเม็ด” เตรียมสืบทอดอำนาจให้ตนเอง กระทั่ง พล.อ.สุจินดา คราประยูร รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ 19 สร้างความไม่พอใจให้แก่ประชาชนจนนำไปสู่การประท้วงคัดค้านของประชาชนนับแสนคนบนถนนราชดำเนิน และหัวเมืองใหญ่ ๆ ทั่วประเทศ จนถูกใช้กำลังเข้าปราบปรามประชาชนและนิสิตนักศึกษาอย่างโหดร้าย โดยใช้ปืนยิงกราดเข้าใส่ฝูงชน กองกำลังทหารบางส่วนใช้กระบองทุบตีผู้ชุมนุมที่นอนหมอบกับพื้น ผู้ที่ถูกควบคุมตัวผู้ชายถอดเสื้อมัดมือไขว่หลัง ส่วนผู้หญิงถูกกันไว้อีก

²² สุวภา แก้วสุข, “6 ตุลาคม 2519”, สารคดี, ปีที่ 12, ฉบับที่ 140, น. 90 – 112, (ตุลาคม 2539).

ทางหนึ่ง ใครขัดขึ้นจะถูกกระต๊อบไม่เว้นแม้แต่แพทย์อาสาซึ่งสวมชุดเขียวแตกต่างจากคนทั่วไป ทหารเหยียบบนร่างนับร้อยที่นอนคว่ำหน้าอยู่แน่นขนัด

หลังจากเหตุการณ์นองเลือดในการชุมนุมทางการเมืองทั้ง 3 ครั้งได้ผ่านพ้นไปแล้ว จนในระหว่างปี พ.ศ. 2540 ก็ยังคงมีเหตุการณ์การชุมนุมครั้งใหญ่ที่มีทั้งเป็นการชุมนุมโดยสงบ และเป็นการชุมนุมที่ก่อความวุ่นวาย อีกทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่ก็มีการเข้าสลายการชุมนุมอีก คือ ในเหตุการณ์การชุมนุมคัดค้านโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย - มาเลเซีย อำเภोजะนะ จังหวัดสงขลา กรณีการสลายการชุมนุมที่อำเภอดากใบ จังหวัดนราธิวาส เพื่อเรียกร้องให้ปล่อยตัวผู้รักษาความปลอดภัยของหมู่บ้านจำนวน 6 คน กรณีการสลายการชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุมพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (กลุ่มคนเสื้อเหลือง) ในวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2551 และการชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการแห่งชาติ (กลุ่มคนเสื้อแดง) ในปี พ.ศ. 2552 และ พ.ศ. 2553

การชุมนุมคัดค้านโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย - มาเลเซีย เกิดขึ้นเนื่องจากกลุ่มผู้ชุมนุมเห็นว่าโครงการดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ทรัพยากรท้องถิ่น วิถีชุมชนและสังคมอย่างรุนแรง กลุ่มผู้ชุมนุมประกอบไปด้วยประชาชนที่อาศัยอยู่ในอำเภोजะนะ จังหวัดสงขลา และประชาชนในบริเวณใกล้เคียงออกมาชุมนุมเรียกร้องและยื่นข้อเสนอต่อรัฐบาลไทยและรัฐบาลมาเลเซียเพื่อพิจารณาให้ยกเลิกโครงการดังกล่าว ในการชุมนุมเรียกร้องนี้หน่วยงานการปกครองได้ใช้แผนกรกฎ หรือแผนรักษาความสงบแห่งชาติเป็นแม่แบบในการรักษาความสงบเรียบร้อย การสลายการชุมนุมเกิดขึ้นขณะที่กลุ่มผู้ชุมนุมซึ่งโดยมากเป็นมุสลิม กำลังพักผ่อน รับประทานอาหารเย็น และประกอบพิธีละหมาดตามพิธีกรรมทางศาสนาอิสลาม เวลาประมาณ 20.00 นาฬิกา ของวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2545 ทั้ง ๆ ที่ยังไม่มีเหตุตามกฎหมายอย่างเพียงพอที่จะเป็นเงื่อนไขให้มีคำสั่งให้สลายการชุมนุมได้ เพราะโดยข้อเท็จจริงแล้วในขณะที่มีการสลายการชุมนุมกลุ่มผู้ชุมนุมได้หยุดรอผลการเจรจากับตัวแทนของรัฐบาลอยู่บริเวณหน้าแพ่งกันอย่างสงบ มิได้ทำร้ายเจ้าหน้าที่ตำรวจ ล้วงล้ำแดนกันจรรยา หรือก่อความวุ่นวายอื่นใด อันจะเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบออกคำสั่งให้ใช้กำลังให้มีการสลายการชุมนุมได้ตามกฎหมาย โดยการสั่งการและดำเนินการใช้กระบอกและไล่เป็นอาวุธเข้าผลักดัน ทบตี ทำร้ายร่างกายและทำลายรถยนต์ที่เป็นพาหนะเดินทางในการชุมนุม ตลอดจนรุกไล่ผู้ชุมนุมที่แตกหนีไปอีกเป็นระยะทางไกลอย่างต่อเนื่อง²³

²³ “ศาลอุทธรณ์ภาค 9 ยกฟ้องคดีท่อก๊าซจะนะ”, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 19.

ประท้วงเสียชีวิต ขณะทำการขนย้ายไปยังค่าย อิงคุทธรบริหาร อำเภอนองจิก จังหวัดปัตตานี จำนวน 78 ราย โดยญาติของผู้เสียชีวิตได้ฟ้องร้องต่อศาลในคดีแพ่งเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา ซึ่งได้มีการไกล่เกลี่ยคดีมาอย่างต่อเนื่องในรูปแบบการ สมานฉันท์ จนได้ข้อยุติคดีทางแพ่งเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2549 โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐยินยอม ชดเชยค่าเสียหายให้กับญาติผู้เสียชีวิต จำนวน 78 ราย รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 42 ล้านบาท ซึ่งก่อนหน้านี้หลังจากเกิดเหตุการณ์ที่ อำเภอตากใบ ทางฝ่ายรัฐได้จ่ายเงินชดเชยให้กับญาติของผู้เสียชีวิตไปแล้ว เป็นค่าปลงศพรายละ 30,000 บาท นอกจากนั้นเป็นเงินช่วยเหลือเยียวยาอีกราย ละ 400,000 บาท

การชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (กลุ่มคนเสื้อเหลือง) เป็นการเคลื่อนไหวทางการเมืองมีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านระบอบทักษิณ และคัดค้านการแก้ไข รัฐธรรมนูญเพื่อพอกความผิดให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องกับระบอบทักษิณ ในปี พ.ศ. 2551 กลุ่มคนเสื้อ เหลืองได้มีการชุมนุมยืดเยื้อ และจัดการชุมนุมหลายสถานที่ด้วยกัน จนกระทั่งในวันที่ 6 ตุลาคม กลุ่มคนเสื้อเหลืองซึ่งได้ชุมนุมอยู่ที่ทำเนียบรัฐบาล ได้ประกาศที่จะขัดขวางการเข้าประชุมของ สมาชิกรัฐสภา เพื่อมิให้รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยการเคลื่อนมวชนมาปิดล้อมอาคาร รัฐสภาตั้งแต่วันที่ 6 ตุลาคม รัฐบาลภายใต้การนำของนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ซึ่งได้ประกาศที่จะ แถลงนโยบายต่อรัฐสภา ในวันที่ 7 ตุลาคม นายชัย ชิดชอบ ประธานสภาผู้แทนราษฎรในฐานะ ประธานรัฐสภา ได้เรียกประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพื่อรับฟังการแถลงนโยบายของรัฐบาลในวันที่ 7 ตุลาคม เวลา 09.30 นาฬิกา และในวันนี้เองที่กลุ่มคนเสื้อเหลืองได้ถูกเจ้าหน้าที่สลายการชุมนุม เพื่อผลักดันกลุ่มผู้ชุมนุมเป็นการเปิดทางให้เข้าออกรัฐสภานั้นเป็นเหตุการณ์ที่เรียกกันว่า “7 ตุลา ทมิฬ” ปรากฏว่า มีการใช้แก๊สน้ำตา ชนิดยิงและขว้างทำให้มีผู้บาดเจ็บจำนวนมาก มีผู้บาดเจ็บขา ขาด นิ้วเท้าขาดและน้องเป็นบาดแผลฉกรรจ์ด้วย และมีผู้เสียชีวิต 2 ราย

เป็นที่น่าสังเกตว่า ก่อนการเข้าสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่นั้น กลุ่มผู้ชุมนุมมิได้มี พฤติการณ์จะบุกเข้าไปในรัฐสภา อีกทั้งในคืนวันที่ 6 กลุ่มแกนนำได้ประกาศออกเครื่องขยายเสียง มิให้กลุ่มผู้ชุมนุมบุกเข้าไปในรัฐสภา หรือใช้ความรุนแรง จนกระทั่งในเช้าวันที่ 7 กลุ่มผู้ชุมนุมได้นั่ง ชุมนุมกันอยู่ จนเจ้าหน้าที่ได้เข้าสลายการชุมนุมโดยการระดมยิงแก๊สน้ำตาเข้าไปหลายนัด ติดต่อกันเป็นเวลานาน การสลายการชุมนุมครั้งนี้มิได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือยัง มิได้มีการเจรจา หรือประกาศแจ้งเตือนก่อนเข้าสลายการชุมนุม อีกทั้งการปฏิบัติการเข้าสลายการ ชุมนุมของเจ้าหน้าที่ได้ใช้แก๊สน้ำตายิงเข้าใส่ และขว้างให้ไปถูกร่างกายของกลุ่มผู้ชุมนุมโดยตรง เป็นแนววิธึราบ ซึ่งตามปกติแล้วการใช้แก๊สน้ำตานี้จะต้องเป็นวิธีโค้ง ให้กระบอกบรรจุแก๊ส

น้ำตาตกลงมาบนพื้นก่อนให้แก๊สน้ำตาฟุ้งกระจายออกไป นอกจากนี้จากรายงานของผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนรายงานตรวจสอบที่ 519/2551 ต่อเหตุการณ์นี้ ยังได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอีกว่า ในการเข้าสลายการชุมนุมในวันเดียวกันนี้ ปรากฏว่ามี 2 ครั้งคือในช่วงเช้าครึ่งหนึ่ง และช่วงบ่ายอีกครั้งหนึ่ง โดยในแต่ละครั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจใช้วิธีการระดมยิงแก๊สน้ำตาเข้าใส่ฝูงชน โดยไม่มีการใช้มาตรการจากเบาไปหาหนักตามหลักการสลายการชุมนุมแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี ลักษณะการชุมนุมของกลุ่มคนเสื้อเหลืองนั้น มีการปิดสะพานมัฆวานรังสรรค์ ยึดทำเนียบรัฐบาล ยึดท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นสถานที่ชุมนุม และปิดท่าอากาศยานดอนเมือง สร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้ต้องเดินทาง นักท่องเที่ยว และสร้างความเสียหายให้แก่เศรษฐกิจของประเทศมูลค่ามหาศาลด้วย

นอกจากนี้ กลุ่มผู้ชุมนุมยังมีการตั้งด่านตรวจผู้ที่จะเข้าร่วมการชุมนุม และผู้รักษาความปลอดภัย (Guard) ซึ่งได้มีการนำตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเข้ามาก่อความไม่สงบมาซักถามและส่งเจ้าหน้าที่รัฐด้วย

อนึ่ง ในระหว่างที่มีการชุมนุมอยู่นั้น มีเหตุระเบิดขึ้นหลายครั้งทำให้ผู้ชุมนุมบางรายเสียชีวิต บางรายได้รับบาดเจ็บ แต่ไม่มีการดำเนินการใด ๆ จากรัฐเพื่อคุ้มครองดูแลความสงบของประชาชน

การชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (กลุ่มคนเสื้อแดง) มีวัตถุประสงค์ในการชุมนุมต่อต้านรัฐประหารที่เกิดขึ้นในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 และสนับสนุน พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร และต่อมาภายหลังได้ชุมนุมต่อต้านกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ณ บริเวณสนามหลวงในปี พ.ศ. 2551 เกิดการปะทะกันระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมสองกลุ่ม เมื่อได้เลิกการชุมนุมครั้งนั้นแล้ว ในวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2552 ก็ได้กลับมาชุมนุมอีกครั้งหนึ่งเพื่อขับไล่นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นคือ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ผู้ชุมนุมได้ชุมนุมกันเป็นเวลานาน ในระหว่างมีการชุมนุมนั้นรัฐบาลได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในหลายพื้นที่ จนกระทั่งในวันที่ 13 เมษายน ได้มีการเตรียมกำลังเจ้าหน้าที่ทหารเข้าสลายการชุมนุม ซึ่งในขณะที่มีการชุมนุมนั้นปรากฏเหตุการณ์ต่าง ๆ ว่า กลุ่มผู้ชุมนุมได้บุกยึดสถานที่จัดการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ณ โรงแรมรอยัลคลิฟ บีช รีสอร์ท พัทยา เมื่อวันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2552 มีการรุมทำร้ายบุคคลและ ทำลายทรัพย์สิน เช่น กรณีทุบรถยนต์ของนายกรัฐมนตรี และรถยนต์ของเลขาธิการนายกรัฐมนตรีพร้อมทั้งลากตัวออกมาจากรถด้วย มีการยึดรถประจำทาง เผาบาง

รถยนต์ เมาธประจำทางหลายสายในหลายจุด ราดน้ำมันถึงแก๊สพุ่งตัม นารถบรรทุกแก๊สแอลพีจี มาจอดใกล้แฟลตดินแดง มีการปะทะกันระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมและชาวบ้านที่ไม่พอใจกับการชุมนุม

สำหรับการสลายการชุมนุมเจ้าหน้าที่ทหารได้ใช้วิธียิงปืนขึ้นฟ้า ก่อนมีการใช้แก๊สน้ำตาเข้าสลายการชุมนุมในที่สุด²⁴ ในเหตุการณ์ครั้งนี้มีผู้ได้รับบาดเจ็บจำนวน 123 ราย และตาย 2 คน ซึ่งผู้เสียชีวิตนั้นก็เนื่องจากเข้าปะทะกับกลุ่มคนเสื้อแดงและถูกยิงเสียชีวิต มิใช่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ทหารแต่อย่างใด²⁵

ในระหว่างวันที่ 12 มีนาคม – 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 มีการชุมนุมของกลุ่มคนเสื้อแดงอีกครั้ง เรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีประกาศยุบสภา การชุมนุมจัดขึ้นบริเวณแยกผ่านฟ้าลีลาศ และแยกราชประสงค์ ลักษณะของการชุมนุมมีการขว้างปาสิ่งปฏิกูลเข้าไปยังบ้านพักอาศัยของนายกรัฐมนตรี เทเลือดที่ประตูทางเข้าทำเนียบรัฐบาลและอาคารที่ทำการพรรคประชาธิปัตย์ การบุกเข้าไปในโรงพยาบาล แห่ศพของผู้เสียชีวิตจากการสลายการชุมนุมรอบเมือง การปิดแยกผ่านฟ้าลีลาศ และปิดแยกราชประสงค์ทำให้ห้างสรรพสินค้าและสถานประกอบการหลายแห่งในบริเวณนั้นต้องปิดเป็นการชั่วคราว มีการจัดเตรียมการป้องกันและต่อต้านอำนาจรัฐ เช่น การใช้ยางล้อนยนต์และลวดหนามกันเป็นแนวyarobพื้นที่ที่มีการชุมนุม การเผายางรถยนต์กลางถนนให้เกิดควันเพื่อทำให้ทัศนวิสัยของเจ้าหน้าที่ไม่ชัดเจน การขว้างระเบิดที่กลุ่มผู้ชุมนุมได้จัดเตรียมไว้ มีการยึดอาวุธของราชการไว้ใช้ การจัดเตรียมอาวุธและเตรียมการป้องกันการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ การใช้ถ้อยคำรุนแรงก่อให้เกิดความเกลียดชังยุยงส่งเสริมให้ใช้ความรุนแรง ให้ข้อมูลอันเป็นเท็จแก่ผู้ร่วมชุมนุมด้วยกันเพื่อให้เชื่อว่าการกระทำของตนชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิที่จะกระทำเช่นนั้นได้ นอกจากนี้ยังพบว่า การจัดการชุมนุมยังมีชุดรักษาความปลอดภัยของกลุ่มเอง ผู้ชุมนุมบางส่วนต้องทำบัตรประจำตัวผู้ชุมนุม โดยต้องมอบบัตรประจำตัวประชาชนไว้ให้แก่ และผู้ที่ถูกยึดบัตรประชาชนไปแล้ว จะได้รับคำแนะนำให้ไปแจ้งความบัตรหาย แล้วให้ไปยื่นคำขอออกบัตรประจำตัวประชาชนใหม่

ระหว่างที่มีการชุมนุม มีเหตุความรุนแรงเกิดขึ้นหลายแห่ง เช่น เกิดเหตุระเบิดหลายครั้ง แต่ไม่ปรากฏว่าเป็นการยิงเข้าใส่กลุ่มผู้ชุมนุมแต่อย่างใด กลับเป็นการยิงใส่สถานที่สำคัญหลายแห่ง และกลุ่มประชาชนอื่น ๆ ที่มีได้เข้าร่วมในการชุมนุม

²⁴ “สงกรานต์เลือดสดทั่วกรุง”, ไทยโพสต์ 14 เมษายน 2552, น. 3.

²⁵ “เสื้อแดงสลายตัว”, ไทยโพสต์ 15 เมษายน 2552, น. 3.

ในวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 เกณฑ์ได้ประกาศยุติการชุมนุม สร้างความไม่พอใจให้แก่ผู้ชุมนุมเป็นอย่างมาก ผู้ชุมนุมบางส่วนได้เผาและทุบทำลายข้าวของของเอกชน เผาตู้โทรศัพท์หลายแห่ง ปะทะกำลังกับเจ้าหน้าที่ทหาร เกิดเหตุจลาจลรุนแรงทั่วกรุงเทพมหานคร ศูนย์การค้า เซ็นทรัลเวิลด์ โรงภาพยนตร์สยามสแควร์ อาคารตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย อาคารมาลีนนท์ สำนักงานสาขานาครกรุงเทพมหานครบางแห่ง สำนักงานสาขานาครไทยพาณิชย์ บางแห่ง สำนักงานสาขานาครนครหลวงไทยบางแห่ง ร้านสะดวกซื้อเซเว่น อีเลฟเว่นบางแห่ง อาคารลิโกลีย์ ห้างเซ็นเตอร์วัน และสถานที่อีกหลายแห่งถูกเผาทำลาย และยังพบว่าผู้ชุมนุมบางคนได้ฉวยโอกาสเข้าไปขโมยทรัพย์สินมีค่าจากห้างร้านต่าง ๆ อีกด้วย

สำหรับการดำเนินการของรัฐบาล ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหลายครั้ง และหลายพื้นที่ ในระหว่างนั้นมีการตั้งศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน (ศอฉ.) ขึ้นเพื่อเข้าคลี่คลายสถานการณ์ และแถลงการณ์ต่าง ๆ ให้ประชาชนได้รับทราบเป็นระยะ ๆ

จากการใช้สิทธิในการชุมนุม และการควบคุมดูแลผู้ชุมนุมของรัฐบาลนั้นยังคงมีปัญหาคือจะต้องศึกษาหลายหัวข้อด้วยกัน ทั้งในส่วนของกฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการชุมนุม ผู้ใช้สิทธิในการชุมนุมเอง ผู้ใช้อำนาจปกครอง รวมไปถึงปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วย ผู้เขียนจึงขอเสนอต่อไปนี้

4.3.1 ในแง่ของกฎหมายที่ใช้บังคับเรื่องสิทธิในการชุมนุม

กฎหมายที่ใช้เพื่อจำกัดสิทธิในการชุมนุมดังปรากฏให้เห็นนั้นมีหลายฉบับด้วยกัน เช่น พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ประมวลกฎหมายอาญา รวมไปถึงกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ด้วย

จะเห็นว่ากฎหมายที่นำมาใช้ในเรื่องการชุมนุมนั้นมีมากหลายฉบับ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเรื่องการชุมนุมโดยเฉพาะ จึงได้ใช้กฎหมายที่มีอยู่บังคับเอาแก่กรณีการใช้สิทธิในการชุมนุมด้วย แม้จะเคยมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ (พ.ศ. 2536) ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมในที่สาธารณะ (พ.ศ. 2550) แต่ก็ยังไม่ผ่านออกมาเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้ จนกระทั่งเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2553

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ซึ่งจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

การใช้สิทธิในการชุมนุมที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ผู้ใช้สิทธิจะต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ด้วย กฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการชุมนุมนั้น เป็นกฎหมายที่มีได้มุ่งโดยตรงต่อการใช้สิทธิที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นกฎหมายที่มีไว้ใช้บังคับเพื่อความสะดวก ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม การใช้สิทธิในการชุมนุมย่อมมีแนวโน้มว่าจะฝ่าฝืนกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวได้ ทำให้การใช้สิทธิในการชุมนุมมีข้อจำกัดยุ่งเหยิง และเนื่องจากมีกฎหมายหลายฉบับเช่นนี้ ผู้ชุมนุมอาจฝ่าฝืนกฎหมายได้โดยง่ายซึ่งจะทำให้การใช้เสรีภาพไม่ได้รับการคุ้มครอง ยังจะส่งผลให้ประชาชนไม่กล้าใช้สิทธินี้ด้วยเหตุนี้น่าจะกระทำการผิดกฎหมายอีกด้วย

4.3.2 ในแง่ของผู้ใช้สิทธิในการชุมนุม

หากการชุมนุมเป็นไปอย่างถูกต้อง อยู่ในขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองคุ้มครองไว้ ผู้ชุมนุมจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากกรณีการชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซ อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา กลุ่มผู้ชุมนุมได้ชุมนุมกันโดยสงบ มิได้มีการต่อต้านอำนาจรัฐ หรือมีพฤติการณ์ที่จะก่อให้เกิดความวุ่นวายแต่อย่างใด จนกระทั่งเจ้าหน้าที่ตำรวจได้เข้าสลายการชุมนุมขณะที่กลุ่มผู้ชุมนุมกำลังพักผ่อน รับประทานอาหารเย็น และทำพิธีละหมาดอันเป็นพิธีกรรมทางศาสนาอิสลาม เมื่อเกิดการปะทะกันระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เข้าสลายการชุมนุม ผู้ชุมนุมบางรายได้ใช้ไม้ตีและขว้างปาสิ่งของใส่เจ้าหน้าที่ตำรวจในขณะนั้นเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับบาดเจ็บและทรัพย์สินของทางราชการหรือของผู้อื่นเสียหาย ศาลอุทธรณ์ภาค 9 ได้พิจารณาว่าการกระทำของผู้ชุมนุมนั้นสืบเนื่องมาจากเจ้าพนักงานตำรวจเข้าสลายการชุมนุม อันมีลักษณะเป็นการโต้ตอบการจำกัดหรือขัดขวางสิทธิในการชุมนุมโดยชอบตามรัฐธรรมนูญ มิได้มีเจตนาทำร้ายหรือต่อสู้ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือทำให้ทรัพย์สินของทางราชการ หรือของผู้อื่นเสียหายแต่อย่างใด จึงไม่มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 215 และมาตรา 216 แต่อย่างใด

จากการสัมภาษณ์อาจารย์เพ็ญจันทร์ วัฒนมงคล²⁶ ซึ่งได้มีโอกาสเข้าไปสังเกตการณ์ และมีความเห็นเช่นเดียวกับกลุ่มผู้ชุมนุมคนเสื้อเหลืองที่สนามหลวง เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 ผู้ถูกสัมภาษณ์ทราบว่าสิทธิในการชุมนุมได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ และทราบว่า การใช้สิทธินั้นจะต้องเป็นไปโดยสงบ ปราศจากอาวุธและต้องไม่ใช้ความรุนแรง ทั้งยังต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือก่อความวุ่นวายแก่บุคคลอื่น สำหรับข้อจำกัดในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ถูกสัมภาษณ์ไม่ทราบว่า มีอยู่ อย่างไรก็ดี ในการเข้าร่วมการชุมนุม ผู้ถูกสัมภาษณ์ให้ความเห็นว่าการชุมนุมกระทำภายใต้กรอบของกฎหมาย กล่าวคือ ผู้ปราศรัยมิได้พูดให้เกิดความวุ่นวาย หรือปลุกระดมส่งเสริมให้เกิดความเกลียดชัง แต่มีลักษณะของการปลุกใจให้รักชาติบ้านเมือง มีความเชื่อมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การปราศรัยมิได้ใช้ถ้อยคำรุนแรง ส่วนใหญ่เป็นการให้ข้อมูล สะท้อนความคิดเห็นต่าง ๆ ที่มีต่อรัฐบาล กลุ่มผู้ชุมนุมที่นั่งฟังการปราศรัยมิได้มีพฤติกรรมว่าจะก่อความวุ่นวายใด ๆ จากการร่วมการชุมนุมในครั้งนี้เป็นไปด้วยดี นอกจากนี้ผู้ถูกสัมภาษณ์ยังมีความเห็นว่าสามารถใช้สิทธินี้ได้ อย่างอิสระมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา

คุณสุวัทนา คะเสนชาติ²⁷ ได้เข้าร่วมการชุมนุมของกลุ่มคนเสื้อแดงในช่วงระหว่างวันที่ 5 – 8 เมษายน พ.ศ. 2553 เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลประกาศยุบสภาซึ่งอยู่ภายใต้การนำของคุณอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี โดยได้ร่วมการชุมนุมบริเวณแยกผ่านฟ้าลีลาศ และแยกราชประสงค์ การตัดสินใจเข้าร่วมการชุมนุมของผู้ถูกสัมภาษณ์เป็นไปเพื่อสนับสนุนแนวความคิดของกลุ่มคนเสื้อแดงที่ไม่พอใจในการทำงานของรัฐบาล ผู้ถูกสัมภาษณ์ไม่ทราบว่าสิทธิในการชุมนุมได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ แต่มีความรู้สึกว่าการชุมนุมที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะเรียกร้องต่อรัฐบาลได้ ทั้งยังไม่ทราบว่า การใช้สิทธิในการชุมนุมมีหลักการใช้และข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญอย่างไร รู้เพียงว่าจะต้องไม่ใช้ความรุนแรงเท่านั้น ในการชุมนุมบริเวณแยกผ่านฟ้าลีลาศ และแยกราชประสงค์นั้น ผู้ถูกสัมภาษณ์ทราบว่า เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย แต่สมัครใจที่จะร่วมชุมนุม ทั้งยังได้กล่าวพาดพิงถึงการชุมนุมของกลุ่มคนเสื้อเหลืองที่ทำการปิดท่าอากาศยานสุวรรณภูมิว่าผิดกฎหมาย และในเมื่อเขาทำได้เราก็ทำได้ด้วย สำหรับการกล่าวคำปราศรัยของแกนนำนั้นมีการใช้ถ้อยคำ

²⁶ สัมภาษณ์ เพ็ญจันทร์ วัฒนมงคล, อาจารย์ประจำโรงเรียนเอกชนแห่งหนึ่ง, โทรศัพท์, 20 เมษายน 2553.

²⁷ สัมภาษณ์ สุวัทนา คะเสนชาติ, พนักงานโรงแรมเซนจูรี พาร์ค กรุงเทพมหานคร, โทรศัพท์, 20 เมษายน 2553.

หยาบคายบ้างตามบุคลิกลักษณะของผู้พูด แต่ทั้งนี้ในวันที่เข้าร่วมการชุมนุมไม่ปรากฏว่าผู้กล่าวคำปราศรัยเหล่านั้นได้ยุยงส่งเสริมให้ใช้ความรุนแรง หรือใช้กำลังต่อต้านรัฐ แต่เป็นการให้ข้อมูลและข้อเท็จจริง เพื่อพิจารณาเปรียบเทียบการทำงานของรัฐบาลในสมัยต่าง ๆ และมีการกล่าวถึงองค์มนตรีบางท่านด้วย

จากการสัมภาษณ์ และเหตุการณ์การชุมนุมที่ผ่านมาพบว่าประชาชนรับรู้ถึงการมีสิทธิในการชุมนุม แม้ไม่ทราบว่าเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม ทั้งนี้อาจเกิดจากทางปฏิบัติที่มีการใช้สิทธินี้มาเป็นระยะเวลานานพอสมควร จนมีผลต่อความรู้สึกของคนในสังคมว่าตนมีสิทธิที่จะกระทำได้อีกทั้ง ยังเข้าใจได้ว่าการใช้สิทธินี้จะต้องเป็นไปโดยสงบปราศจากอาวุธด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้ชุมนุมบางส่วนยังไม่มีความเข้าใจในการใช้สิทธินี้อย่างถูกต้องมากนัก และเป็นไปได้ที่ประชาชนไม่ทราบจริง ๆ ว่าการใช้สิทธิและเสรีภาพมีหลักการอย่างไรบ้าง รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพบางประการอาจมีข้อจำกัดการใช้ได้ ผู้ใช้สิทธิมีได้คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมและสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น

ลักษณะของการใช้สิทธิในการชุมนุมที่ผ่านมาได้มีการกระทำหลายลักษณะที่เป็นการใช้สิทธิโดยไม่ชอบ แบ่งพิจารณาออกเป็น 5 ประการดังนี้

(1) กระทบต่อความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงปลอดภัยสาธารณะ สร้างความหวาดกลัวแก่ประชาชนทั่วไป เช่น กรณีใช้ไม้ทุบรถยนต์ของนายกรัฐมนตรี และเลขาธิการนายกรัฐมนตรีพร้อมทั้งลากตัวออกมาจากรถด้วย ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นการกระทำที่มุ่งทำร้ายร่างกายและอาจหมายถึงชีวิต กรณีนำรถบรรทุกแก๊สเปิดวาล์วไว้บริเวณที่พักอาศัย และการเผาทำลายทรัพย์สินต่าง ๆ

(2) การปิดถนน และใช้ทางสาธารณะเป็นสถานที่ชุมนุม สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนทั่วไปเกินสมควร

(3) กระทบและละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น เช่น แทรกแซงความเป็นส่วนตัว ครอบครัว เคหสถาน เช่น กรณีการชุมนุมหน้าบริเวณบ้านพักของนายกรัฐมนตรี และขู่วางสิ่งปฏิญญาเข้าไปในบ้านพักอาศัยด้วย

(4) ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน เช่น เผาผลาญโดยสารประจำทาง ทูบรถยนต์

(5) มีการบุกยึดสถานที่สำคัญหลายแห่ง เช่น ทำเนียบรัฐบาล ท่าอากาศยาน สถานที่จัดการประชุมสุดยอดผู้นำระหว่างประเทศ โรงพยาบาล เป็นต้น

มีกรณีที่ต้องพิจารณาอีกต่อไปว่า การใช้เลือดเทบริเวณประตูทางเข้าทำเนียบรัฐบาล และอาคารที่ทำการของพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเลือดที่ใช้ได้มีการโฆษณาจากแกนนำผู้ชุมนุมขอ

บริจาคเลือดจำนวน 1 ล้านมิลลิลิตร เป็นการกระทบต่อสาธารณสุข (Public Health) และศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่ด้วย ซึ่งได้มีการประกาศเตือนจากกระทรวงสาธารณสุขว่าอาจเป็นการแพร่กระจายของเชื้อโรค และจากผลการตรวจเลือดที่นำไปใช้พบเชื้อโรคต่าง ๆ เช่น เชื้อ HIV เชื้อไวรัสตับอักเสบบี เป็นต้น รวมไปถึงการนำศพของผู้เสียชีวิตให้ไปรอบกรุงเทพมหานครซึ่งมิได้เป็นการแห่หรือเดินขบวนประกอบศาสนกิจพิธีแต่อย่างใดเป็นการกระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่

นอกจากนี้ยังมีกรณีอื่น ๆ ที่ต้องพิจารณาอีก เช่น การยึดบัตรประจำตัวประชาชนเพื่อแลกกับการทำบัตรประจำตัวผู้ชุมนุม แล้วมีการแนะนำให้แจ้งบัตรหายแล้วขอออกบัตรใหม่ การให้ค่าตอบแทนในการเข้าร่วมการชุมนุม การพูดจาให้เกิดความเกลียดชัง กล่าวพาดพิงถึงบุคคลอื่นในทางเสียหาย ผู้เขียนมีความเห็นว่าเหล่านี้เป็นลักษณะของการใช้สิทธิที่มีขอบทั้งสิ้น สำหรับกรณีการจ่ายค่าตอบแทนในการมาร่วมชุมนุมหรือการตั้งรางวัลให้แก่ผู้ที่ยอมเสียชีวิตในการต่อต้านอำนาจรัฐเมื่อเข้าสู่สลายการชุมนุมนั้น ผู้เขียนเห็นว่ามิใช่เป็นการใช้สิทธิในการชุมนุมอย่างแท้จริง เนื่องจากการชุมนุมนั้นมีวัตถุประสงค์ร่วมเพื่อแสดงออกถึงพลังแห่งความคิดออกสู่สังคม หรือเข้าไปชุมนุมเพื่อรับทราบความคิดเห็นของกลุ่ม มิใช่การแสวงหาผลประโยชน์เป็นค่าตอบแทน

4.3.3 ในแง่ของผู้ใช้อำนาจปกครอง

จากการสัมภาษณ์สอบถาม ร.ต.ท. มีเกียรติ ประพฤติดี²⁸ (รองผู้บังคับกองร้อยกองร้อยที่ 2 กองกำกับการควบคุมฝูงชนที่ 1 กองบังคับการอารักขาและควบคุมฝูงชน) ในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมนั้นเป็นดังนี้

ในขั้นแรกก่อนมีการชุมนุมเจ้าหน้าที่ตำรวจจะได้รับทราบข้อมูลว่าจะมีการชุมนุมจากแหล่งข่าวต่าง ๆ ซึ่งจะให้รายละเอียดว่า จะมีผู้เข้าร่วมชุมนุมประมาณเท่าใด มีใครเป็นแกนนำ และมีวัตถุประสงค์ในการชุมนุมเพื่ออะไร เช่น ชุมนุมเพื่อยื่นหนังสือ ชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ชุมนุมประกาศเรื่องราวร้องทุกข์ และใครเป็นบุคคลสำคัญซึ่งเป็นเป้าหมายของกลุ่มผู้ชุมนุม (VIP) ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องคุ้มกันบุคคลดังกล่าว เช่น กลุ่มผู้ชุมนุมทำการประท้วงหน้ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยต้องการยื่นหนังสือต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและ

²⁸ สัมภาษณ์ ร.ต.ท. มีเกียรติ ประพฤติดี, รองผู้บังคับกองร้อย กองร้อยที่ 2 กองกำกับการควบคุมฝูงชนที่ 1 กองบังคับการอารักขาและควบคุมฝูงชน, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 3 พฤศจิกายน 2552.

สหกรณ์ ดังนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็เป็น VIP ในกรณีนี้ อนึ่ง หาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงให้ตัวแทนออกมาจับ ตัวแทนคนนั้นก็จะเป็น VIP ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้อง ให้การคุ้มกัน ดูแลรักษาความปลอดภัย

เมื่อได้รับข้อมูลมาแล้วจากนั้นจะคำนวณว่าจะต้องใช้กำลังเจ้าหน้าที่ในการดูแล รักษาความปลอดภัยต้องมีจำนวนเป็นเท่าใด ซึ่งตามธรรมดาปกติแล้ว ภารกิจหลักของเจ้าหน้าที่ ตำรวจคือ การดูแลรักษาความปลอดภัย เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ได้รับคำสั่งให้ดูแลฝูงชน หรือการชุมนุม นั้นจะปฏิบัติตามขั้นตอนการปฏิบัติการซึ่งมี 4 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

(1) ขั้นตอนการเตรียมการ

ขั้นเตรียมการนี้จะมีการเตรียมกองร้อยควบคุมฝูงชนในการรักษาความปลอดภัยทั้ง ของผู้ชุมนุม และประชาชนทั่วไปที่อยู่ในพื้นที่ที่จะมีการชุมนุม กำลังเจ้าหน้าที่ที่ใช้ในส่วนนี้จะใช้ เจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องที่ก่อน ถ้าไม่พอ หรือคาดเดาได้ว่ากลุ่มผู้ชุมนุมจะมีจำนวนมากเกินกำลัง ก็ จะต้องขอกำลังเสริมจากหน่วยอื่นๆ ขั้นตอนการเตรียมการนี้เป็นขั้นตอนก่อนการชุมนุมจะเริ่มขึ้น

(2) ขั้นตอนการป้องกัน

ขั้นตอนการป้องกันเป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นในระหว่างมีการชุมนุม โดยจะมีการกันเขต พื้นที่รอบๆ บริเวณที่มีการชุมนุม โดยแบ่งพื้นที่ออกเป็น 3 พื้นที่ คือ พื้นที่หวงห้าม พื้นที่ห้ามเข้า และพื้นที่ห้ามเข้าเด็ดขาด (หรือเรียกอีกอย่างว่าพื้นที่แตกหัก) อย่างไรก็ตามหากเหตุการณ์รุนแรงถึง ขั้นกลุ่มผู้ชุมนุมมีการเคลื่อนที่ดันเข้ามาถึงพื้นที่ห้ามเข้าเด็ดขาด เจ้าหน้าที่ตำรวจก็ยังไม่อาจจะ จับกุมผู้ชุมนุมผู้หนึ่งผู้ใดได้ หรือไม่อาจใช้กำลังเข้าสลายกลุ่มผู้ชุมนุมได้เลย เว้นแต่กลุ่มผู้ชุมนุมผู้นั้นจะได้กระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องของการกระทำผิดตามกฎหมายอาญา เจ้าหน้าที่ตำรวจมี อำนาจจับได้ตามกฎหมายอยู่แล้ว แต่หากเป็นกรณีการชุมนุมนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจทำได้เพียงการ ยื่นคุมกำลังรักษาการณ์เท่านั้น ส่วนการเข้าสลายการชุมนุมจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีคำสั่งจากหน่วย เหนือ หรือผู้บังคับบัญชาที่อยู่เหนือขึ้นไปก่อน ซึ่งเรียกว่าผู้บัญชาการเหตุการณ์ ซึ่งเป็นผู้ได้รับ รายงานสถานการณ์ต่าง ๆ จากผู้ใต้บังคับบัญชา

ในขั้นตอนนี้ อาจจะมีการเจรจาด้วย กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ตำรวจจะมีการแจ้งเตือน ให้กลุ่มผู้ชุมนุมทราบเป็นระยะ เช่นว่า คุณมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญ แต่ไม่สามารถกระทำความ ผิดกฎหมายได้ ขณะนี้คุณได้ทำเกินกว่าสิทธิที่คุณมี ขอให้หยุด เป็นต้น ซึ่งการเจรจานี้ อาจเกิดขึ้นจาก การที่กลุ่มผู้ชุมนุมผลักดันเข้าไปในพื้นที่ห้ามเข้า หรือถึงพื้นที่ห้ามเข้าเด็ดขาดแล้ว หากผู้ชุมนุม ยอมหยุด การเจรจานั้นก็สัมฤทธิ์ผล แต่หากกลุ่มผู้ชุมนุมยังผลักดันเข้ามาอีก หรือไม่ยอมหยุดก็ นำไปสู่ขั้นตอนต่อไป

(3) ขั้นตอนการปราบปราม

ขั้นตอนนี้เกิดจากการเจรจาในข้อ (2) ไม่เป็นผลแล้ว ถือว่าเป็นสถานการณ์รุนแรง เจ้าหน้าที่ตำรวจจะดำเนินขั้นตอนการปราบปรามจากเบาไปหาหนัก ซึ่งมี 7 ลำดับด้วยกันดังนี้

(ก) ประกาศสถานการณ์ มีการแจ้งเตือน

(ข) ใช้คลื่นเสียงรบกวนกลุ่มผู้ชุมนุม

(ค) ใช้น้ำ หรือการฉีดน้ำ โดยใช้ในการสลายฝูงชน ต้องใช้แรงดันน้ำเท่าที่จำเป็น และไม่ฉีดน้ำไปบริเวณอวัยวะบอบบาง เช่นที่หน้า ดวงตา เป็นต้น

(ง) ใช้แก๊สน้ำตา การใช้แก๊สน้ำตาแบบขว้างจะต้องมีระยะขว้างต่ำที่สุดไม่ใกล้กว่า 25 เมตร มีมุมขว้าง และหลีกเลี่ยงการขว้างไปโดนตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

(จ) ใช้กระสุนยาง ให้ยิงต่อเป้าหมายที่ทำการคุกคามต่อชีวิตฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจ กำหนดเป้าหมายชัดเจน จะไม่แยกแยะ หรือเล็งไม่เลือกเป้าหมายไม่ได้ ไม่ใช้การยิงแบบอัตโนมัติ ต้องเล็งกระสุนยางให้กระทบส่วนล่างของร่างกายเท่านั้น เช่นที่ขา ไม่ควรยิงในระยะใกล้กว่า 20 เมตร เว้นแต่มีภัยคุกคามอย่างร้ายแรง และทันทีต่อชีวิตซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

(ฉ) ใช้โล่ผลักดัน ใช้ในกรณีตั้งรูปขบวนเพื่อผลักดันกลุ่มฝูงชนให้ออกจากพื้นที่

(ช) ใช้กระบอง การใช้กระบองนี้ให้ใช้ผลักดันกลุ่มคนออกจากพื้นที่ ใช้เมื่อจำเป็น และต้องแจ้งเตือนก่อน เว้นแต่สถานการณ์ไม่เอื้ออำนวย และต้องใช้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุภารกิจ หากจำเป็นต้องทำการตี ต้องไม่ตีที่อวัยวะสำคัญ ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรือทำให้พิการ

หากยังไม่อาจควบคุมสถานการณ์ได้และรุนแรงขึ้น ก็จะมีการแนะนำให้รัฐประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ และหากยังไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้อีก ก็อาจมีการขอให้ประกาศกฎอัยการศึก เมื่อประกาศกฎอัยการศึกแล้ว ทหารจะเป็นผู้มีอำนาจเข้ามาควบคุมสถานการณ์ เจ้าหน้าที่ตำรวจหมดอำนาจหน้าที่ แต่สามารถเป็นผู้ช่วยทหารได้

เมื่อผ่านขั้นตอนที่ (3) ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีการสลายฝูงชน หรือฝูงชนเลิกชุมนุมกันแล้ว ก็เข้าสู่ขั้นตอนสุดท้าย นั่นคือขั้นตอนการฟื้นฟู

(4) ขั้นตอนการฟื้นฟู

เมื่อผ่านเข้าสู่ขั้นตอนการฟื้นฟูก็เป็นขั้นตอนหลังการชุมนุมเสร็จสิ้นไปแล้ว มีเพื่อให้สถานการณ์กลับสู่ภาวะปกติ โดยจะมีการส่งกำลังเข้าฟื้นฟูในพื้นที่ มีการซ่อมแซม รวมไปถึงประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ ร.ต.ท. มีเกียรติ ประพฤติดี มีความเห็นว่า การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จริง ๆ แล้วก็เพื่อรักษาการณ์ ดูแลสถานการณ์ คอยให้ความปลอดภัย ความสะดวกแก่ประชาชน ทั้งกลุ่มผู้ชุมนุม และประชาชนคนอื่นที่มีได้เข้าร่วมในการชุมนุมด้วย ถึงแม้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจจะมีแนวทางในการปฏิบัติงาน แต่การทำงานก็เป็นไปอย่างไม่สู้สะดวกมากนัก หากการชุมนุมมีเหตุการณ์รุนแรง หรือมีแนวโน้มจะมีเหตุการณ์รุนแรง เนื่องจากไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมโดยตรง ซึ่งจะช่วยให้การประเมินสถานการณ์ เป็นไปอย่างชัดเจนมากขึ้น เท่าที่ผ่านมาการทำงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างยากลำบากเนื่องจากหากปฏิบัติตามคำสั่ง และกระทำตามหน้าที่ แต่ผลการทำงานไม่ถูกใจประชาชน เห็นว่ากระทำรุนแรงเกินกว่าเหตุ จึงไม่สามารถจะปฏิบัติงานได้อย่างสะดวก และเกรงว่าจะถูกสอบสวนเอาความผิดว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทำให้เจ้าหน้าที่หมดขวัญกำลังใจ ไม่กล้าจะกระทำการใด ซึ่งในระหว่างที่มีการชุมนุมได้มีข่าวต่าง ๆ ออกมาแถลงว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจต้อง “ใช้เกียรติว่าง” เนื่องจากไม่ทราบว่าจะต้องทำอะไร ไม่ว่าจะทำหรือไม่ทำก็โดนวิพากษ์วิจารณ์การทำงานทั้งสิ้น

สำหรับการชุมนุมของกลุ่มคนเสื้อแดงระหว่างเดือนมีนาคม – พฤษภาคม พ.ศ. 2553 นั้นรัฐบาลได้ตั้งศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน (ศอฉ.) ขึ้น โดยได้มีการแถลงการณ์แก่ประชาชนถึงวิธีดำเนินการต่าง ๆ และแผนการสลายการชุมนุม ซึ่งในแผนการสลายการชุมนุมนั้นได้มีการทำความเข้าใจกันว่าจะต้องใช้มาตรการจากเบาไปหาหนักตามหลักสากล ต้องดำเนินการพอสมควรแก่เหตุ และต้องแสดงให้เห็นชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่มิได้มุ่งหมายทำร้ายเอาชีวิตผู้ชุมนุม ซึ่งตลอดระยะเวลาของการชุมนุม ได้มีการประกาศจาก ศอฉ. หลายครั้งว่า การชุมนุมของกลุ่มคนเสื้อแดงมิได้อยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญ เป็นการชุมนุมโดยมิชอบ มีการจัดรถโดยสารไว้สำหรับผู้ชุมนุมที่ต้องการเดินทางกลับภูมิลำเนา โดยในวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 ได้มีการแถลงการณ์ดำเนินการตัดน้ำตัดไฟบริเวณที่มีการชุมนุม หลังจากนั้นได้มีการเข้าควบคุมพื้นที่หลายแห่ง จนในที่สุดได้เข้าสลายการชุมนุมโดยทหารพร้อมกับการประกาศยุติการชุมนุมของแกนนำในวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2553

ปัญหาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการดูแลควบคุมฝูงชนคือขอบเขตอำนาจนั้นมีมากน้อยเพียงไร และหากต้องเข้าปฏิบัติหน้าที่เข้าสลายการชุมนุมจะต้องกระทำลักษณะใด ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หากการชุมนุมไม่มีลักษณะฝ่าฝืนหลักการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแล้วเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมไม่มีอำนาจจำกัด หรือเข้าสลายการชุมนุมเลย แต่หากกรณีปรากฏว่าการชุมนุมนั้นดำเนินไปเกินขอบเขตของการใช้สิทธิแล้ว จะต้องขึ้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมายกล่าวคือให้มีการประกาศ เจรจา แจ้งเตือนกลุ่มผู้ชุมนุมก่อน ในการเข้าสลายการชุมนุมกลุ่มคน

เสื้อเหลือง วันที่ 7 ตุลาคม 2551 ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นนั้น ไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ได้ขอเจรจา หรือมีการประกาศเตือนก่อน ซึ่งการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่มิได้เป็นไปตามระเบียบขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่เลย จึงเป็นปัญหาของความชัดเจนในขั้นตอนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่นั่นเอง

นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่ต้องพิจารณาอีกว่า เครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ในการสลายการชุมนุมเหมาะสมแล้วหรือไม่ จากการรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนรายงานตรวจสอบที่ 519/2551 ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พบว่าแก๊สน้ำตาที่เจ้าหน้าที่ใช้สลายการชุมนุมในวันที่ 7 ตุลาคม นั้นมีส่วนประกอบของสารประกอบวัตถุระเบิด TNT (Trinitrotolune) ด้วย ซึ่งทำให้ชาขาด นอกจากนี้วิธีการใช้แก๊สน้ำตาของเจ้าหน้าที่ยังใช้ผิดวิธีอีกด้วย กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ระดมยิงและขว้างแก๊สน้ำตาเป็นจำนวนมาก เข้าใส่กลุ่มผู้ชุมนุมในแนวราบ ทำให้เกิดการบาดเจ็บ และเสียชีวิตดังกล่าว

ปัญหาในส่วนของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต่อกลุ่มผู้ชุมนุม ผู้เขียนเห็นว่า เจ้าหน้าที่มีปัญหาเรื่องความเข้าใจ การสื่อสาร และการใช้เครื่องมืออุปกรณ์ ดังจะเห็นได้จากกรณีการสลายการชุมนุมที่อำเภอดงรักจากภาพบันทึกการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ในขณะนั้น กลุ่มผู้ชุมนุมซึ่งส่วนใหญ่เป็นมุสลิมที่อยู่ในระหว่างถือศีลอด มีสภาพร่างกายอ่อนล้า เจ้าหน้าที่ได้เข้าทำร้ายด้วยการใช้เท้าเตะผู้ชุมนุมคนหนึ่งที่นั่งคุกเข่าอยู่ ไม่มีพฤติกรรมต่อต้านหรือจะทำร้ายเจ้าหน้าที่ ขณะผู้ชุมนุมอีกรายหนึ่งนอนลงเขามีอวัยวะบนศีรษะ เจ้าหน้าที่วิ่งเข้าไปเตะซ้ำอีก²⁹ เมื่อจับตัวผู้ชุมนุมแล้ว ยังบังคับให้ถอดเสื้อ และกลิ้งไปกับพื้น สุดท้ายแล้วให้นอนคว่ำลงกับที่ริมตลิ่งร่างกายท่อนล่างแช่อยู่ในน้ำ การขมขยผู้ชุมนุมเหล่านี้ยังกระทำด้วยการให้นอนซ้อนทับกัน 4 – 5 ชั้น เดินทางระยะทางประมาณ 150 กิโลเมตร เห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่มิได้คำนึงถึงสภาพร่างกาย หรือจิตใจของกลุ่มผู้ชุมนุมเลย แม้การกระทำของเจ้าหน้าที่บางนายที่ทำร้ายผู้ชุมนุมจะกระทำโดยพลการ แต่ก็สะท้อนถึงความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานที่มิได้คำนึงถึงสิทธิมนุษยชนด้วย

4.3.4 ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อประชาชนนั้นยังเป็นปัญหาในสังคมไทยอยู่ ด้วยว่าสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องใหม่ และลักษณะการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในอดีตนั้นมิได้มีการ

²⁹ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และวันชัย สอนศิริ (ผู้ดำเนินรายการ), “รายการคลายปม: การจัดการ การชุมนุม? [รายการโทรทัศน์]”, กรุงเทพมหานคร: บริษัท วีโอซีดิค จำกัด, (11 เมษายน 2553).

คำนึงถึงหลักการนี้ เมื่อมีเหตุจำเป็นต้องปะทะหรือใช้กำลังกับประชาชนทั่วไปที่ใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ ย่อมกระทำการรุนแรงเกินควร กับประชาชนธรรมดาที่ไม่มีอาวุธ หรือความรู้เรื่องการต่อสู้ ป้องกันตัว

สำหรับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมนั้น โดยส่วนมากมักเกิดขึ้นขณะที่มีการสลายการชุมนุม ซึ่งที่ผ่านมาการละเมิดสิทธิมนุษยชนหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่จะไม่ถูกทรมานหรือได้รับการปฏิบัติที่ต่ำช้าหรือไร้มนุษยธรรม สิทธิในชีวิต และร่างกาย ซึ่งเหล่านี้เป็นสิทธิเด็ดขาด และเป็นรากเหง้าสำคัญอย่างยิ่งต่อหลักสิทธิมนุษยชน

การกระทำอันเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ได้แก่การกระทำที่หลู่เกียรติ ซึ่งมีลักษณะของการกระทำเสมือนว่าเขามีเชื้อคน หรือเป็นการกระทำที่ไม่ใช่ลักษณะที่จะปฏิบัติต่อมนุษย์ด้วยกัน เช่น การสลายการชุมนุมที่อำเภอดากใบ เป็นการปฏิบัติที่ต่ำช้า ไร้มนุษยธรรมเป็นอย่างมาก มีลักษณะเข้าทำร้ายประชาชนตะลึงระ และการขนย้ายผู้ถูกควบคุมตัวที่ให้นอนทับกันเป็นชั้น ๆ โดยเป็นที่ประจักษ์ได้ว่า ปกติแล้วการขนย้ายคน จะให้ผู้ถูกควบคุมตัวนั่ง หรือยืนไป มิใช่ให้นอนซ้อนทับกันไป

การละเมิดต่อสิทธิในชีวิต และร่างกาย นั้นคือเข้าทำร้าย หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อร่างกาย หรือมุ่งหมายเอาชีวิต เช่น กรณีการสลายการชุมนุมกลุ่มคนเสื้อเหลืองในวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2551 ด้วยการระดมยิงแก๊สน้ำตาเข้าใส่กลุ่มผู้ชุมนุมในแนวราบ ซึ่งลักษณะของการปฏิบัติหน้าที่นั้นย่อมสังเกตเห็นได้ว่าผู้ชุมนุมจะได้รับบาดเจ็บ และอาจเสียชีวิต ซึ่งในขณะที่เกิดเหตุผู้ชุมนุมมิได้มีพฤติการณ์จะเข้าต่อสู้เจ้าหน้าที่ และไม่ปรากฏว่ามีการใช้อาวุธต่อสู้กับเจ้าหน้าที่ อีกทั้งกระบวนการเข้าสลายการชุมนุมก็ได้เป็นไปตามหลักสากลที่จะต้องใช้มาตรการจากเบาไปหาหนักก่อนเลย

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นทำให้เห็นว่า เมื่อมีการชุมนุมเกิดขึ้น จะต้องพิจารณาบุคคล 3 ฝ่ายด้วยกัน กล่าวคือ ผู้ใช้สิทธิ บุคคลอื่นที่มีได้เข้าร่วมในการชุมนุม และรัฐ ซึ่งทั้ง 3 ฝ่ายนี้ต่างฝ่ายต่างก็มีภารกิจของตนที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ ผู้ใช้สิทธิได้ใช้ไปเพื่อแสดงความคิดเห็นของกลุ่มตนออกมา ในขณะที่บุคคลอื่น ๆ นั้นก็ต้องได้รับการคุ้มครองในการที่ดำเนินชีวิตตามปกติตามธรรมดาของตน ซึ่งต้องได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันมิใช่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะมีสิทธิพิเศษเหนืออีกฝ่ายหนึ่ง และสุดท้ายคือ รัฐ ซึ่งมีหน้าที่ต้องดำเนินการบริหารจัดการต่าง ๆ ในเรื่องความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยสาธารณะ การควบคุมดูแลการใช้สิทธิให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และคุ้มครองดูแลประชาชนของตนด้วย

4.4 การปฏิบัติตามกติกาว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 ของประเทศไทย

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องที่ต้องได้รับความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศจากทุกฝ่ายเพื่อให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองอย่างแท้จริง และนับได้ว่าองค์การสหประชาชาติเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมากที่ทำให้สิทธิมนุษยชนกลายมาเป็นสิทธิตามกฎหมาย โดยการจัดทำเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศเพื่อส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรง สนธิสัญญาระหว่างประเทศอันเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนภายใต้การดำเนินการขององค์การสหประชาชาติมีหลากหลายฉบับเช่น Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Convention on the Rights of Child, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights และ International Covenant on Civil and Political Rights ฉบับที่ศึกษานี้ด้วย

ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีกติกาโดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2539 และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทย วันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2540 โดยได้ทำถ้อยแถลงตีความไว้ 4 ประเด็น คือ³⁰

ข้อ 2 วรรค 1 เรื่องสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (right to self – determination) ได้ตีความตามปฏิญญาและแผนปฏิบัติการเวียนนา กล่าวคือ มิได้ตีความว่า “อนุญาตหรือสนับสนุนการกระทำใด ๆ ที่จะเป็นการแบ่งแยกหรือทำลายบูรณภาพแห่งดินแดนหรือเอกภาพทางการเมืองของรัฐเอกราชอธิปไตย ทั้งนี้ ไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วน”

ข้อ 6 วรรค 5 การห้ามประหารชีวิตผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ประเทศไทยแถลงตีความว่าประมวลกฎหมายอาญาของไทย กำหนดว่าเด็กอายุ 14 ปี ไม่ต้องรับโทษ เด็กอายุ 14 – 17 ปี ศาลสามารถลดโทษลงกึ่งหนึ่ง ส่วนผู้ที่มีอายุเกิน 17 ปี แต่ไม่เกิน 20 ปี ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจลดโทษหรือไม่ก็ได้ รวมถึงโทษประหารชีวิต

ข้อ 9 วรรค 3 การนำตัวผู้ต้องหาเข้าสู่การพิจารณาคดี “โดยพลัน” ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย ได้ให้อำนาจพนักงานสอบสวนควบคุมตัวผู้ต้องหาก่อนนำตัวไปศาลได้ 48 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับเดินทางมาถึงที่ทำการของพนักงานฝ่ายปกครอง

³⁰ อัจฉรา ฉายากุล และคณะ, พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา กรมการศาสนา, 2546), น. 22 – 23.

หรือตำรวจ และสามารถขยายเวลาการควบคุมตัวไว้ได้ไม่เกิน 7 วัน จากนั้นต้องนำตัวมาขออนุญาตจากศาลเพื่อฝากขังต่อไป แต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 237 ได้กำหนดให้พนักงานสอบสวนควบคุมตัวผู้ต้องหาได้เพียง 48 ชั่วโมง ซึ่งถือว่าคุ้มครองกรณีนี้แล้ว

ข้อ 20 วรรค 1 เรื่องห้ามการโฆษณาชวนเชื่อเพื่อทำสงคราม รัฐบาลไทยได้ตีความหมายถึง “สงครามตามที่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ” ดังนั้น จึงไม่รวมถึงสงครามเพื่อป้องกันตนเองในกรณีไทยจำเป็นต้องประชาสัมพันธ์และชักชวนให้ประชาชนรักชาติในกรณีที่ต้องทำสงครามเพื่อป้องกันการรุกรานจากประเทศอื่น

ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามกติกาฉบับนี้ มีหลักการที่รัฐภาคีจะต้องให้ความเคารพและให้ความมั่นใจแก่ผู้ที่อยู่ในรัฐนั้นว่ารัฐจะเคารพในสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ โดยปราศจากความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติ พื้นฐานทางสังคม ทรัพย์สิน กำเนิดหรือสถานะอื่น ๆ ของบุคคล ในกรณีที่รัฐได้ละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามกติกาฉบับนี้ รัฐจะต้องให้การเยียวยาแก้ไขในผลที่เกิดจากการละเมิดด้วย อันเป็นหลักการใหญ่ที่กล่าวไว้ในข้อ 2 – 5

สำหรับสิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ ที่ได้รับการรับรองไว้ในกติกาฉบับนี้อยู่ในข้อ 6 – 27 ประกอบด้วยสิทธิในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน การเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมไปถึงการรับรองสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ อันบุคคลพึงได้รับการคุ้มครองและรับรองจากรัฐ เช่น การห้ามมิให้มีการประกอบอาชญากรรมทำลายล้างเผ่าพันธุ์ การทรมาน หรือกระทำการโหดร้ายขัดต่อมนุษยธรรม หรือการลงโทษที่ขัดต่อศีลธรรม การมิให้นำบุคคลลงเป็นทาส สิทธิในเสรีภาพแห่งความมั่นคงแห่งตน ห้ามมิให้มีการจับกุมหรือคุมขังโดยพลการ ห้ามมิให้มีการจำคุกเนื่องจากการไม่สามารถชำระหนี้ตามสัญญา เสรีภาพในการย้ายถิ่นฐาน และการเลือกที่อยู่อาศัยภายในรัฐ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเปิดเผยและเป็นธรรมโดยศาลซึ่งเป็นองค์กรอิสระ การห้ามมิให้มีการแทรกแซงเรื่องส่วนตัว ครอบครัว เคหสถาน หรือการติดต่อสื่อสารโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เสรีภาพในความคิด มโนธรรม ศาสนา เสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพในการแสวงหาและรับข้อมูล สิทธิในการชุมนุม เสรีภาพในการสมรสของชายและหญิงที่อยู่ในวัยที่จะสมรสกันได้ สิทธิในการออกเสียงหรือได้รับเลือกตั้งตามโอกาส สิทธิในการมีส่วนร่วมในรัฐกิจ และการเข้าถึงบริการสาธารณะโดยเสมอภาค สิทธิของชนกลุ่มน้อยในการมีวัฒนธรรม ภาษา และศาสนาของตนเอง เหล่านี้เป็นสิทธิและเสรีภาพที่พลเมืองของรัฐจะต้องได้รับการรับรองและคุ้มครอง เป็นสิทธิอันเกี่ยวกับในการดำเนินชีวิตของบุคคล การมีครอบครัว การสื่อสาร การเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ เสรีภาพต่าง ๆ ในทางความคิด การกระทำต่าง ๆ และสิทธิที่จะมีส่วนร่วมทางการเมือง

ในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีกติกานับนี้อยู่ในข้อ 28 – 45 ซึ่งได้กล่าวถึงการตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจำนวน 9 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งและสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ มีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในกติกา รวมถึงพันธกรณีที่รัฐภาคีเสนอรายงาน

รัฐภาคีมีหน้าที่ตามข้อ 40 ในการส่งรายงานว่าด้วยมาตรการต่าง ๆ ซึ่งรัฐได้รับไว้ในอันที่จะทำให้สิทธิที่ได้รับรองไว้ในกติกานี้เป็นผลจริง และว่าด้วยความก้าวหน้าในการอุปโภคสิทธิเหล่านั้น ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ระยะด้วยกัน กล่าวคือ ภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่กติกานี้มีผลใช้บังคับกับประเทศไทย นั่นคือ ประเทศไทยได้ส่งรายงานฉบับแรกนี้ไปแล้วในวันที่ 28 มกราคม พ.ศ.2541 ส่วนอีกระยะหนึ่งคือ เมื่อใดก็ตามที่คณะกรรมการร้องขอ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการศึกษารายงานที่รัฐภาคีได้เสนอ คณะกรรมการจะจัดส่งรายงานของตนและความเห็นทั่วไปตามที่เห็นสมควรไปยังรัฐภาคีนั้น ๆ คณะกรรมการอาจส่งความเห็นดังกล่าวพร้อมด้วยสำเนารายงานที่ได้รับจากรัฐภาคีแห่งกติกานี้ไปยังคณะมนตรีเศรษฐกิจ และสังคมด้วย และรัฐภาคีแห่งกติกานี้อาจเสนอข้อสังเกตต่อความเห็นที่ได้ให้ไว้ต่อคณะกรรมการด้วยก็ได้ สำหรับการส่งรายงานประจำปีต่อสมัชชาสหประชาชาตินั้น ให้ผ่านคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานในรอบปีภายใต้กติกาด้วย

รัฐภาคีจะยอมรับอำนาจของคณะกรรมการในเวลาใดก็ได้ เพื่อให้คณะกรรมการมีอำนาจที่จะรับและพิจารณาคำแจ้งที่มีผลว่ารัฐภาคีหนึ่งกล่าวอ้างว่ารัฐภาคีอีกรัฐหนึ่งไม่ได้ปฏิบัติตามพันธกรณีของตนตามกติกานี้ การรับและพิจารณาคำแจ้งตามข้อนี้จะกระทำต่อเมื่อเป็นคำแจ้งซึ่งได้เสนอโดยรัฐภาคีซึ่งได้ประกาศยอมรับอำนาจของคณะกรรมการแล้ว คณะกรรมการจะไม่รับคำแจ้งใด ๆ หากคำแจ้งนั้นเกี่ยวข้องกับรัฐภาคีซึ่งมิได้ทำคำประกาศเช่นนั้น ดังนั้นหากรัฐภาคีไม่ยอมรับอำนาจของคณะกรรมการแล้ว คณะกรรมการก็ไม่มีอำนาจที่จะรับแจ้งหรือพิจารณาข้อกล่าวหาที่ว่ารัฐไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีนี้เลย

การร้องเรียนต่อคณะกรรมการนี้กระทำได้โดยการส่งข้อกล่าวหาเป็นลายลักษณ์อักษรไปให้คณะกรรมการพิจารณา และรัฐที่ได้รับข้อกล่าวหาแล้วก็ต้องชี้แจง อธิบาย เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นพร้อมกับวิธีการแก้ไขเท่าที่เป็นไปได้และเหมาะสม กลับมาต่อคณะกรรมการภายในสามเดือนนับแต่วันที่รับแจ้งข้อกล่าวหา แต่หากว่าเรื่องยังไม่เป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่าย รัฐใดรัฐหนึ่งที่เกี่ยวข้องอาจจะยื่นเรื่องดังกล่าวกลับไปยังคณะกรรมการภายในหกเดือนนับจากวันที่รัฐผู้ถูกละเมิดได้รับเรื่องจากรัฐที่กล่าวหา ในการพิจารณาคณะกรรมการจะต้อง

ดำเนินการโดยวิธีลับ และพยายามหาทางให้รัฐที่เกี่ยวข้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการที่เหมาะสม ยึดหลักการเคารพต่อสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามที่ได้รับการรับรองไว้ในกติกาฉบับนี้

คณะกรรมการจะเสนอรายงานต่อไปยังเลขาธิการสหประชาชาติภายในสิบสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับความร้องเรียน หากสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างฉันทมิตร คณะกรรมการจะจัดทำรายงานสรุป ทั้งในส่วนขอข้อเท็จจริงและการแก้ไขปัญหานั้น หากไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหานั้นได้ ก็จะทำเพียงสรุปข้อเท็จจริง และทำคำชี้แจง บทบัญญัติข้อนี้จะมีผลใช้บังคับเมื่อรัฐภาคีสถิติรัฐได้ทำคำประกาศยอมรับวิธีการนี้ และได้มอบคำประกาศไว้กับเลขาธิการสหประชาชาติซึ่งจะส่งสำเนาคำประกาศนั้น ๆ ไปยังรัฐภาคีอื่น ๆ คำประกาศอาจถูกถอนเมื่อใดก็ได้ โดยการแจ้งไปยังเลขาธิการสหประชาชาติ การถอนคำประกาศย่อมไม่กระทบกระเทือนการพิจารณากรณีใด ๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่ได้รับการแจ้งซึ่งได้จัดส่งไว้แล้ว คณะกรรมการจะไม่รับคำกล่าวหาจากรัฐภาคีอีกต่อไป หลังจากที่มีการแจ้งการถอนคำประกาศซึ่งรับไว้โดยเลขาธิการสหประชาชาติ เว้นแต่รัฐภาคีที่เกี่ยวข้องได้ทำคำประกาศใหม่แล้ว

อนึ่ง หากข้อกล่าวหาเหล่านั้นไม่สามารถยุติลง และเป็นความพอใจของรัฐภาคีโดยให้ความยินยอม คณะกรรมการอาจตั้งคณะกรรมการการประนีประนอมประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 5 คน เพื่อดำเนินการให้รัฐคู่กรณีได้พบปะเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้ เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาเรื่องที่ร้องเรียนแล้วก็ให้ทำรายงานส่งไปยังประธานคณะกรรมการ เพื่อจะส่งไปยังรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องภายในเวลาไม่เกินสิบสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับความร้องเรียน ซึ่งหากไม่สามารถหาข้อยุติของปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ก็ให้จัดทำรายงานส่งพร้อมระบุผลการพิจารณาในปัญหาข้อเท็จจริงและความเห็น ข้อเสนอแนะ ในกรณีนี้รัฐคู่กรณีอาจแจ้งแก่ประธานคณะกรรมการภายในสามเดือนนับแต่วันที่ได้รับความรายงานว่าจะยอมรับผลของรายงานดังกล่าวหรือไม่

ตามกติกาฉบับนี้ ผู้มีอำนาจร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คือรัฐเท่านั้น และอำนาจของคณะกรรมการจะมีได้นั้นก็ต้องขึ้นอยู่กับว่ารัฐภาคียอมรับอำนาจของคณะกรรมการหรือไม่ สำหรับเอกชนนั้นไม่สามารถที่จะร้องเรียนต่อคณะกรรมการได้โดยตรง คณะกรรมการไม่มีอำนาจรับร้องเรียน หรือดำเนินการต่อรัฐ จึงเห็นได้ว่ากติกาฉบับนี้มุ่งคุ้มครองรับรองสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ แต่ปราศจากเครื่องมือที่จะปฏิบัติให้เกิดผลได้อย่างแท้จริง เพราะในทางปฏิบัติเป็นการยากที่รัฐจะยอมรับอำนาจของคณะกรรมการให้พิจารณาในเรื่องการละเมิดสิทธิและเสรีภาพใด ๆ ภายในรัฐ

นอกจากนี้ การพิจารณากฎหมายภายในของรัฐภาคีว่าขัดหรือแย้งต่อกติกาหรือไม่ก็เป็นวิธีการหนึ่งที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนใช้ในการตรวจสอบด้วย ดังนั้น รัฐภาคีจะต้องมี

ความระมัดระวังในการออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การตีความกติกาในแต่ ละรัฐอาจมีความแตกต่างกันตามสังคม วัฒนธรรม และสิ่งที่มีผลมากอย่างยิ่งคือ ระบอบการ ปกครองของรัฐ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องธรรมดาสามัญที่รัฐภาคีจะมีปัญหาในการปฏิบัติตามกติกา และ เป็นบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในการทำความเข้าใจ (General Comment) เกี่ยวกับ บทบัญญัติต่าง ๆ ของกติกาเพื่อเป็นแนวทางให้แก่รัฐด้วย

อนึ่ง เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นยังได้มีพิธีสาร เลือกรับกติกาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights) ซึ่งให้สิทธิแก่เอกชนในการร้องเรียนต่อคณะกรรมการได้ โดยตรงในกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามที่ได้รับการรับรองไว้ตามกติกา โดยได้ใช้วิธีแก้ไข ความเดือดร้อนภายในรัฐจนหมดสิ้นแล้วเสียก่อน เพื่อให้กติกาที่มีผลบังคับใช้อย่างแท้จริงและ กว้างขวาง ซึ่งจะทำให้เอกชนได้รับความคุ้มครองจากกติกาอย่างแท้จริง แต่เป็นที่น่าเสียดาย สำหรับประเทศไทยที่ไม่ได้เข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับฉบับนี้ด้วย

จากการศึกษาบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่ได้รับการรับรองสิทธิในการชุมนุม เปรียบเทียบกับ กติกา พบว่า การใช้สิทธิในการชุมนุมของรัฐธรรมนูญไทยวางข้อจำกัดไว้แคบกว่าของกติกา โดยวางข้อจำกัดไว้เพียง 2 กรณี นั่นคือ ในกรณีเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่ สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือใน ระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึกเท่านั้น ส่วนกติกาได้ วางข้อจำกัดการใช้สิทธิในการชุมนุมครอบคลุมถึงเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ ความ ปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข ศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพของบุคคลอื่นด้วย ซึ่งกล่าวได้ว่าข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญไทยนั้นอยู่ภายใต้กรอบของ กติกา อย่างไรก็ดี หากจะพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญไทยได้วางหลักการจำกัดสิทธิในการชุมนุมไว้ อย่างเพียงพอแล้วหรือไม่นั้น ผู้เขียนเห็นว่า รัฐธรรมนูญได้วางหลักไว้แคบเกินไป ซึ่งเป็นที่ปรากฏ ชัดเจนว่าการใช้สิทธิในการชุมนุมของประเทศไทยนั้น ยังมีปัญหาให้ต้องพิจารณาอีก เช่น เรื่องการ สาธารณสุข เป็นต้น