

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน¹

วรวิษณุ สุระคำแหง²

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาค้นคว้าถึงวิวัฒนาการ ความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน อย่างมีขอบเขต ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาค้นคว้าได้รับความรู้ความเข้าใจว่ารากฐานแห่งความคิดของมนุษยชาติในการก่อกำเนิดสิทธิเสรีภาพและความสมดุลของข้อจำกัดสิทธิ โดยอ้างอิงได้จากแนวความคิดกฎหมายธรรมชาติ ที่เน้นถึงสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนอันมีอยู่ธรรมชาติ อันเป็นแนวคิดเชิงอุดมคติขั้นสูง ทำให้มนุษย์มีสิทธิและ เสรีภาพอย่างไม่จำกัด เท่าที่ตราบโดยเสรีภาพนั้นไม่กระทบต่อผู้อื่น

เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนนั้นได้มีวิวัฒนาการมายาวนาน และได้มีการให้การรับรองไว้ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองได้มีประเทศต่าง ๆ เข้าร่วมเป็นภาคีหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสหรัฐอเมริกาด้วย เพราะสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม เป็นกระบวนการที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง เพื่อยื่นข้อเสนอให้รัฐบาลรับไปดำเนินการต่อไป เนื่องจากสาระสำคัญของประชาธิปไตยจะถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง โดยประชาชนจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้แทนของตนไปทำการบริหารกิจการของรัฐภายใต้การควบคุมดูแลของประชาชน

สำหรับสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยปราศจากอาวุธ และเสรีภาพในการรวมตัว ก็ได้ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 44 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในเรื่องการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธอย่างใดก็ตาม รัฐธรรมนูญก็ได้มีข้อยกเว้นการใช้สิทธิเสรีภาพไว้ โดยระบุว่า “..เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตาม

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.มัลลิกา พินิจจันทร์ และ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

บทบัญญัติแห่งกฎหมาย...” ซึ่งมีผลให้การใช้สิทธิเสรีภาพ ต้องคำนึงถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกมาเป็นเครื่องมือในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ อันเป็นสิทธิเสรีภาพที่ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไทย แม้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมจะถูกรับรองไว้ให้กระทำได้ แต่ก็มีข้อพึงระวังที่ถูกบัญญัติไว้ให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมต้องรู้ก่อนเข้าร่วมการชุมนุม

จากการค้นคว้าทำให้ทราบว่าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

จากการค้นคว้าประเด็นปัญหาเกี่ยวกับนิยามความหมายผู้จัดการชุมนุม ซึ่งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2560 มีการกำหนดเรื่องสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมไว้ เป็นสิทธิที่ถูกกล่าวอ้างตามรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตามสิทธิดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้ด้วยกฎหมายเฉพาะ ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะแล้ว เห็นว่า มีการนิยามความหมายผู้จัดการชุมนุมไว้กว้างมากเกินไป ซึ่งได้กำหนดความหมายของผู้จัดการชุมนุมไว้ ในมาตรา 4 วรรคห้า และมาตรา 10 วรรคสอง โดยหมายความว่า ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้หมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมการชุมนุมสาธารณะ โดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น นอกจากนั้น ให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และ สถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียง หรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุม เป็นผู้จัดการชุมนุมตามความใน พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายชุมนุมสาธารณะของสาธารณรัฐฝรั่งเศส จะเห็นว่า การชุมนุมสาธารณะและการประท้วงนั้น กำหนดความหมายของผู้จัดการชุมนุมสาธารณะและความหมายผู้จัดการประท้วงไว้ โดยกำหนดให้ต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการ ที่ประกอบด้วยตัวแทน ของผู้ชุมนุมอย่างน้อยสาม คน ซึ่งคณะกรรมการมีหน้าที่ควบคุมดูแล และจะต้องรับผิดชอบในกรณีที่มีการกระทำที่ผิดกฎหมายเกิดขึ้น

จากการค้นคว้าประเด็นปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุม ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้ตราบทบัญญัติขึ้น เพื่อกำหนดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนผู้เข้าร่วมชุมนุมจะต้องสงบและปราศจากอาวุธ ภายใต้บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเพื่อให้การชุมนุมเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความ มั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ดังนั้น ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ต้องแจ้งการชุมนุม ต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า ยี่สิบสี่ชั่วโมง ซึ่งเห็นว่าเป็นการกำหนดระยะเวลาที่น้อยเกินไป อาจทำให้เจ้าหน้าที่ดูแลรับผิดชอบมีเวลาไม่เพียงพอในการกำหนดมาตรการดูแลและผู้ชุมนุม นอกจากนี้ ผู้จัดการชุมนุม ต้องมีหน้าที่ในการดูแลและรับผิดชอบ

การชุมนุมสาธารณะไม่ให้เกิดการขัดขวางเกินสมควรต่อประชาชนที่จะใช้พื้นที่สาธารณะ ตลอดจนดูแลและรับผิดชอบให้ผู้ชุมนุมปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ไม่มีบทบัญญัติให้ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ในการประกาศยุติการชุมนุม ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมไม่สามารถรักษาความเรียบร้อยในการชุมนุมได้ จึงเป็นภาระของเจ้าหน้าที่รัฐเพียงฝ่ายเดียว

จากการค้นคว้าประเด็นปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่เจ้าหน้าที่รัฐในการดูแลผู้ชุมนุม ตามพระราชบัญญัติชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558 เจ้าหน้าที่จะสลายการชุมนุมทันทีไม่ได้ โดยจำเป็นต้องร้องขอต่อศาลก่อน เจ้าหน้าที่ตำรวจจะไปสลายการชุมนุมและจับกุมผู้ชุมนุมเลยไม่ได้ แม้จะเป็นการชุมนุมที่ไม่แจ้งก่อนก็ตาม หรือเป็นการชุมนุมที่เจ้าหน้าที่เห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ตำรวจก็ต้องดำเนินการตามขั้นตอนตามกฎหมายคือ ต้องมีคำสั่งให้เลิกชุมนุมก่อน จากนั้น ต้องไปขอศาลให้มีคำสั่งให้เลิกชุมนุม ต่อเมื่อศาลสั่งให้เลิกชุมนุมแล้วไม่เลิก จึงจะดำเนินการให้มีการเลิกชุมนุม โดยต้องประกาศเป็นพื้นที่ควบคุมและกำหนดเวลาให้ออกจากพื้นที่ก่อน เมื่อเวลาครบกำหนดแล้วผู้ชุมนุมยังไม่ออกจากพื้นที่ ก็จะไปจับกุมได้ เพราะตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 คือ ต้องแก้ปัญหาด้วยวิธีอื่นก่อน โดยการสลายการชุมนุมต้องเป็นวิธีท้ายสุด

จากการค้นคว้าประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดบทลงโทษของผู้จัดการชุมนุม ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้จัดการชุมนุมที่ฝ่าฝืนกฎหมายไว้ใน หมวดที่ 5 ซึ่งเป็นโทษทางอาญาเพียงอย่างเดียว โดยโทษทางอาญาที่มีโทษน้อยที่สุด คือ โทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท และโทษทางอาญาที่มีโทษสูงที่สุด คือ โทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งหลายครั้งที่การชุมนุมเกิดการปะทะรุนแรง จนทำให้ทรัพย์สินส่วนรวมเสียหาย หรือทำให้ผู้ชุมนุมหรือเจ้าหน้าที่ได้รับบาดเจ็บสาหัสจนอาจถึงขั้นเสียชีวิต ซึ่งจากการค้นคว้าพบว่า กฎหมายต่างประเทศมีบทลงโทษที่รุนแรงกว่าประเทศไทย ซึ่งในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมฝ่าฝืนกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีโทษทางอาญาที่บังคับใช้ควบคู่กับมาตรการทางปกครอง เพื่อให้ผู้จัดการชุมนุมเกรงกลัวต่อกฎหมาย

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับนิยามความหมายของผู้จัดการชุมนุม ผู้ศึกษาค้นคว้าพบว่า ข้อเสนอแนะคือ ควรแก้ไขมาตรา 4 วรรคหก และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติ การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ดังนี้ จากเดิมที่ มาตรา 4 “ผู้จัดการชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้ หมายความว่ารวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วม การชุมนุมสาธารณะโดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัด ให้มีการชุมนุมนั้น” ควรแก้ไขข้อความโดยเพิ่มบุคคลผู้ที่ขึ้นปราศรัยบนเวทีด้วย โดยแก้เป็น มาตรา 4 “ผู้จัดการชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้

หมายความว่ารวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาจัดการชุมนุมสาธารณะ โดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น ผู้ที่ซึ่งผู้จัดการชุมนุมได้มอบหมายให้เป็นผู้นำการชุมนุมแทน และบุคคลที่เป็นแกนนำขึ้นปราศรัยบนเวทีในการชุมนุมนั้น” และมาตรา 10 วรรคแรก ควรแก้เป็น “ให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่าสี่สิบแปด ชั่วโมง”

2. ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุม ผู้ศึกษาค้นคว้าพบว่าข้อเสนอแนะคือ ควรมีบทบัญญัติให้สังยุติการชุมนุม เนื่องจากเห็นว่า ไม่มีบทบัญญัติให้ผู้จัดการชุมนุมสังยุติการชุมนุมในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมไม่สามารถรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยได้ จึงควรเพิ่มบทบัญญัติให้ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ในการประกาศยุติการชุมนุม ในกรณีที่ ผู้จัดการชุมนุมไม่สามารถรักษาความเรียบร้อยในการชุมนุมได้ จะทำให้ผู้จัดการชุมนุมมีส่วนช่วยในการควบคุมการชุมนุม มิให้เกิดการชุมนุมที่มีลักษณะรุนแรงและ เป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่น ตลอดจนทำให้การชุมนุมเป็นไปด้วย ความสงบเรียบร้อย และสามารถยุติลงได้โดยสันติ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งถือว่า เป็นการแก้ปัญหาดังต้นเหตุ

3. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ผู้ศึกษาค้นคว้าพบว่าข้อเสนอแนะคือ ควรมีมาตรการกำหนดขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจนเป็นลำดับ โดยใช้มาตรการจากเบาไปหาหนัก ต้องเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชนของบุคคลทุกคนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีแผนการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นแผนการดำเนินงานเพื่อควบคุมสถานการณ์ตามเหตุการณ์ต่าง ๆ โดยจะต้องมีการออกระเบียบหรือ ข้อบังคับในกรอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้เป็นหลักการทั่วไปในการปฏิบัติงาน

4. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดบทลงโทษของผู้จัดการชุมนุม ผู้ศึกษาค้นคว้าพบว่าข้อเสนอแนะคือ ควรมีการกำหนดบทลงโทษที่หนักขึ้น เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวกฎหมาย โดยให้กำหนดโทษปรับอย่างต่ำจากหนึ่งหมื่นบาทเป็นสี่หมื่นบาท หากมีการปะทะจนเจ้าหน้าที่หรือผู้ชุมนุมเป็นเหตุให้ได้รับบาดเจ็บถึงสาหัสถึงขั้นเสียชีวิต ซึ่งเทียบเคียงจากกฎหมายอาญามาตรา 298298 และ มาตรา 135/1 หากเป็นกรณีที่เข้าฐานความผิดก่อการร้าย นอกจากนี้ อาจให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมของประชาชน นำมาตรการทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา เช่น โทษปรับทางปกครอง และโทษในการห้ามผู้จัดการชุมนุมขึ้นปราศรัยในการชุมนุมสาธารณะนั้น ๆ โดยเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะในฐานะฝ่ายปกครอง ต้องใช้มาตรการทางปกครองอย่างเหมาะสม โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด และอยู่ภายใต้หลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

เอกสารอ้างอิง

กลวัชร จันงศ์จินารักษ์. “ปัญหาเกี่ยวกับความหมาย หน้าที และบทกำหนดโทษของผู้จัดการชุมนุมตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2562.

จิตติ ดิงศักดิ์. **หลักวิชาชีพนักกฎหมาย**. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ: 2555.

สมยศ เชื้อไทย. **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551.

สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, นัทมน คงเจริญ และปารณ บุญช่วย, **บทเรียนและสภาพปัญหา เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2563.