



ความเห็นทางกฎหมายต่อร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ....

ตามที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.... และแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม พ.ศ.๒๕๕๔ ขณะนี้คณะกรรมการวิสามัญได้จัดทำรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.... เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว

เครือข่ายนักกฎหมายสิทธิมนุษยชนเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.... ฉบับแก้ไขโดยคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าว ยังมีข้อบกพร่องในทางหลักการกฎหมาย สภาพบังคับ และผลการบังคับใช้กฎหมายหลายประการจึงขอเสนอความเห็นต่อสภาผู้แทนราษฎร ต่อวุฒิสภา และต่อประชาชนทั่วไปดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ ๑ การแจ้งการชุมนุม การขอผ่อนผันการแจ้งการชุมนุม และการแจ้งการเดินทาง

การกำหนดให้มีการแจ้งการชุมนุมล่วงหน้า ๔๘ ชั่วโมงก่อนการชุมนุม และแจ้งก่อนเดินทาง ๒๔ ชั่วโมง ตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่ได้คำนึงถึงสภาพการชุมนุมที่เกิดขึ้นจริงซึ่งมีทั้งการชุมนุมที่ได้เตรียมการชุมนุมมาก่อน และการชุมนุมที่เกิดขึ้นโดยฉับพลัน การบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าวจะทำให้การชุมนุมโดยฉับพลัน อันเป็นการควบคุมการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนจนเกินขอบเขต และอาจก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้

อย่างไรก็ตาม แม้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีบทบัญญัติอันเป็นการขอผ่อนผันการชุมนุมให้แจ้งล่วงหน้าน้อยกว่า ๔๘ ชั่วโมงได้ แต่บทบัญญัติดังกล่าวกลับมีลักษณะเป็นการ “ขออนุญาต” ซึ่งถือเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งกำหนดให้ใช้กฎหมายจำกัดการชุมนุมได้เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะเท่านั้น

ประเด็นที่ ๒ การใช้อำนาจศาลในการสั่งห้ามการชุมนุม หรือสั่งเลิกการชุมนุมเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักนิติรัฐ

บทบัญญัติร่างพระราชบัญญัตินี้หลายมาตรากำหนดให้ศาลเข้ามาใช้ดุลพินิจในการสั่งห้ามการชุมนุม หรือสั่งเลิกการชุมนุม เช่น ในกรณีที่ผู้รับแจ้งการชุมนุมเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะที่ได้รับแจ้งนั้นขัดต่อมาตรา ๘ ผู้รับแจ้งมีหน้าที่ยื่นคำขอให้ศาลสั่งห้ามการชุมนุม คำสั่งศาลในการห้ามการชุมนุมดังกล่าวเป็นที่สุดไม่สามารถอุทธรณ์ได้ หรือ ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศให้เลิกการชุมนุมของเจ้าพนักงาน หรือมีผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย มาตรา ๒๔ กำหนดให้เจ้าพนักงานและผู้เดือดร้อนเสียหายสามารถร้องขอให้ศาลสั่งเลิกการชุมนุมได้ คำสั่งศาลถือเป็นที่สุด ซึ่งการกระทำในลักษณะดังกล่าวเป็นการกระทำในขอบเขตอำนาจฝ่ายบริหารในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย และ

ระบียบยังไม่ได้เกิดความรุนแรง ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในการใช้อำนาจสั่งห้ามการชุมนุมหรือสั่งให้เลิกการชุมนุมโดยตรง ซึ่งโดยหลักแล้วฝ่ายบริหารจำเป็นต้องใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจระงับการหรือไม่กระทำการตามขอบเขตอำนาจของกฎหมายไปเองก่อน แล้วองค์กรตุลาการจึงเข้ามาใช้อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารอีกชั้นหนึ่ง ดังนั้นการร่างกฎหมายในลักษณะนี้ย่อมเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ ขัดต่อหลักการประชาธิปไตยอย่างชัดแจ้ง และจะทำให้องค์กรตุลาการกลายเป็นคู่ขัดแย้งของประชาชนเสียเอง รวมถึงอาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของสถาบันตุลาการในอนาคต

นอกจากนี้การกำหนดให้คำสั่งศาลในการสั่งห้ามชุมนุมตามมาตรา ๑๓ คำสั่งศาลในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ผ่อนผันการชุมนุมตามมาตรา ๑๔ คำสั่งศาลในการสั่งเลิกการชุมนุมตามมาตรา ๒๕ เป็นที่สุดนั้น นอกจากจะเป็นการกระทำในฐานะฝ่ายบริหารแล้ว คำสั่งดังกล่าวยังไม่สามารถถูกตรวจสอบได้อีกโดยองค์กรตุลาการในลำดับที่สูงขึ้นไป ซึ่งโดยหลักการหากคำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุดในฝ่ายบริหาร ประชาชนยังสามารถใช้อำนาจตุลาการในการตรวจสอบอำนาจดังกล่าวได้ และเมื่อองค์กรตุลาการในลำดับต้นพิจารณาแล้วยังสามารถถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการในลำดับที่สูงขึ้นไป แต่ในกรณีนี้เมื่อตุลาการได้ใช้อำนาจดังกล่าวแล้วถือเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในตัว ไม่สามารถตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการได้อีกต่อไปเพราะบทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้คำสั่งศาลเป็นที่สุดแล้ว การบัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้ย่อมขัดต่อหลักนิติรัฐ ขัดรัฐธรรมนูญ และขัดต่อหลักประชาธิปไตยอย่างชัดแจ้งซึ่งการใช้อำนาจไม่ว่าโดยฝ่ายบริหาร หรือโดยฝ่ายตุลาการนั้นต้องสามารถตรวจสอบได้

ประเด็นที่ ๓ ความไม่ชัดเจนของถ้อยคำทางกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ....ฉบับนี้มีลักษณะเป็นการควบคุมการชุมนุมมากกว่าการส่งเสริมการใช้สิทธิในการชุมนุม แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ จะบัญญัติให้จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้ เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่บทบัญญัติที่นำมาจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นจะกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธินั้นมีได้ แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกลับมีบทบัญญัติที่มีความคลุมเคลือและสามารถตีความได้อย่างกว้างขวางเพื่อใช้ในการจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน เช่น “กีดขวางทางเข้าออก” “ไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ” ซึ่งโดยสภาพ การชุมนุมทั่วไปย่อมก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่ประชาชนอยู่แล้ว เพียงแต่จะก่อความไม่สะดวกแค่ไหนเพียงไร เกินสมควรหรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องให้สังคมไทยได้เรียนรู้ในสิทธิและเสรีภาพของทุกฝ่าย

อย่างไรก็ตามถ้อยคำตามร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีลักษณะต้องตีความจำนวนมากจึงมีความสับสนเสี่ยงในการใช้ดุลพินิจในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ต่อผู้ชุมนุม การบัญญัติถ้อยคำที่กว้างขวางเกินไปย่อมเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ถ้อยคำตามมาตรา ๑๗ (๕) ซึ่งกำหนดให้ ผู้ชุมนุมมีหน้าที่ “ไม่ทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิด

อันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินหรือเสรีภาพ” จะเห็นว่าหน้าที่ดังกล่าวมีลักษณะเป็นอัตวิสัย ขึ้นอยู่กับแต่ละบุคคล จึงไม่สมควรนำมาบัญญัติไว้ โดยเฉพาะการบัญญัติให้ความผิดดังกล่าวมีโทษทางอาญา

ทั้งนี้แม้กระทั่งในประมวลกฎหมายอาญาเองจะมีข้อความลักษณะดังกล่าวแต่ต้องประกอบดังกล่าวก็เป็นเพียงเจตนาพิเศษซึ่งยังต้องมีการกระทำซึ่งมีลักษณะภาวะวิสัยเป็นองค์ประกอบ เช่นในมาตรา ๓๐๙ ประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า “ผู้ใดข่มขืนใจผู้อื่นให้กระทำการใด ไม่กระทำการใด หรือจำยอมต่อสิ่งใด โดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ...” บทบัญญัติดังกล่าวยังบัญญัติให้มีการกระทำคือ “ข่มขืนใจผู้อื่นให้กระทำการใด ไม่กระทำการใด หรือจำยอมต่อสิ่งใด” ไม่ใช่การทำให้กลัวโดยมีลักษณะเป็นอัตวิสัยและสามารถวัดได้ยากตามร่างพระราชบัญญัตินี้

ประเด็นที่ ๔ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกกฎหมาย

เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายสำคัญ เป็นกฎหมายซึ่งจะส่งผลกระทบต่อหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยและกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง รัฐต้องตระหนักว่าการออกกฎหมายมาเพื่อจำกัดเสรีภาพการชุมนุมดังกล่าวไม่ใช่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมเท่านั้น แต่หมายถึงการเข้าถึงสิทธิอื่นๆของประชาชนด้วย เนื่องจากกลไกการแก้ไขปัญหภายในประเทศยังไม่สามารถปกป้องคุ้มครอง หรือรับรองสิทธิของประชาชนได้อย่างเต็มที่ การใช้เสรีภาพในการชุมนุมเพื่อเรียกร้องสิทธิ เพื่อแสดงออกซึ่งความเห็นที่ต่างกันทางการเมืองจึงต้องยิ่งได้รับความเคารพ ดังนั้นรัฐจำเป็นต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการตามมาตรา ๕๗ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ¹

การดำเนินการออกกฎหมายอย่างเร่งรีบ ขาดความละเอียดรอบคอบ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ทั้งที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังถูกวิพากษ์จากสังคมอย่างกว้างขวางย่อมแสดงให้เห็นถึงความจงใจของรัฐบาลในการออกกฎหมายเพื่อจำกัดและควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน อันเป็นการขัดต่อหลักการพื้นฐานในประชาธิปไตย ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนและการคำนึงถึงสภาพปัญหาที่แท้จริง กลไกแก้ไขปัญหาระดับท้องถิ่น กฎหมายที่มาจากการศึกษาบริบทของประเทศไทยย่อมเป็นทางออกที่ดี มากกว่ากฎหมายที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประเด็นที่ ๕ ฐานที่มาของปัญหาในการชุมนุม

เครือข่ายนักกฎหมายสิทธิมนุษยชนเห็นว่าร่างกฎหมายฉบับนี้ร่างขึ้นมาจากพื้นฐานความกลัวการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนในช่วง ๓- ๔ ปีที่ผ่านมา และภาวะการณ์ของรัฐที่ไม่สามารถจัดการกับการชุมนุมขนาดใหญ่ได้ แต่รัฐควรตระหนักถึงที่มาของปัญหาในการชุมนุมซึ่งมาจากการที่รัฐไม่สามารถตอบสนองหรือเพิกเฉยต่อการแก้ไขปัญหของประชาชน รวมถึงกลไกการตอบสนองการแก้ไขปัญหในท้องถิ่นไม่ทำงาน ทำให้กรุงเทพมหานคร สถานที่ราชการ ย่านการค้ากลายเป็นพื้นที่ในการ

¹มาตรา ๕๗ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.๒๕๕๐ บัญญัติว่า “การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎหมายที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชนให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ”

กดดันรัฐบาลให้ทำงาน การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของผู้ชุมนุม และการตอบสนองต่อปัญหาจึงเป็นทางออกที่ยั่งยืนมากกว่าการควบคุมโดยกฎหมาย ซึ่งกฎหมายฉบับนี้จะถูกบังคับใช้และก่อผลกระทบต่อ การชุมนุมของประชาชนซึ่งมีมวลชนน้อย แต่ไม่สามารถจัดการหรือแก้ปัญหาการชุมนุมที่มีมวลชนจำนวนมาก อันเป็นการแก้ไขปัญหาไม่ถูกต้อง เป็นการจัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน และอาจก่อให้เกิดปัญหาเพิ่มมากขึ้น

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

แม้มาตรา ๖๓ รัฐธรรมนูญ บัญญัติให้รัฐสามารถจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธได้โดยกฎหมาย ในกรณีที่เป็น การชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้พื้นที่สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบระหว่างภาวะสงคราม การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือการประกาศกฎอัยการศึก แต่การจำกัดสิทธิดังกล่าวต้องไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธินั้นๆ

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีความเสี่ยงที่จะขัดต่อหลักการประชาธิปไตย ขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ และขัดรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้การออกกฎหมายฉบับนี้นอกจากจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่สังคมไทยเผชิญอยู่ในปัจจุบันแล้ว แต่กลับจะสร้างความขัดแย้งรุนแรงมากขึ้น รวมถึงอาจเป็นการทำลายความน่าเชื่อถือของสถาบันตุลาการ

เครือข่ายนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน เห็นว่าปัจจุบันในส่วนของ การกระทำความผิดอาญาเจ้าหน้าที่มีอำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอยู่แล้ว ส่วนกติกาซึ่งประชาชนจะใช้เสรีภาพในการชุมนุม เสรีภาพในการเดินทาง และเสรีภาพอื่นๆซึ่งมากระทบกันนั้นยังเป็นสถานการณ์ที่สังคมไทยยังต้องเรียนรู้และจัดการร่วมกันทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน รวมถึงประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการชุมนุม หากมีการออกกฎหมายควรเป็นกฎหมายที่มาจากความร่วมมือร่วมของประชาชน มีความชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ ขั้นตอนการดำเนินการ สิทธิของบุคคลต่างๆ และมีบทบัญญัติเป็นการส่งเสริมการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ กฎหมายจึงจะมีสภาพบังคับใช้ได้จริง ไม่ใช่เพียงการออกกฎหมายเพื่อมาควบคุมและจำกัดสิทธิ โดยไม่ได้คำนึงถึงบริบทปัญหาของประเทศ เพราะการกระทำดังกล่าวไม่ใช่การแก้ปัญหา และจะเป็นการเพิ่มปัญหามากยิ่งขึ้น

ดังนั้นจึงขอให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการออกกฎหมายฉบับนี้หยุดการดำเนินการร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ....ซึ่งมีเนื้อหาดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้สังคมมีโอกาสแลกเปลี่ยนถกเถียงการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุม และมีส่วนร่วมหากจำเป็นต้องมีการดำเนินการเพื่อออกกฎหมายดังกล่าว เพื่อการอยู่ร่วมกันในสังคมโดยสงบและเคารพสิทธิซึ่งกันและกัน

ด้วยความเคารพในสิทธิเสรีภาพของทุกฝ่าย

เครือข่ายนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน