



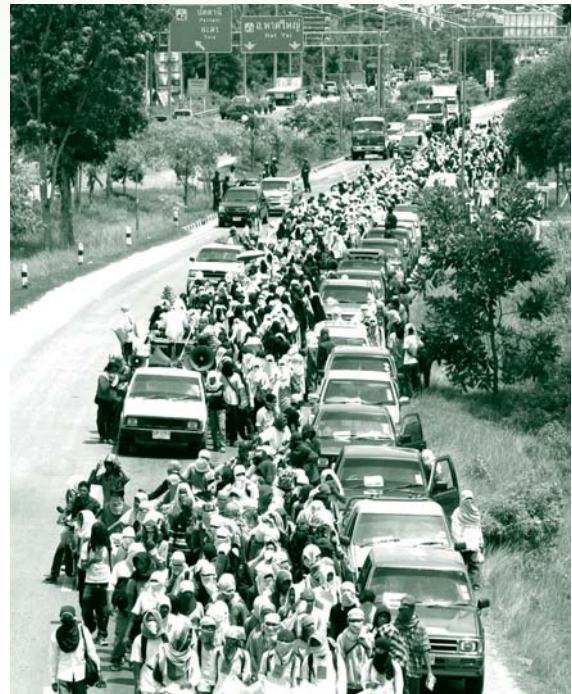
โดย นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน
นิติกร สำนักกฎหมาย

ไทยควรมี พ.ร.บ. การชุมนุม ในที่สาธารณะ หรือไม

โดย พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย คณะนิติศาสตร์ ม.อัสสัมชัญ

คอลัมน์กระแสทรรศน์ หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันที่ ๒๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ปีที่ ๓๑ ฉบับที่ ๑๐๐๘๐

เสรีภาพในการชุมนุม หรือที่ต่างประเทศเรียกกันว่า freedom of association หรือ freedom of assembly ถือเป็นสิ่งที่ถูกหยาบยกขึ้นมากล่าวอ้างอยู่บ่อยครั้ง เพื่อให้กลุ่มของตนเองดำเนินการชุมนุมต่อไปได้ ทำให้เสรีภาพในการชุมนุม กลายเป็นเสรีภาพศักดิ์สิทธิ์ขึ้นมาในทันทีที่มีการกล่าวอ้างว่า "เสรีภาพในการชุมนุมนั้น ได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ อันถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ"



อย่างไรก็ดี ยังมีผู้อื่นซึ่งได้รับผลกระทบต่อการใช้เสรีภาพอันศักดิ์สิทธิ์ข้างต้นนั้น นั่นคือประชาชนทั่วไปที่ไม่อาจใช้ถนนในการสัญจรเฉกเช่นตนเองเคยใช้อยู่เป็นนิจ

กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ฝ่ายผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการชุมนุมดังกล่าวก็ย่อมกล่าวอ้างได้ว่า ตนเองมี "เสรีภาพในการเดินทาง" อันเป็นเสรีภาพหนึ่งที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองให้เช่นเดียวกัน จุดนี้จึงเป็นการหนีไม่พ้นถึงความขัดแย้งกันของกลุ่มบุคคลทั้งสองฝ่าย

นอกจากนี้ความขัดแย้งในการชุมนุม อาจเกิดจากกลุ่มสนับสนุนและกลุ่มต่อต้านที่มาประจันหน้ากัน ซึ่งเราก็ได้เห็นกันมาแล้วในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ในหลายจังหวัด ระหว่างกลุ่มที่ต่อต้านพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย กับกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย บนเหตุผลที่ว่า การชุมนุมของฝ่ายพันธมิตร สร้างความวุ่นวาย การชุมนุมปราศจากความชอบธรรม อีกทั้งเป็นการพยายามล้มล้างระบอบประชาธิปไตย



หากจะถามว่า ในต่างประเทศเคยประสบพบเจอกับปัญหาในเรื่องกลุ่มผู้ชุมนุม ๒ ฝ่าย หรือหลายฝ่าย ปะทะกันหรือปัญหาที่บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนจากการชุมนุมเหมือนกับที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ณ ขณะนี้หรือไม่

ขอตอบว่า ก็ย่อมต้องมี โดยเฉพาะอย่างยิ่งแล้วในอารยประเทศที่มีประวัติศาสตร์ในเรื่องของการเรียกร้องระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาอย่างยาวนาน เช่น ประเทศเยอรมนี อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฯลฯ ก็เจอกับปัญหาข้างต้นมาแล้วทั้งสิ้น



ท้ายที่สุด ประเทศเหล่านั้นจึงเกิดแนวความคิดในการตราตัวบทกฎหมายว่าด้วยเรื่องของการชุมนุมขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ปัญหาการอ้างหรือยืนยันต่อบุคคลอื่น ซึ่งรวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐว่า ตนได้ดำเนินกิจการอันได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ กิติ หรือปัญหาการบริหารจัดการของเจ้าพนักงานของรัฐต่อกลุ่มผู้ชุมนุมทางการเมือง

รวมถึงการป้องกันการเผชิญหน้ากันของผู้ชุมนุมหลายกลุ่มอันจะนำไปสู่การปะทะกันของกลุ่มผู้ชุมนุมนั่นเอง

ก่อนอื่นพวกเราจำเป็นต้องพึงตระหนักไว้ก่อนว่า สิทธิและเสรีภาพในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญอาจแบ่งแยกออกได้เป็น ๒ ประเภทหลัก ๆ ด้วยกันคือ

๑. สิทธิและเสรีภาพแบบสัมบูรณ์ หรือ absolute rights or liberties

๒. สิทธิและเสรีภาพแบบสัมพัทธ์ หรือ relative rights or liberties

ซึ่งสิทธิและเสรีภาพประเภทแรกคือ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐมีอาจจำกัดได้อันมีอยู่แต่อย่างเดียวนั้นก็คือเสรีภาพในการนับถือศาสนา

ส่วนสิทธิและเสรีภาพอีกประเภทหนึ่งหรือสิทธิและเสรีภาพแบบสัมพัทธ์นั้น เป็นสิทธิและเสรีภาพที่เปิดโอกาสให้รัฐสามารถจำกัดหรือควบคุมการใช้ได้หากปรากฏซึ่งความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เช่น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในการที่จะใช้ทางสาธารณะหรือเพื่อป้องกันการนำไปสู่เหตุการณ์อันรุนแรงหรือเกิดจลาจลขึ้นในประเทศ เป็นต้น

แต่ทั้งนี้จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายมาเป็นกิจจะลักษณะ และโดยส่วนมากแล้วกฎหมายดังกล่าวต้องเป็นกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งโดยมากก็จะออกมาในรูปของพระราชบัญญัติหรือรัฐบัญญัติแล้วแต่กรณี เพราะถือได้ว่ากฎหมายดังกล่าวส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง

จากหลักการข้างต้นแล้ว การชุมนุมจึงถูกจัดอยู่ในเสรีภาพแบบสัมพัทธ์ซึ่งส่งผลให้รัฐสามารถตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิได้นั่นเอง

ซึ่งแม้แต่ในรัฐธรรมนูญไทยเองก็ได้บัญญัติไว้ชัดในมาตรา ๖๓ วรรค ๒ ว่าเสรีภาพในการชุมนุมสามารถถูกจำกัดได้



ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ในต่างประเทศนั้นก็ได้เคยได้เจอกับปัญหาของการชุมนุมกันอย่างมากมายจนกระทั่งมีการผลักดันตัวกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมขึ้นมา เช่น ในประเทศเยอรมนีนั้น มีรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุม ซึ่งกฎหมายนี้ได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการชุมนุมไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของสถานที่ชุมนุมว่าจะชุมนุมที่ใด หากเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะก็จำเป็นต้องมีการแจ้งหรือบอกกล่าวล่วงหน้าโดยแก่นำหรือผู้ควบคุมการชุมนุมก่อนที่จะมีการชุมนุมดังกล่าว หากดำเนินการชุมนุมไปโดยไม่มีมีการแจ้งล่วงหน้าก็จะถือว่าการชุมนุมนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งก็หมายถึงว่า รัฐธรรมนูญก็จะไม่รับรองและคุ้มครองการชุมนุมดังกล่าว อีกทั้งหากปรากฏว่า การชุมนุมนั้น ๆ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนในเรื่องของการใช้เส้นทางการจราจรหรืออาจนำไปสู่การจลาจล หรือมีผลให้ทรัพย์สินของรัฐเสียหาย การนี้รัฐสามารถดำเนินการสลายการชุมนุมได้

หลักการดังกล่าวสอดคล้องต้องกันกับกฎหมายและหลักกฎหมายของประเทศอังกฤษ ไอร์แลนด์เหนือ ออสเตรเลีย ฟิลิปปินส์ เอสโตเนีย

มอนเตเนโกร โครเอเชีย และสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมเหล่านั้นก็จะมีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เหมือน ๆ กับที่กล่าวไปแล้วในรัฐบัญญัติของประเทศเยอรมนีจะผิดแผกแตกต่างกันก็แต่ในรายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น เช่น ในเรื่องของระยะเวลาในการแจ้งหรือบอกกล่าวล่วงหน้าสำหรับการชุมนุมซึ่งอาจจะเป็น ๗ วัน ๘ วัน ๑๐ วัน ๑๑ วัน เป็นต้น หรือจะเป็นรูปแบบในการบอกกล่าวล่วงหน้าที่จะต้องทำเป็นหนังสือตามแบบที่ตัวกฎหมายกำหนดว่า ต้องระบุข้อมูลเกี่ยวกับชุมนุมอย่างไรบ้าง

แต่หลัก ๆ ก็จะเหมือนกันแทบทั้งสิ้นว่า หากการชุมนุมดังกล่าวเป็นการชุมนุมในทางสาธารณะต้องมีการแจ้งล่วงหน้า อันหมายถึงว่า หากเป็นการชุมนุมในที่ส่วนบุคคลนั้น กฎหมายมิได้บัญญัติให้ต้องมีการแจ้งล่วงหน้าทางรัฐก็อาจจะดำเนินการสลายการชุมนุมหากปรากฏว่าต้องด้วยเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือการชุมนุมดังกล่าวมีผลต่อการใช้เส้นทางการจราจรของผู้อื่นหรือการชุมนุมนำไปสู่การจลาจลในประเทศ





อย่างไรก็ดี หากเจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการ
สลายการชุมนุมด้วยวิธีการเกินกว่าเหตุ ผู้ชุมนุม
ก็อาจนำเรื่องไปร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลได้
เข้ามาตรวจสอบหรือเยียวยาการกระทำ
ของรัฐดังกล่าวได้

ผู้เขียนเห็นว่า จึงเป็นเรื่องดีที่ว่าในปัจจุบัน
ประเทศไทยจะได้ดำเนินการออกกฎหมาย
ว่าด้วยการชุมนุมขึ้นอย่างชัดเจนเสียที ทั้งนี้
ก็เพื่อตัดปัญหาการยกตัวบทของรัฐธรรมนูญมา
อ้างอิงกันไปยันกันมาว่า ตนเองนั้นต่างก็มีสิทธิ
และเสรีภาพที่ได้รับการรับรองจากกฎหมาย
สูงสุดซึ่งใครก็จะมาแต่จะต้องไม่ได้ให้หมดไป

นอกจากนี้ยังเห็นว่าหากเรามีตัวบทกฎหมาย
ว่าด้วยการชุมนุมที่ชัดเจนก็จะเป็นการดี เพราะ
ภายใต้กฎหมายนี้จะมีการระบุหรือกำหนดถึง
กฎเกณฑ์และกติกาในการชุมนุมออกอย่างชัดเจน
อันส่งผลไปยังความสะดวกของทั้งสองฝ่าย
ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายผู้ดำเนินการชุมนุมก็ดี และในส่วนของ
ของภาครัฐที่จะได้ดำเนินการรับมือกับการชุมนุม
ที่มีที่ท่าว่าจะเกิดขึ้นมากขึ้นเรื่อย ๆ ในระบอบ
การปกครองแบบประชาธิปไตย และที่สำคัญก็คือ
จะได้เป็นกลไกในการป้องกันการปะทะกันระหว่าง
กลุ่มของผู้ชุมนุมด้วยกันเองอย่างที่เกิดขึ้น
ที่จังหวัดเชียงใหม่ บุรีรัมย์ ฯลฯ ที่ผ่านมา

เนื่องจากว่ากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมนั้น
ได้มีการจัดระบบระเบียบไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของ
แกนนำหรือผู้นำในการชุมนุมที่จะต้องควบคุม
กลุ่มผู้ชุมนุมให้เป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติไว้
ในตัวกฎหมาย หรือจะเป็นสถานที่ของการชุมนุม
เองก็ดี ซึ่งก็หมายความว่าจะต้องมีการจัดสถานที่
การชุมนุมที่เป็นสัดส่วน

ผู้เขียนอยากให้ผู้ชุมนุมทุกฝ่าย
ได้ตระหนักถึงประโยชน์ของประเทศชาติ
เป็นหลัก ควรที่จะต้องรู้ขอบเขต
ของตนเอง ว่าการชุมนุมขนาดไหน แบบไหน
จะได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ

ในระหว่างที่เรายังไม่มิตัวบทกฎหมาย
ว่าด้วยการชุมนุมข้างต้นเหมือนกับต่างประเทศเขา
ผู้เขียนอยากให้ผู้ชุมนุมทุกฝ่ายได้ตระหนักถึง
ประโยชน์ของประเทศชาติเป็นหลัก ควรที่จะต้อง
รู้ขอบเขตของตนเอง ว่าการชุมนุมขนาดไหน
แบบไหนจะได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ

กล่าวอีกนัยหนึ่งคือเราต้องตระหนัก
เป็นหลัก “สิทธิในเสรีภาพ” ของผู้อื่นด้วย หาก
ทุกคนคิดได้อย่างนี้เหตุการณ์โกลาหลต่าง ๆ
ก็จะไม่เกิดขึ้น ๒