

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาพบว่าหลักการใช้สิทธิในการชุมนุมต้องเป็นไปโดยสงบ และปราศจากอาวุธ ไร้ความรุนแรง นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาถึงหลักการใช้สิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ อันเกี่ยวข้องกับสิทธิในการชุมนุมด้วย เนื่องจากสิทธิในการชุมนุมเป็นสิทธิหนึ่งในสิทธิในการแสดงความคิดเห็น และสิทธิในเสรีภาพแห่งการแสดงออกด้วย ซึ่งกติกาดำเนินได้ระบุไว้ชัดเจนว่า การใช้สิทธิเหล่านี้อาจมีหน้าที่และความรับผิดชอบพิเศษควบคู่ไปด้วย

การกำหนดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อจำกัดสิทธิในการชุมนุมสามารถทำได้ไม่เป็นการละเมิดกติกาที่ประเทศไทยเป็นภาคี แต่จะต้องเข้าหลักการตามที่กติกาดำเนินไว้ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญไทย พบว่า ข้อจำกัดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา 63 วรรคสองนั้น แคบกว่าของกติกา ดังนั้น จึงถือได้ว่ากฎหมายของไทยมิได้บัญญัติจำกัดสิทธิในการชุมนุมเกินไปมากกว่าที่กติกาดำเนินไว้

อย่างไรก็ดี แม้ประเทศไทยจะได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิในการชุมนุมแล้ว แต่ในทางปฏิบัติ ยังพบว่ามีหลายกรณีที่สิทธินี้ได้รับการรับรองอย่างแท้จริง โดยเห็นได้จากกรณีการเข้าสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ในขณะที่ยังคงชุมนุมอย่างสงบปราศจากอาวุธตามที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากพิจารณาพร้อมไปกับกติกาแล้ว ย่อมถือได้ว่ารัฐได้ละเมิดสิทธิในการชุมนุมตามที่ได้รับการรับรองไว้ในอีกส่วนหนึ่งด้วย

สำหรับกรณีของผู้ใช้สิทธินั้น ยังเป็นปัญหาว่า ยังไม่มีความเข้าใจในสิทธินี้เท่าที่ควร เพื่อให้การใช้สิทธิจะเป็นไปตามลักษณะของการรับรองสิทธินี้ การใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ หรือตามที่ได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศมิได้หมายความว่า ผู้ใช้สิทธิจะมีสิทธิพิเศษเหนือปัจเจกชนคนอื่นที่มีได้ร่วมใช้สิทธิเช่นเดียวกับตน แต่ยังคงเคารพสิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ ของปัจเจกชนคนอื่นด้วย เพราะต่างฝ่ายต่างมีสิทธิและหน้าที่อย่างเสมอภาคกัน

5.2 ข้อเสนอแนะ

ในการแก้ไขปัญหาเรื่องการใช้สิทธิในการชุมนุมของประเทศไทยนั้น กระทำได้โดยการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายและหลักการใช้สิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชน ให้มีความรู้ความเข้าใจว่าสิทธิในการชุมนุมนั้นมีเพื่อวัตถุประสงค์อะไร ใช้อย่างไรจึงชอบด้วยกฎหมาย ลักษณะการใช้สิทธิในการชุมนุมของประเทศไทยค่อนข้างจะเบี่ยงเบนไปในทางที่ใช้หลักการของการชุมนุมอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการชุมนุมทางการเมืองตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

สำหรับฝ่ายปกครองเองก็ต้องเคารพต่อสิทธิในการชุมนุมของประชาชนด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ประชาชนมีความคิดเห็นต่อต้านการทำงานของฝ่ายปกครอง การออกคำสั่งสลายการชุมนุม หรือห้ามมิให้มีการชุมนุมนั้นย่อมเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชน หากการชุมนุมนั้นเป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายแล้ว การสั่งสลายการชุมนุมนั้นย่อมเป็นการขัดต่อสิทธินี้โดยชัดแจ้ง

การออกกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมนั้นก็เป็หนทางหนึ่งที่จะทำให้การใช้สิทธินี้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะเมื่อมีกฎเกณฑ์ชัดเจนในส่วนของการใช้สิทธิ การควบคุมดูแลการใช้สิทธิ และหลักการปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนแล้วย่อมก่อให้เกิดความเข้าใจและมีแนวปฏิบัติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน การตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะนั้นจะต้องยึดหลักของการเคารพสิทธิ ประกอบควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั่วไปด้วย เป็นการวางหลักเกณฑ์และรายละเอียดในการสั่งให้ยุติการชุมนุม หรือสั่งให้มีการสลายการชุมนุม

กฎหมายที่นำมาใช้กับการใช้สิทธิที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญในขณะนี้มิได้มีมาตรการหรือมีเพื่อวัตถุประสงค์สำหรับการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ เมื่อเกิดเหตุการณ์เข้าสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ก่อให้เกิดความสูญเสียแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน เกิดการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานมากมาย แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ทำให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่เสียกำลังใจ และอาจเกิดกรณีของการเพิกเฉยหรือที่เรียกว่า “ใส่เกียร์ว่าง” ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในเหตุการณ์ที่ผ่านมาได้ ซึ่งมีแต่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนและประเทศชาติ

กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมนั้น ควรเป็นการวางหลักเกณฑ์การชุมนุมสาธารณะ เนื่องจากตามมาตรา 63 วรรคสองนั้นได้บัญญัติไว้ว่าการจำกัดสิทธิในการชุมนุมจะจำกัดได้เฉพาะ

การประชุมสาธารณะเท่านั้น ยึดหลักของการเคารพต่อสิทธิ การคำนึงถึงความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ให้ความคุ้มครองทั้งผู้ใช้สิทธิ และบุคคลภายนอก

ผู้เขียนใคร่ขอเสนอแนวทางในการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุม ประกอบไปด้วยสิ่งสำคัญ 6 ประการด้วยกัน กล่าวคือ

การนิยามความหมายของการชุมนุมหมายถึงการเดินขบวนด้วย เนื่องจากการเดินขบวนมักเป็นพฤติกรรมต่อเนื่องจากการชุมนุมได้ และหากพิจารณาลักษณะของการเดินขบวนนั้นคือการชุมนุมที่มีการเคลื่อนที่นั่นเอง การกำหนดที่สาธารณะว่าหมายถึงที่ซึ่งมิใช่ทางหลวง หรือทางสาธารณะ เนื่องจากการปิดถนนเพื่อการชุมนุมนั้นก่อให้เกิดความเดือดร้อนเกินควรแก่ประชาชนทั่วไป เว้นแต่การเดินขบวนที่มีได้ใช้เส้นทางสาธารณะในช่วงโมงเร่งด่วน หรือได้ปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานตามเหมาะสม นอกจากนี้ควรกำหนดเจาะจงลักษณะของการชุมนุมหรือเดินขบวนให้ชัดเจน ไม่ควรหมายถึงการประกอบพิธีกรรมทางศาสนา ตามประเพณีนิยม การแสดงทางศิลปะ หรือพิธีกรรมในวันสำคัญของชาติ เป็นต้น

บทบัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิในการชุมนุม โดยปกป้องผู้ชุมนุมจากผู้ที่กระทำการขัดขวาง ชุ้ญเหตุ หรือมุ่งทำลายมิให้ผู้ประสงค์จะใช้เสรีภาพได้ใช้สิทธิภายใต้ขอบเขตแห่งอำนาจของตน และบทบัญญัติคุ้มครองผู้ที่มีได้เข้าร่วมในการชุมนุมซึ่งจะต้องไม่ได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากการชุมนุมหรือเดินขบวน เช่น การใช้เสียงอันดังจนเป็นอันตรายต่อสุขภาพ เป็นต้น

กำหนดลักษณะการชุมนุมที่เป็นการต้องห้าม เช่น การยุยงส่งเสริมให้เกิดความเกลียดชัง การยุยงพุดจาให้เกิดความโกรธแค้น แสดงพฤติกรรมอันเป็นการคุกคาม หรือก่อให้เกิดความหวาดกลัวแก่บุคคลอื่น ซึ่งในกรณีนี้อาจต้องพิจารณาว่าการชุมนุมบริเวณหน้าบ้านหรือสถานที่พักอาศัยของบุคคลซึ่งเป็นเป้าหมายหมายของผู้ชุมนุมนั้นจะละเมิดต่อสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวด้วยซึ่งได้รับการคุ้มครองจากรัฐด้วย การเตรียมการเพื่อต่อต้านอำนาจรัฐ เช่น จัดเตรียมอุปกรณ์ป้องกัน โล่ หน้ากาก เป็นต้น

ข้อจำกัดเรื่องสถานที่สำคัญที่อาจจะเกิดอันตรายจนถึงขนาดที่จะกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สิทธิในชีวิต ร่างกาย หรือสถานที่ราชการสำคัญ มิให้มีการจัดการชุมนุมใกล้หรือเดินขบวนใกล้เกินไป หรือเป็นอุปสรรคในการเข้าออกและใช้สถานที่นั้น พร้อมกันนี้อาจมีข้อยกเว้นได้ เช่น จัดการชุมนุมในวันหยุด หรือ หลังเวลาเปิดทำการไปแล้วตามความเหมาะสม สถานที่เช่นว่านั้นได้แก่ พระราชวัง ศาล สถานเอกอัครราชทูตประจำประเทศไทย โรงพยาบาล สถานประชุมระหว่างประเทศ ทำเนียบรัฐบาล รัฐสภา เป็นต้น

การกำหนดผู้รับผิดชอบการประชุม เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลควบคุม การชุมนุมและการเดินขบวน และวิธีการจัดการชุมนุมและเดินขบวน เพื่อความชัดเจนและสะดวก ในการติดต่อประสานงาน และเพื่อผู้ใช้สิทธิจะได้รับทราบอีกทางหนึ่งด้วย วิธีการจัดการชุมนุม กระทำได้โดยการแจ้งต่อเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ กำหนดเวลาแจ้งล่วงหน้า ซึ่งจะต้องไม่ กำหนดให้แจ้งล่วงหน้ามากจนเกินไป ผู้เขียนเห็นว่า ควรแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 2 – 3 วัน หาก กำหนดให้แจ้งล่วงหน้ามากกว่านี้ก็อาจเป็นอุปสรรคในการใช้สิทธินี้ได้ เพราะต้องมีการเตรียมการ ล่วงหน้านาน ผู้ชุมนุมอาจมีความรู้สึกต้องการร่วมแสดงความคิดเห็นแบบปัจจุบันทันด่วนได้ เช่น หากต้องการเรียกร้องในเรื่องที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาหนึ่ง แล้วมีผู้คนไม่เห็นด้วยต้องการออกมา เรียกร้องก่อนที่จะมีการดำเนินการใด ๆ ในเรื่องนั้นในช่วงระยะเวลาใกล้เคียงกันกับเหตุการณ์ที่ เกิดขึ้น หากกำหนดช่วงเวลาให้ต้องแจ้งล่วงหน้ามากเกินไป ก็อาจจะไม่สามารถแสดงความคิดเห็น ได้ทันการณ์ การกำหนดมาตรการในการควบคุมดูแลการใช้สิทธิในการชุมนุมให้เป็นไปตาม วัตถุประสงค์ในการชุมนุม เช่น เพื่อยื่นหนังสือ การเดินขบวนตามเส้นทางที่ได้กำหนดไว้แล้ว เป็นต้น สำหรับข้อพิจารณาว่าควรให้เจ้าพนักงานมีอำนาจในการอนุญาตให้จัดการชุมนุมหรือ เดินขบวนได้หรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่าไม่ควรให้มีอำนาจเช่นนั้น เนื่องจากสิทธินี้ได้รับการรับรองและ คุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ไม่ควรก่อให้เกิดอุปสรรคและขั้นตอนมากมายต่อการใช้สิทธินี้ แต่ อย่างไรก็ดี หากเจ้าพนักงานเห็นว่าการชุมนุมนั้นจะก่อให้เกิดความวุ่นวาย หรือมิได้เป็นไปตาม ข้อกำหนดเรื่องสถานที่ เวลา ก็ให้แจ้งไปยังผู้จัดการชุมนุมได้

ส่วนสุดท้ายคือการกำหนดความผิดและบทลงโทษ แก่ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวน รวมไปถึงผู้ร่วมการชุมนุมหรือเดินขบวน ซึ่งจะต้องพอสมควรแก่เหตุด้วย และการกำหนด ระยะเวลาให้มีการคัดค้านคำสั่งต่อศาลปกครอง