

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

มนุษย์ทุกคนเมื่อเกิดมาบนโลกใบนี้ย่อมมีเสรีภาพติดตัวมา โดยไม่ต้องมีใครมาบอกหรือมารับรองเสรีภาพ สามารถทำอะไรก็ได้ จะพูด นั่ง เดิน วิ่ง กินอาหาร ฯลฯ แต่เมื่อโตขึ้นและอยู่รวมกันเป็นกลุ่มคน เป็นสังคมแล้วจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อเป็นข้อตกลงให้ทุกคนอยู่กันอย่างสงบ สันติ กฎเกณฑ์นี้เรียกว่า กฎ ระเบียบ หรือกฎหมายซึ่งมีบ่อเกิดที่มาคือ รัฐธรรมนูญที่เป็นศูนย์รวมของข้อตกลงของสังคม รัฐ หรือประเทศหากประเทศนั้น เป็นนิติรัฐ ประเทศนั้นๆ ต้องปกครองกันด้วยหลักนิติธรรมคือความมีเหตุและผล ศีลธรรม เสรีภาพของประชาชน ความยุติธรรม ความเสมอภาคของประชาชน¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น ได้บัญญัติกฎหมายเพื่อรองรับสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมไว้หลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2549 มาตรา 37 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 35 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 43 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 42 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 44 และท้ายสุดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 63²

การที่ประชาชนทุกคนได้สิทธิเสรีภาพมาจากรัฐนั้นประชาชนทุกคนต้องเคารพและเชื่อมั่นในบทบัญญัติของกฎหมายด้วย อย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 ได้บัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะอย่างชัดเจน รัฐธรรมนูญ ปี 2540 บัญญัติในมาตรา 44 ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามแห่งกฎหมายเฉพาะแห่ง

¹ ภาณุมาศ ขัดเงางาม “หลักการ ทฤษฎี การประยุกต์ใช้และพัฒนาการทางนิติศาสตร์” ใน *ประมวลสาระและแนวการสอน ชุติวิชาการอบรมเข้มเสริมประสบการณ์หาค้นคว้านิติศาสตร์* หน่วยที่ 1 นนทบุรี สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช 2553 หน้าที่ 27

² นริศรา กาญจนอุดม *ความรู้ ทศคดี และแนวโน้มพฤติกรรมของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครที่มีต่อการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมทางการเมือง* วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสื่อสารองค์กร คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553 หน้า 1

การชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในสภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก³ รัฐธรรมนูญปี 2550 บัญญัติไว้ในมาตรา 63ว่า” บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธการจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามแห่งกฎหมายเฉพาะแห่งการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในสภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก⁴ ซึ่งหมายความว่า ประชาชนชาวไทยมีสิทธิเสรีภาพสามารถชุมนุมแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้โดยสงบและปราศจากอาวุธ ไม่มีการปิดกั้นหรือขัดขวางจากรัฐ ซึ่งเรื่องสิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนในที่สาธารณะนั้นมีกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับเรื่องการชุมนุมในที่สาธารณะบัญญัติไว้โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่นกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี⁵ กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศส⁶ กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวนและการบังคับทางปกครองตามคำสั่งศาลการชุมนุมและการเดินขบวนในระบบกฎหมายเยอรมัน⁷ เป็นต้น ดังที่กล่าวมาในข้างต้นทุกประเทศต่างก็ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนของตนเองอย่างเต็มที่ แต่ก็มีบ้างที่การชุมนุมในที่สาธารณะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องบางครั้งก็เกิดเป็นการจลาจลหลังจากที่รัฐธรรมนูญปี 2540 เริ่มมีผลใช้บังคับใช้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีการขยายสิทธิ เสรีภาพและให้โอกาสแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากฉบับหนึ่ง การใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมทางการเมืองของประเทศไทยตั้งแต่ปี 2540 จนถึงปัจจุบันเกิดการแบ่งข้าง แบ่งสีเสื้ออันเนื่องมาจากวิกฤติทางการเมือง การชุมนุมทางการเมืองจึงเป็นเรื่องของความวุ่นวายและกระทำผิดกฎหมายตลอดมา และเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2549 กลุ่มชุมนุมที่ใช้ชื่อว่า “กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย” โดยใช้เสื้อสีเหลืองได้ชุมนุมทางการเมืองที่ยึดเข้าม้าน้ำวันเป็นครั้งแรกซึ่งเรียกการชุมนุมครั้ง

³ สำนักนายกรัฐมนตรี ราชกิจจานุเบกษา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ราชกิจจานุเบกษา 2540 หน้า 10

⁴ สำนักนายกรัฐมนตรี ราชกิจจานุเบกษา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ราชกิจจานุเบกษา หน้า 17

⁵ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา “กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของสาธารณรัฐเกาหลี” วารสารกฎหมายปกครอง หน้า 69 - 97

⁶ ปลิตตา นิภาวรรณ “กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศส” วารสารกฎหมายปกครอง หน้า 98 - 105

⁷ วรนรี สิงห์โต “กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวนและการบังคับทางปกครองตามคำสั่งศาลการชุมนุมและการเดินขบวนในระบบกฎหมายเยอรมัน” วารสารกฎหมายปกครอง หน้า 106 - 129

นั่นว่า “การชุมนุมกู่ชาติ” เพื่อคัดค้านรัฐบาล นายพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร กระทั่งมีการชุมนุมที่ลากยาวมาจนถึงรัฐบาลของนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์เป็นนายกรัฐมนตรี กลุ่มชุมนุมได้ใช้ยุทธวิธีการชุมนุมแบบ “ม้วนเดียวจบ” คือการบุกเข้ายึดสนามบินสุวรรณภูมิและทำอากาศยานดอนเมืองก่อความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างมหาศาลจนมายุติการชุมนุมเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2551 จนเกิดการยุบพรรคพลังประชาชนเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2551 โดยศาลรัฐธรรมนูญ⁸ หลังจากที่ได้มีการตั้งรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์โดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ขึ้นมาบริหารประเทศได้เกิดเหตุการณ์ที่สะท้อนขวัญประชาชนชาวไทยทั่วประเทศเมื่อกลุ่มผู้ชุมนุมที่ใช้ชื่อว่า “กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ” หรือ กลุ่ม นปช. ไล่เสื่อสีแดงได้ชุมนุมกันเพื่อขับไล่รัฐบาลจนเมื่อเกิดการชุมนุมที่ละเมิดกฎหมายจึงเกิดการล้อมปราบหรือที่เรียกว่า “ขอพื้นที่คืน” จนเกิดการจลาจลหรือสงครามการเมือง มีการเผาบ้าน ศูนย์การค้าสร้างความเสียหายในธุรกิจและระบบเศรษฐกิจของไทย

จากที่กล่าวมาทั้ง 2 เหตุการณ์ของกลุ่มผู้ชุมนุมทั้ง 2 กลุ่มที่ยังอยู่ในความทรงจำของคนไทย จะเห็นได้ว่าผู้ที่ชุมนุมในที่สาธารณะทั้งสองนั้นยึดมั่นในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะเพียงใด มีการกระทำที่ละเมิดกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน กล่าวได้ว่าการไม่เคารพกฎหมายและการปฏิเสธกฎหมาย การอาศัยคนหมู่มาก คือต้นเหตุสำคัญที่สำคัญที่ลากให้สังคมไทยถึงทางตันทางด้านการเมือง และมีสงครามกลางเมืองดังที่กล่าว⁹

การศึกษาและนำเสนอข้อมูล ข้างเข้าได้เห็นจากการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมที่เป็นเหตุการณ์จริงในประเทศที่ผ่านมา ทั้งการชุมนุมในช่วงที่อยู่ในการบังคับของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 และ 2550 การใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งของผู้ที่ชุมนุมทุกกลุ่ม ทุกสีเสื้อที่อ้างว่ารักประชาธิปไตย การละเว้นไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ ที่ตนเองได้รับของเจ้าหน้าที่บ้านเมืองที่เกี่ยวข้อง การที่พระราชบัญญัติการจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะไม่มีโอกาสเข้าไปพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น เราจึงต้องมาศึกษาว่าประชาชนชาวไทยมีสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะมากระดับไหน ตรงตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้หรือไม่ ใช้สิทธิเสรีภาพเกินขอบเขตสร้างความเดือดร้อนแก่สังคมเพียงใด หากไม่มีพระราชบัญญัติการจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะออกมารองรับการชุมนุมแล้วการชุมนุมขัดกับกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายอาญาอย่างไรบ้าง เจ้าหน้าที่จะใช้กฎหมายอะไรมาจัดการกับการชุมนุมที่ผิดกฎหมายและละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น สารสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ

⁸ นริศรา กาญจนอุดม อ่างแก้ว เจริญธรรพ์ที่ 2 หน้า 7

⁹ นันทวัฒน์ บรรณานันท์ “ชำแหละรากแห่งความขัดแย้งกลางสังคมไทยสู่สงครามกลางเมือง” <http://www.pub-law.net> ค้นคืนวันที่ 12 มีนาคม 2554

ชุมนุมมีอะไรบ้าง และปัญหาที่เกิดขึ้นจากการชุมนุมทุกขั้นตอนเพราะแม้ไม่มีคำว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” แต่การใช้สิทธิเสรีภาพก็ต้องมีกรอบตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วยเช่นกัน

2. วัตถุประสงค์การศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะ

2.2 เพื่อศึกษาสาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมของประชาชนมีอะไรบ้างและอย่างไร

2.3 เพื่อศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เรื่องการจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ

3. สมมติฐานการศึกษา

ประชาชนชาวไทยเชื่อมั่นว่าสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะ ตนเองนั้นมีเสรีภาพกันเต็มที่จนใช้เสรีภาพละเมิดกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม ถึงแม้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 จะตัดคำว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกแล้วเพื่อให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในทันที แต่ในทางปฏิบัติประชาชนก็ยังไม่ได้รับและใช้สิทธิเสรีภาพได้ทันทีและเต็มที่ ตามความประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ

4. วิธีการดำเนินการศึกษา

ผู้ศึกษาได้ศึกษาในเชิงคุณภาพ จากเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เอกสารจากหน่วยงานในสังกัดที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุม ข่าวสารจากหนังสือพิมพ์ บทความจากวารสาร นิตยสารต่างๆที่มีผู้เชี่ยวชาญกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะได้แสดงความคิดเห็นไว้ คำสั่งจากศาลยุติธรรมในเรื่องการชุมนุม เพื่อศึกษาหาข้อเท็จจริง แนวคิด ทศนคติ โดยจะใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลแบบวิธีการเชิงพรรณนา เพื่อจะได้ทราบถึง กระบวนการต่าง ๆ ในการใช้กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ควบคุมเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะในช่วงของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ช่วงที่พันธมิตรชุมนุมขับไล่รัฐบาล พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร, นายสมัคร สุนทรเวช, นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ และในช่วงของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2550 ช่วงที่ กลุ่ม นปช. ชุมนุมเพื่อขับไล่รัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ พร้อมกับการแสดงความคิดเห็นและเสนอแนวทางแก้ไขสำหรับการที่ให้มีการส่งเสริมการใช้สิทธิเสรีภาพของการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนให้ถูกต้อง มีประสิทธิภาพและอยู่ในกรอบของกฎหมายที่เน้นสิทธิมนุษยชนให้มากที่สุด

5. ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้ที่การมุ่งศึกษาสิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนในที่สาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญ โดยยกตัวอย่างการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540และ 2550 ว่าประชาชนได้รับสิทธิเสรีภาพตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายหรือไม่ และยกตัวอย่างของเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะว่า เมื่อไม่มีพระราชบัญญัติการจตุรเบียดเบียนการชุมนุมในที่สาธารณะ เจ้าหน้าที่จะดำเนินการอย่างไร ใช้กฎหมายฉบับไหน หรือว่ากระทำไปตามอำเภอใจ รัฐบาลจัดการกับผู้ที่ใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยมีกฎหมายให้อำนาจหรือไม่ เน้นเปรียบเทียบกับกฎหมายและการชุมนุมของต่างประเทศที่เคยมีบันทึกเกี่ยวกับการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศไทย เช่น ร่างพระราชบัญญัติการจตุรเบียดเบียนการชุมนุมในที่สาธารณะ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เป็นต้น

6. นิยามศัพท์เฉพาะ

- 6.1 สิทธิเสรีภาพ หมายถึง สิทธิเสรีภาพที่ประชาชนได้รับตามรัฐธรรมนูญ
- 6.2 ประชาชน หมายถึง ประชาชนที่เข้าร่วมในการชุมนุมในที่สาธารณะ
- 6.3 การชุมนุม หมายถึง การประชุม การรวมกัน¹⁰
- 6.4 ที่สาธารณะ หมายถึง สาธารณสมบัติของแผ่นดินเฉพาะที่เป็นทรัพย์สินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันและให้รวมถึงถนนด้วย¹¹

¹⁰ ราชบัณฑิตยสถาน พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 หน้า 273

¹¹ วิทยุ เทียงบุญธรรม พจนานุกรมรวมกฎหมายไทย รวมสาราน 2527 หน้า 291

6.5 ที่สาธารณะ หมายถึงที่ซึ่งเปิดหรือยินยอมให้ประชาชนเข้าไปหรือใช้เป็นทางสัญจรได้ ทั้งนี้ไม่ว่าจะมีการเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือไม่¹²

6.6 การชุมนุมในที่สาธารณะ หมายถึง การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ได้ทราบถึงสิทธิ เสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชน

7.2 ได้ทราบสาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนมีอะไรบ้างและอย่างไร ทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ

7.3 สามารถนำผลสรุปการศึกษาไปใช้เป็นแนวทางและความรู้ในการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เรื่องการชุมนุมในที่สาธารณะที่เหมาะสมกับประชาชนและสังคมไทย

¹² เพิ่งอ้าง หน้าเดียวกัน