

การชุมนุมในที่สาธารณะในประเทศไทย¹

ลัทธา พงษ์จันทร์²

ในประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย การชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนถือเป็นวิธีการสำคัญอย่างหนึ่งในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อรัฐบาลของตน ซึ่งเสรีภาพในการชุมนุมประท้วงและการเดินขบวนเป็นเสรีภาพที่พัฒนาต่อยอดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น จากการแสดงความคิดเห็นโดยบุคคลแต่ละคน (Individual) มาสู่การแสดงความคิดเห็นแบบกลุ่ม (Collective) ในแง่นี้ การชุมนุมและการเดินขบวนจึงถือเป็นวิวัฒนาการสำคัญของวิธีการแสดงความคิดเห็นของพลเมืองรัฐบาลของประเทศที่เป็นประชาธิปไตยจึงไม่อาจลดทอนจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมประท้วงหรือเดินขบวนเรียกร้องของประชาชนโดยอาศัยเหตุผลใด ๆ ที่นอกเหนือจากเหตุผลอันชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อมิให้เป็นการทำลายพื้นที่ที่ประชาชนจะใช้เป็นเวทีสะท้อนความทุกข์ร้อนและความต้องการของตนไปยังรัฐบาลและสังคมโดยตรง

โดยเหตุนี้ กฎหมายของประเทศที่พัฒนาด้านประชาธิปไตยมาอย่างยาวนาน อาทิประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสหราชอาณาจักรจึงได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะที่เป็นไปโดยสงบ โดยไม่จำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน และรัฐต้องให้ความสำคัญคุ้มครองการชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนห้ามสลายการชุมนุมด้วยมาตรการที่รุนแรง ไม่ได้สัดส่วนพอสมควรแก่กรณีและไม่เป็นไปตามขั้นตอนจากเบาไปสู่นหนัก

จากสถานการณ์ปัจจุบันในประเทศไทย ได้มีการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพที่พัฒนาต่อยอดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในหลายด้านมากยิ่งขึ้น โดยกรณีที่มีการชุมนุมของกลุ่ม REDEM ที่บริเวณท้องสนามหลวง เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มีนาคม 2564 และมีการปะทะกับเจ้าหน้าที่ตำรวจจนนำไปสู่การสลายการชุมนุมโดยการฉีดน้ำยิงแก๊สน้ำตาและใช้กระสุนยาง จนเป็นเหตุให้มีนักข่าวและช่างภาพที่เข้าไปปฏิบัติหน้าที่รายงานข่าวการชุมนุมได้รับบาดเจ็บหลายราย ทำให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์และการกระทำความผิดที่ไม่เห็นด้วยกับการก่อความรุนแรงในทุกรูปแบบ พร้อมทั้งมีข้อเรียกร้องและข้อเสนอแนะถึงฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้คือ การชุมนุมของประชาชนกลุ่มต่างๆ หากเป็นการชุมนุมโดยสงบ ปราศจากการยั่วยุ อาวุธและการใช้ความรุนแรง ย่อมเป็นสิทธิที่สามารถกระทำได้ตามระบอบประชาธิปไตย และการปฏิบัติการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจควร

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่องการชุมนุมในที่สาธารณะในประเทศไทย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์สุขสมัย สุทธิบัติ และคณะกรรมการสอบคือ ศาสตราจารย์ พิเศษ ปัญญา สุทธิบัติ และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ดำเนินการเป็นขั้นเป็นตอนโดยก่อนการปฏิบัติการต่างๆ ต้องแจ้งให้ผู้ชุมนุมรวมทั้งสื่อมวลชนได้รับทราบอย่างชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงความรุนแรงในรูปแบบต่างๆ ผู้สื่อข่าวและช่างภาพที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ชุมนุมต้องปฏิบัติตามแนวปฏิบัติในการรายงานข่าวในสถานการณ์วิกฤตโดยเคร่งครัด เพื่อหลีกเลี่ยงความสูญเสียอันอาจเกิดแก่ร่างกาย ชีวิตและทรัพย์สิน

ซึ่งเห็นได้จากเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้น ยังไม่ได้มีมาตรการใดที่เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในทุกส่วนตามกฎหมาย ทำให้ผู้ศึกษามองว่า เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะนั้น ถือเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในประเทศ เป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งต้องได้รับการคุ้มครองและยอมให้ได้มีการชุมนุมเป็นสิทธิเสรีภาพ อีกประการหนึ่งในระบบกฎหมายของประเทศ โดยต้องรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น ๆ อีกทั้งกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญหลายฉบับก็ได้รับรองถึงเสรีภาพในการชุมนุมไว้อย่างชัดเจน จึงถือได้ว่าการชุมนุมสาธารณะเป็นเสรีภาพที่ต้องเคารพและเป็นพื้นฐานสำคัญที่ทำให้ประชาชนได้มีช่องทางในการแสดงออกถึงความคิดความต้องการต่างๆ ของตน รวมทั้งแจ้งเรื่องราวและร้องทุกข์ของตนต่อรัฐซึ่งมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ซึ่งบางครั้งรัฐอาจไม่สามารถให้บริการได้ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน จึงทำให้ประชาชนออกมาเรียกร้องให้รัฐจัดการบริการสาธารณะในรูปแบบต่างๆ รวมถึงการชุมนุมประท้วงที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้งในประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย

ด้วยเหตุนี้ การชุมนุมจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ส่งเสริมสร้างเสถียรภาพของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยให้ประชาชนใช้สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญในการแสดงออกถึงความคิดทางการเมืองได้ ซึ่งไม่อาจจำกัดเฉพาะแต่การเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว แต่ให้หมายรวมถึงการชุมนุมสาธารณะด้วย ทั้งนี้ในประเทศไทยนั้นยังไม่ให้เสรีภาพอย่างเต็มที่ในการชุมนุมทางการเมือง ประชาชนจึงถูกจำกัดขอบเขตทางความคิด และจำกัดเสรีภาพของตน

สำหรับประเทศไทยได้มีพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะฉบับแรกของประเทศไทย แต่ยังมีบทบัญญัติบางประการที่ทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมาย เช่น ปัญหาเกี่ยวกับความหมายที่ไม่ชัดเจนของผู้จัดการชุมนุม ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ของประชาชนในการชุมนุมที่ไม่ปรากฏบทบัญญัติให้มีผู้จัดการชุมนุมเป็นการเฉพาะ ทำให้การชุมนุมต่างๆ ไม่มีผู้จัดการชุมนุมและไม่สามารถควบคุมการชุมนุมให้เป็นไปด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อยได้ และปัญหา เกี่ยวกับการกำหนดบทลงโทษของการจัดการชุมนุมของประเทศไทยที่ไม่มีการกำหนดผู้รับผิดชอบในการชุมนุมที่ชัดเจน ไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย และไม่มีส่วนช่วยในการควบคุมหรือป้องกันมิให้เกิดการชุมนุมที่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย

ซึ่งเมื่อเกิดกรณีที่มีการชุมนุมที่มีลักษณะรุนแรงและเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นใครจะเป็นผู้รับผิดชอบ และใครที่ต้องมีหน้าที่ในการยุติการชุมนุม จึงทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจ

ในการยุติการชุมนุมเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม ผู้ศึกษามองว่าในการชุมนุมในแต่ละครั้งทำให้เกิดความรุนแรงขึ้น

จากข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาดังกล่าวนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความสูญเสียของประชาชนที่จะใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ ได้อย่างเสรีและได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายตามรัฐธรรมนูญไทยนั้น ทำให้มีประเด็นปัญหาการวิจัยที่ควรค่าแก่การศึกษาค้นคว้าดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก คือ ปัญหาการมีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะ ที่ประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับ “การชุมนุมโดยสงบ” ของประชาชนเอาไว้เป็นการเฉพาะ จำกัดไว้เพียงคำว่า “การชุมนุมที่สาธารณะ” ใน พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เท่านั้น ซึ่งทำให้ยากกับการตีความหมายของคำจำกัดต่างๆ

จึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองเอาไว้ขัดกัน จึงส่งผลให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในปัจจุบันขาดหลักการทางกฎหมายที่ชัดเจนว่า เมื่อได้มีการเกิดการชุมนุมเรียกร้องสิทธิขึ้นในประเทศไทยแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจและผู้ที่เกี่ยวข้องของรัฐจะมีแนวทางในการควบคุมการชุมนุมเรียกร้องสิทธิของประชาชน อย่างไร เพื่อไม่ให้เป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองเอาไว้

อีกทั้งบทกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่มีความชัดเจนในทางปฏิบัติจากการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาในข้อนี้ มีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 44 วรรคแรก ได้กำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมอยู่สองประการ คือ ประการแรกการชุมนุมนั้นต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบ (Peacefully) และประการที่สอง การชุมนุมนั้นต้องปราศจากอาวุธ คำว่า “อาวุธ” นี้ต้องตีความว่า มิได้จำกัดเฉพาะอาวุธในความหมายปกติทั่วไป เช่น ปืน ระเบิด มีด แต่ รวมถึงสิ่งของที่สามารใช้เยี่ยงอาวุธได้ด้วย

แต่เมื่อวิเคราะห์ถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยละเอียดแล้วพบว่า ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มิได้มีการบัญญัติถึง คำนิยามของคำว่า “การชุมนุมโดยสงบในที่สาธารณะ” เอาไว้ว่ามีความหมายแก่ไหนเพียงใด และกรณีเช่นใดจึงจะถือว่าเป็นกรณีที่ประชาชนสามารถชุมนุมเรียกร้องสิทธิได้ และในกรณีเช่นใดที่ประชาชนไม่สามารถชุมนุมได้ นอกจากนี้ ยังขาดบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่าในการชุมนุมลักษณะใดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าพนักงานตำรวจสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายในการเข้าสลายการชุมนุมได้โดยชอบด้วยกฎหมาย โดยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพนักงานตำรวจไม่ต้องรับผิดชอบ ทั้งทางแพ่งและทางอาญาต่อผู้ชุมนุม มีระเบียบขั้นตอนและวิธีการอย่างไร ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากประเทศไทยมิได้มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะไว้เป็นการเฉพาะ

ปัญหาประการที่สองคือ ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อควบคุมการชุมนุมที่มุ่งจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะที่ไม่ชัดเจนของผู้ชุมนุม และสภาพปัญหาของเสรีภาพในการชุมนุมตาม พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

เนื่องจากพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะฉบับแรกของประเทศไทย จึงมีบทบัญญัติบางประการที่ทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมาย

ปัญหาดังกล่าวเกิดความไม่ชัดเจนของความหมายชุมนุมสาธารณะ เกี่ยวกับสถานที่การชุมนุมว่าจะครอบคลุมกว้างขวางเพียงใด ทั้งในด้านของจำนวน เป้าหมาย หรือพื้นที่ของการชุมนุมที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมีขอบเขตเพียงใด

ความหมายและขอบเขตของการชุมนุมสาธารณะ จากการให้นิยามของภายใต้ พ.ร.บ.การชุมนุมพ.ศ. 2558 บัญญัติไว้ว่า “การชุมนุมสาธารณะ หมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะ เพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่”

ในพ.ร.บ.การชุมนุมพ.ศ. 2558 ได้มีการให้ความหมายคำว่า “การชุมนุม” (Assembly) ว่าหมายถึง การชุมนุมเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้านหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใด โดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไปและบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ นอกจากนี้ การเข้ามารวมกันนี้ไม่ว่าจะเป็นจำนวนเท่าใดก็ตาม ย่อมต้องมีขอบเขตภายใต้เงื่อนไขบางประการ อันได้แก่ ความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น เช่น การเปิดเพลง “ประเทศกูมี” ที่หน้ากองบัญชาการกองทัพบก เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์คล้ายกับกรณีของอาณัติ ที่ยื่นเฉยๆ เพื่อเรียกร้องหรือแสดงออกบางอย่าง เมื่อกิจกรรมดังกล่าวเป็นการชุมนุมสาธารณะ การเผยแพร่ต่อสังคมว่าจะมีกิจกรรมนั้นถูกตีความว่าเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ การตีความให้กิจกรรมต่างๆ กลายเป็นการชุมนุมสาธารณะ แม้อาจไม่ตรงกันกับความหมายของการชุมนุมโดยทั่วไป รวมไปถึงการรณรงค์ เช่น การแจกใบปลิวที่นักกิจกรรม 13 คน แจกใบปลิวเพื่อรณรงค์โหวดโนที่จังหวัดสมุทรปราการ เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2559 และในวันต่อมาได้ไปทำความสะอาดอนุสาวรีย์พิทักษ์รัฐธรรมนูญ เพื่อรำลึกถึงเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครอง นักกิจกรรมดังกล่าวถูกแจ้งความดำเนินคดี ซึ่งข้อกล่าวหาหนึ่งในหลายข้อก็คือ การชุมนุมโดยไม่แจ้งล่วงหน้าตาม พ.ร.บ. การชุมนุม พ.ศ. 2558 เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการตีความถึงความหมายการชุมนุมที่กว้างขวางมาก

จากปัญหาดังกล่าวมีทั้งในส่วนที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ ด้วยการนิยามความหมายและขอบเขตของการชุมนุมสาธารณะที่อยู่ภายใต้กฎหมายให้สามารถตีความได้อย่างกว้างขวาง

ครอบคลุมกิจกรรมแทบทุกประเภทจนกลายเป็นการกระทำที่อยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมายฉบับนี้ และในส่วนที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถใช้อำนาจในการจำกัดเสรีภาพได้ในลักษณะเดียวกัน

ปัญหาประการสุดท้าย ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของผู้ใช้อำนาจทางปกครอง และต้องมีบทลงโทษ สำหรับผู้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งจำคุกและปรับ และหากมีการฝ่าฝืน เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถแจ้งให้ทำการหยุดการชุมนุมก่อน หากไม่หยุดแล้วจึงจะใช้วิธีการสลายการชุมนุมได้ และวิธีการสลายการชุมนุมควรใช้มาตรการที่เบาก่อน หากไม่สามารถกระทำได้อาจใช้วิธีการที่รุนแรงขึ้น แต่ทั้งนี้ต้องไม่ใช่วิธีการรุนแรงเกินไปกว่าการใช้แก๊สน้ำตา สลายการชุมนุม

สำหรับการบังคับใช้กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่รัฐจะพบว่า มีหลายกรณีเป็นการชุมนุมที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน แต่กลับปรากฏว่าเจ้าหน้าที่รัฐเลือกดำเนินคดีตามกฎหมายกับบางกลุ่มเท่านั้น หรือในกรณีที่มีการยื่นขออนุญาตก็จะพบว่าเจ้าหน้าที่รัฐก็มีคำสั่งไม่อนุญาตเป็นส่วนใหญ่ด้วยเหตุผลที่แทบไม่แตกต่างกันแต่อย่างใด และกระบวนการในการอุทธรณ์ต่อคำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐก็ต้องประสบปัญหาว่าไม่สามารถกระทำได้อย่างทันทั่วทั้งที่

เนื่องจาก พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมากในการบริหารจัดการการชุมนุมสาธารณะ จะพบว่าหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทเกี่ยวข้องได้ ก่อให้เกิดปัญหาอย่างสำคัญต่อการชุมนุมสาธารณะทั้งในทางปฏิบัติ และในการใช้อำนาจหน้าที่ของตนบทบาทของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องอาจสะท้อนให้เห็นถึงความไม่พร้อมในการปฏิบัติตามกฎหมาย ความไม่เข้าใจต่อบทบัญญัติของกฎหมาย ความไม่เข้าใจต่อลักษณะพื้นฐานของการชุมนุมสาธารณะ รวมถึงในหลายครั้งที่เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญกับการควบคุมการชุมนุมสาธารณะมากกว่าการปกป้องเสรีภาพในการชุมนุม ซึ่งในหลายครั้งไม่เพียงแต่การบังคับใช้ พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เพียงอย่างเดียว ยังมีการนำเอากฎหมายอื่นๆ หรือคำสั่งคณะรัฐประหารที่มุ่งจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนมาบังคับใช้ อันเป็นการสร้างความยุ่งยากให้แก่การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเพิ่มมากขึ้น

ดังนั้นในการตีความกฎหมายลักษณะตีความที่กว้างขวางเป็นอย่างมากคือ การกระทำของบุคคลเพียงคนเดียวก็อาจถูกพิจารณาว่าเป็น “การชุมนุมสาธารณะ” ได้ เช่น ในกรณีของอานนท์ นาภา ที่เป็นการจัดกิจกรรม “ยืนเฉยๆ” เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2559 เพื่อแสดงความไม่เห็นด้วยกับการจับกุมบุคคล 8 คน ซึ่งเป็นผู้ดูแล (Admin) แฟนเพจ “เรารัก พล.อ. ประยุทธ์จันทร์โอชา” ซึ่งถูกทหารจับกุมไปควบคุมไว้ที่มณฑลทหารบกที่ 11 ในช่วงเช้าของวันนั้น

กรณีการจัดกิจกรรมที่มีผู้ดำเนินการจำนวนน้อย เช่น หนึ่งหรือสองคน และได้แสดงออกในเชิงสัญลักษณ์ เช่น การแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ของพิธีฐ์ ชิวารักษ์และธนวัฒน์ วงศ์ไชย ที่นำพริกและกระเทียมไปแขวนที่ประตูรั้วทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 และการจัดกิจกรรม “วิ่งไล่ลุง” ที่เกิดขึ้นที่สวนวชิรเบญจทัศ หรือสวนรถไฟ เขตจตุจักร โดยมีนิสิตนักศึกษาและนักกิจกรรมการเมืองที่เรียกตัวเองว่า

"คณะกรรมการแนวร่วมสมาพันธ์ผู้จัดงานวิ่งไล่ลุงเพื่อประโยชน์ประชาชนปไตย และสิทธิมนุษยชนประเทศไทย" เป็นได้ไ้จัดงาน เริ่มเชิญชวนประชาชนให้เข้าร่วมกิจกรรมตั้งแต่ 23 พฤศจิกายน 2562 ผ่านแฟนเพจของ ธนวัฒน์ วงศ์ไชย หรือบอล นิติตคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หนึ่งในคณะผู้จัดงาน "วิ่งไล่ลุง"

จะเห็นได้ว่า ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกฎหมายการชุมนุมในที่สาธารณะที่ยังไม่มีความชัดเจนอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทำให้ส่งผลในการรับฟังความคิดเห็นและเสนอความคิดของประชาชนนั้นไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย และเพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ในปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนถึงการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักปฏิบัติ และเพื่อพัฒนาประเทศไทยให้สอดคล้องกับหลักสากลนานประเทศ เพื่อให้การชุมนุมโดยสงบในที่สาธารณะได้รับความคุ้มครอง และมีการกำหนดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนอื่นเกินความจำเป็น เพื่อเพิ่มความสามารถในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ จึงเห็นควรศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 44 ตลอดจนถึงกฎหมายตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 พร้อมทั้งแนวความคิด วิชาการการชุมนุมสาธารณะ ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ เพื่อวิเคราะห์หาแนวทางหรือมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอันเนื่องมาจากการใช้บังคับกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากล และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนทุกคนในประเทศให้มีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ได้กำหนดคุ้มครองไว้ อันเป็นพื้นฐานด้านกฎหมายที่สำคัญเพื่อการตราหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะได้อย่างถูกต้อง ชัดเจน และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในอนาคตต่อไป

จากการศึกษาค้นคว้าการชุมนุมในที่สาธารณะในประเทศไทย จึงขอให้อธิบายแนะนำดังนี้

1. การนิยามความหมาย คำว่า “การชุมนุมโดยสงบ” ที่ไม่ได้มีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 จำกัดไว้เพียงคำว่า “การชุมนุมที่สาธารณะ” ในมาตรา 4 เท่านั้น ที่ทำให้ยากกับการตีความหมายของคำจำกัดคำว่า “การชุมนุมโดยสงบ”

ทั้งนี้ให้เพิ่มนิยาม คำว่า “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ” ว่า “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัยความสงบเรียบร้อยการสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชนหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น” ตามหลักกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) ; Article 21 หรือ มาตรา 44 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้

เว้นแต่โดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษา ความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย สาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี” มาไว้ใน มาตรา 4พระราชบัญญัติ การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ด้วยเพื่อให้เป็นการง่ายในการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

2. ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อควบคุมการชุมนุมที่มุ่งจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะที่ไม่ชัดเจนของผู้ชุมนุมและสภาพปัญหาของเสรีภาพในการชุมนุมตาม ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะพ.ศ. 2558

การบังคับใช้กฎหมาย เพื่อควบคุมการชุมนุมที่มุ่งจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะที่ไม่ชัดเจนของผู้ชุมนุมนั้น อาจส่งผลกระทบได้หลายสาเหตุ

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรกำหนดเสรีภาพการชุมนุมกับความสงบเรียบร้อยสาธารณะต้องเท่ากัน และต้องแยกการทำกิจกรรมในที่สาธารณะกับการชุมนุมสาธารณะ จำกัดเสรีภาพการชุมนุมต้องได้สัดส่วน สมเหตุสมผล และยังคงต้องจัดระบบการชุมนุมให้มีรูปแบบที่ดี และออกกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะ หรือควรกำหนดกฎหมายจำกัดขอบเขตเอาไว้ เพราะในการชุมนุมสาธารณะเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยในสังคม และการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้นในที่สาธารณะ เช่น ถนนทางสาธารณะที่ใช้ร่วมกันของประชาชน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นที่ไม่ได้มาร่วมชุมนุม และควรจัดสถานที่ไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงในการชุมนุม เพื่อไม่ก่อเกิดปัญหาหรือความเดือดร้อนให้กับประชาชนผู้อื่นที่ไม่ได้เข้าร่วมการชุมนุมนั้น เพื่อให้ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเข้ามาร่วมรับรู้และป้องกันไม่ให้ทั้งผู้ชุมนุมเดินขบวน และประชาชนได้รับผลกระทบมากเกินไป

3. ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของผู้ใช้อำนาจทางปกครองและต้องมีบทลงโทษ

ในปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของผู้ใช้อำนาจทางปกครองและบทลงโทษ แม้จะมีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 26 “ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ผู้ควบคุมสถานการณ์ ผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย จากผู้ควบคุมสถานการณ์ หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของบุคคลดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา” ซึ่งถ้าให้ตีความดังกล่าวแล้วนั้นผู้ที่ทำหน้าที่ตามกฎหมายนั้นจะต้องได้รับมอบหมายหรือได้รับคำสั่งจากผู้ควบคุมสถานการณ์อีกที ดังนั้นเองเมื่อเกิดเหตุการณ์รุนแรง เช่นผู้ชุมนุมขว้างปาระเบิดขวด หรือใช้อาวุธในกลุ่มชุมนุมนั้น ทางเจ้าหน้าที่ที่ดูแลไม่สามารถที่จะทำการใดๆ ได้อย่างทันท่วงที

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรกำหนดเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ผู้ควบคุมสถานการณ์ให้ชัดเจนว่ามีอำนาจที่จะกระทำการใดได้บ้าง เช่น มีอำนาจในการสั่งยิงแก๊สน้ำตาเพื่อสลายการชุมนุม หรือมี

อำนาจที่จะสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ติดตามช่วยในการยุติหรือห้ามปรามผู้ชุมนุมได้ ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้กติกาการชุมนุมที่กำหนดไว้

ในส่วนเจ้าหน้าที่ควรได้รับการฝึกฝนและมีหน่วยงานสังกัดเฉพาะการในการห้ามปรามหรือ การดูแล จัดขบวนการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งถ้าประเทศไทยมีหน่วยงานห้ามปรามการชุมนุมโดยเฉพาะก็ง่ายที่จะจัดการผู้ชุมนุมให้อยู่ในกฎเกณฑ์และข้อกำหนดของการชุมนุมได้ง่ายและดียิ่งขึ้น เนื่องจากเจ้าพนักงานดูแล การชุมนุมสาธารณะ ผู้ควบคุมสถานการณ์ เป็นผู้ที่มีความรู้โดยเฉพาะทางและสามารถที่จะประเมินสถานการณ์ ความรุนแรงของแต่ละกลุ่มการชุมนุมได้

ในส่วนการลงโทษนั้น ให้ทางปกครองหรือเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่ผู้ชุมนุมได้กระทำผิดต่อผู้อื่น และถ้าเป็นกรณีที่เห็นสมควรว่าผู้ชุมนุมนั้นใช้ความรุนแรงเกินกว่าเหตุ ก็ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมนั้นดำเนินการใดให้ถูกต้องและเหมาะสม เพื่อที่จะได้ไม่ไปกระทบสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น

เอกสารอ้างอิง

บทความ

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ หลักทั่วไปและข้อจำกัด,” วารสารบทบัญญัติ 65, 4 (ธันวาคม 2552): 1-38.

เอกสารอื่นๆ

“แถลงการณ์ร่วม 6 องค์กรสื่อ เหตุสลายการชุมนุม 'ม็อบ 20 มีนา,'" กรุงเทพธุรกิจ, 9 กรกฎาคม 2564.

“วิ่งไล่ลุง เดินเชียร์ลุง: เปรียบเทียบกิจกรรม "วิ่ง-เดิน" การเมือง 12 ม.ค.2560," BBC NEWS, 6 มกราคม 2560.