

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

ผู้ศึกษาเห็นว่า การวางโครงสร้างทางกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นยังต้องมี การวางโครงสร้างอย่างบูรณาการ กล่าวคือ เริ่มมีการชุมนุมจะต้องทำอะไร ต้องมีการขอ อนุญาตตามรูปแบบที่กำหนดไว้ในกฎหมายของประเทศสาธารณะรัฐเยอรมันและฝรั่งเศสหรือไม่ หรือจะไม่ต้องให้ ขออนุญาตเจ้าหน้าที่รัฐ เพราะถือว่าการชุมนุมในที่สาธารณะเป็นสิทธิขั้นมูลฐาน ของประชาชนและเป็นสิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับการปฏิบัติต่อรัฐ นอกจากนี้ในส่วนของการ ให้สิทธิและการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ในการที่จะสลายการชุมนุมจะมี รูปแบบการวางโครงสร้าง อย่างไร ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าถ้าจะคุ้มครองเจ้าหน้าที่รัฐแล้วก็ต้องวางโครงสร้างในการที่จะคุ้มครอง ประชาชนในการชุมนุมในที่สาธารณะด้วย เพราะถ้ามีการชุมนุมที่รุนแรงเกิดขึ้นแล้วต่างฝ่ายต่าง ต้องเอาชนะซึ่งกันและกันก็จะมีแต่ความรุนแรงเกิดขึ้น

นอกจากนั้น อำนาจในการสั่งให้เลิกหรือยุติการชุมนุมหรือยุติการกระทำที่ไม่ชอบด้วย กฎหมายเป็นอำนาจทางปกครองเช่นเดียวกับอำนาจสั่งห้ามหรือคัดค้านการชุมนุม จึงต้องให้ฝ่าย ปกครองเป็นผู้ตัดสินใจ ในกรณีที่จะให้มีการอุทธรณ์คำสั่ง ก็ควรให้ฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะผู้ที่มาจากการ เลือกตั้งระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เป็นผู้ตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายและ รับผิดชอบทางการเมืองในการตัดสินใจดังกล่าวเอง และเมื่อได้ดำเนินการตามขั้นตอนในฝ่าย ปกครองจนครบถ้วนแล้ว ไม่เป็นการตัดสิทธิของผู้จัดการชุมนุมหรือผู้นำการชุมนุมที่จะนำคดีไป สู่ศาล ต่อไป การที่ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ... ฉบับของคณะรัฐมนตรี ดึงเอา องค์กรศาลให้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายปกครองจะทำลายระบบการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ สถาบันศาลต่อฝ่ายปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและทำลายระบบนิติรัฐในที่สุด เพราะถ้า พิจารณาตามกฎหมายของประเทศไทยยังไม่มียกเว้นของกฎหมายการชุมนุมไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งมีเพียงร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะแต่ถ้ากล่าวถึงกฎหมายที่ใช้ประกาศใน เรื่องการชุมนุมในที่สาธารณะที่เป็นบทบัญญัติเฉพาะนั้นยังไม่มีการให้คำจำกัดความในเรื่องของ การชุมนุมว่า การชุมนุมตามที่ได้มีการบัญญัติให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนนั้น การชุมนุมโดยสงบ

และปราศจากอาชญากรรมความวุ่นวายและต้องมีการกระทำเช่นไรถึงจะเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพ ที่ถูกต้องโดยไม่ถูกจำกัดสิทธิ

โดยเฉพาะการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นพบว่าเป็นการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมาย คือ การชุมนุมที่ไม่สงบ เช่น มีการกระทำโดยการปิดกั้นเส้นทางสาธารณะที่ประชาชนใช้สัญจรไปมา การบุกยึดสถานที่ราชการ ฯลฯ หรือการชุมนุมนั้นเป็นการชุมนุมที่มีอาชญากรรม ซึ่งประชาชนอาจพาดพิงอาชญากรรมเข้ามาด้วยในการมาชุมนุม ซึ่งก่อให้เกิดความวุ่นวายและความเสียหายต่อประเทศเป็นอย่างมากจนในบางครั้งกว่าเจ้าหน้าที่รัฐจะเข้าควบคุมและปราบปรามการกระทำนั้นได้ ก็เกิดความเสียหายแก่ประเทศเป็นอย่างมากแล้ว ไม่ว่าจะเป็นด้าน เศรษฐกิจ สังคม หรือในด้านความปลอดภัย ซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลาในการฟื้นฟูหลายปีกว่าจะกลับคืนสู่ฐานเดิม ซึ่งการชุมนุมเรียกร้องในทางการเมืองนั้นเป็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็ตาม แต่ก็ต้องมีขอบเขตและแนวทางปฏิบัติโดยกฎหมายอย่างชัดเจน ในส่วนของประเทศไทยนั้นไม่มีกฎหมายในเรื่องของการชุมนุมและเดินขบวนที่บัญญัติขึ้นมา

การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามมาตรา 63 ได้บัญญัติให้บุคคลสามารถที่จะกระทำการชุมนุมได้ โดยมีเงื่อนไขว่า การชุมนุมนั้นต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาชญากรรม ซึ่งหากการชุมนุมนั้นเป็นไปโดยปกติ มีการใช้สิทธิเสรีภาพเท่าที่กฎหมายได้ให้การรับรองคุ้มครองไว้ การกระทำดังกล่าวก็จะไม่ถูกจำกัดสิทธิ โดยปราศจากการแทรกแซงของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการที่จะเข้ามามีบทบาทในการเข้าสลายการชุมนุมดังกล่าวได้

หากการชุมนุมนั้นเป็นการชุมนุมโดยใช้อำนาจเกินขอบเขตและสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่พึงมี โดยมีการรวมตัวกันประท้วงต่อต้านรัฐบาล สร้างความเดือดร้อนเสียหายเกิดขึ้นแก่สังคมและประเทศชาติ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็สามารถมีสิทธิในการเข้าแทรกแซงการกระทำนั้นได้ เพื่อให้การชุมนุมเป็นไปโดยสงบ สันติ แต่การกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ก็ต้องกระทำได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น

รัฐบาลในฐานะที่ต้องมีหน้าที่ในการปกครองและบริหารประเทศ ก็ต้องมีมาตรการในการที่จะปกป้อง ดูแลประเทศชาติให้อยู่ในความสงบเรียบร้อย โดยการใช้อำนาจในการที่จะปราบปรามหรือสั่งการสลายการชุมนุมได้ จากสภาพเหตุการณ์บ้านเมืองที่เกิดขึ้น แต่การกระทำดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามลำดับและขั้นตอนที่เหมาะสม โดยต้องเป็นไปอย่างถูกต้องและให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนเหล่านี้ ตามหลักการที่มีการกำหนดมาตรการในการปราบปรามในเรื่องของการชุมนุม ดังกล่าวที่เกิดขึ้น

ดังนั้น จึงเป็นปัญหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐควรมีอำนาจในการปฏิบัติตนแค่ไหนและมีวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่เช่นไรในการที่จะปกป้องและดูแลประเทศชาติให้อยู่ในความสงบเรียบร้อย ประเทศไทยไม่มีขั้นตอนในการปราบปรามการชุมนุมทางการเมืองเมื่อประเทศไทยไม่มีกฎหมายในเรื่องของการชุมนุมและเดินขบวนที่บัญญัติขึ้นมา ในเรื่องของการแก้ไขปัญหาการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะ มีเพียงแต่ รัฐอาจใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 กฎอัยการศึก กฎหมายทั่วไป เช่น ประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง กฎหมายทางหลวง กฎหมายจราจรหรืออาจจะเป็นการออกพระราชกำหนดเท่านั้น ซึ่งในความเป็นจริงแล้วกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้อย่างแท้จริงก็เนื่องมาจากกฎหมายดังกล่าว ไม่ได้มีไว้สำหรับการแก้ไขการชุมนุมไว้โดยตรง

กรณีดังกล่าวจึงมีปัญหาในทางกฎหมายตามมามากมาย ว่าเมื่อมีการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะมีการปราบปรามการชุมนุมนั้นอย่างไร ซึ่งก็จะมีการวิพากษ์วิจารณ์กันมากถึงความเหมาะสม สำหรับขั้นตอน กระบวนการหรือวิธีการที่รัฐใช้ในการสลายการชุมนุมที่ไม่มียุติบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดถึงวิธีการที่ใช้ในการปราบปรามผู้ชุมนุมไม่ว่าจะเป็นการประกาศให้เลิกชุมนุม การใช้กำลังผลักดันผู้ชุมนุม การใช้อาวุธ ของเจ้าหน้าที่เพื่อทำการสลายการชุมนุม ว่าการกระทำดังกล่าวได้กระทำไปตามหลักการและวิธีการดำเนินการโดยอาศัยหลักใดในการเข้าสลายการชุมนุม มีขั้นตอนและกฎเกณฑ์อย่างไรจะเห็นได้ชัดเจนจากการใช้อำนาจในการสลายการชุมนุมในปัจจุบัน (เหตุการณ์ชุมนุมทางการเมือง ช่วงเดือนเมษายน - พฤษภาคม 2553) ที่เป็นปัญหาที่เห็นชัดเจนมากที่สุดว่าการสลายการชุมนุมนั้น รัฐอ้างหลักเกณฑ์ของการสลายการชุมนุมโดยอาศัยกฎหมายขององค์การสหประชาชาติ (UN) มาสลายการชุมนุม แต่การสลายการชุมนุมดังกล่าวนี้ พบว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ใช้อาวุธในการเข้าสลายการชุมนุม กับกลุ่มผู้ชุมนุม ทำให้มีผู้คนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย บาดเจ็บ ล้มตายเป็นจำนวนมาก การกระทำดังกล่าวจึงส่งผลเสียหายตามมา ซึ่งแสดงให้เห็นชัดเจนว่า การใช้วิธีการสลายการชุมนุมนั้นไม่ได้เป็นไปตามขั้นตอนจากเขาไปหาหนัก อาจจะมีการประกาศเตือนก่อนก็จริง แต่ มีการใช้อาวุธหรือกระสุนจริงในการเข้าสลายการชุมนุมในทันที และแต่ละเหตุการณ์ในการชุมนุมทางการเมืองของประเทศไทยนั้นมีขั้นตอน และวิธีการในการสลายการชุมนุมที่แตกต่างกันอย่างมาก (ตามที่ได้ศึกษามา)

กฎหมายการชุมนุมและการเดินขบวนของต่างประเทศจะเห็นได้ว่ากฎหมายของต่างประเทศ มีการบัญญัติเป็นกฎหมายของการชุมนุมและเดินขบวนไว้เป็นการเฉพาะ มีการวางกำหนดกฎเกณฑ์ ขั้นตอนวิธีการในการปฏิบัติต่อการสลายการชุมนุมเอาไว้อย่างชัดเจน เช่น

กฎหมายของประเทศเยอรมัน จะมีการให้ความหมายของเสรีภาพการชุมนุมไว้ และมีการให้ความหมายของการชุมนุม ว่า ชุมนุมโดยสงบนั้น หมายความว่าอย่างไร การชุมนุมที่ปราศจากอาวุธนั้น หมายความว่าอย่างไร มีหลักเกณฑ์ในการสลายการชุมนุม ว่า เมื่อใดจะต้องทำการสลายการชุมนุม และเหตุการณ์ หรือการกระทำรูปแบบใด ที่ต้องมีการสั่งสลายการชุมนุม กฎหมายของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี และประเทศฝรั่งเศส ก็เช่นเดียวกัน จะมีการกำหนดในด้วบทกฎหมายของการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนไว้ว่า กรณีเช่นใด เหตุการณ์ หรือสถานการณ์เช่นไร ที่จะต้องมีการเข้าสลายการชุมนุม และการสลายการชุมนุมนั้นต้องเป็นไปตามความเหมาะสม

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้ประเทศไทยมีกฎหมายบัญญัติในเรื่องของการปราบปรามการชุมนุมไว้เป็นการเฉพาะ จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

แม้จะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมาย ในเรื่องของการชุมนุมและขั้นตอนการปราบปรามผู้ชุมนุมที่ละเมิดต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไว้เป็นการเฉพาะ สามารถนำหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการสลายการชุมนุม ตามหลักการสลายการชุมนุมของหลักสากล (UN) มาปรับใช้ได้ เพื่อประโยชน์จึงต้องมีกฎหมายบังคับใช้เกี่ยวกับมาตรการในการปราบปรามผู้ชุมนุมที่ละเมิดต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาในเรื่องของการตีความ การใช้ขั้นตอนในการสลายการชุมนุม ควรมีการระบุขั้นตอนในการสลายและการปราบปรามการชุมนุม ออกมาให้เห็นชัดเจนว่า จะดำเนินการใดเป็นลำดับขั้นแรก และถ้าดำเนินการและปฏิบัติการนั้นแล้ว ประชาชนไม่ยอมสลายการชุมนุม จะต้องทำอย่างไรต่อไป ควรมีการระบุขั้นตอนในการสลายการชุมนุมโดยอาศัยหลักสากล (UN) มาปรับใช้เป็นแบบอย่างดังต่อไปนี้

การสลายการชุมนุมนั้นต้องเป็นการสลายการชุมนุมตามขั้นตอน จากเบาสุดไปหาหนัก คือ

1. เพื่อให้เจ้าหน้าที่ และประชาชนได้ทราบถึงมาตรการในการที่เจ้าหน้าที่จะใช้ ต้องกำหนดไว้ในกฎหมายว่าต้องให้เจ้าหน้าที่ ประกาศเตือนก่อนว่าจะมีการเข้าไปดำเนินสลายการชุมนุม โดยการประกาศต้องทำให้ฝูงชนได้ทราบและเข้าใจอย่างทั่วถึง การชุมนุมที่ดำเนินไปโดยปราศจากการใช้กำลัง หรือปราศจากการต่อต้าน (อานาจารัฐ) โดยให้คำจำกัดความของคำว่า “การใช้กำลัง” นั้นหมายถึงการกระทำทางกายภาพของผู้กระทำที่มีต่อบุคคลหรือทรัพย์สิน นอกจากนั้นตามความเห็นฝ่ายข้างมากนั้นเห็นว่านอกจากจะเป็นการกระทำทางกายภาพ ดังกล่าวแล้วการกระทำนั้น

จะต้องเป็นการกระทำที่ก้าวร้าวและรุนแรง ความหมายของคำว่า “การต่อต้าน” นั้นมีความหมายสองประการคือความหมายดั้งเดิมที่หมายถึงการกระทำที่เกี่ยวข้อง กับการมีการรัฐประหารเป็นเป้าหมายของการชุมนุม อีกความหมายหนึ่งนั้นหมายถึงวิธีการของการกระทำโดยใช้กำลังต่อต้านเจ้าหน้าที่ ที่มีหน้าที่บังคับหรือกระทำการ โดยถูกต้องตามกฎหมาย

การชุมนุมที่ปราศจากอาวุธ หมายถึง คำว่า “อาวุธ” ในที่นี้ไม่ได้มีความหมายเฉพาะแต่อาวุธตามที่กฎหมายกำหนดในรัฐบัญญัติว่า ด้วยอาวุธ หรืออาวุธในความหมายในทางเทคนิค เช่น ปืน มีด สนับมือ ฯลฯ เท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงเครื่องมือหรือวัตถุ ที่สามารถใช้ออกให้เกิดอันตราย เช่น ไม้เบสบอล, โซ่เหล็ก, ขวดแก้ว, ท่อเหล็ก ฯลฯ อีกด้วย หากเครื่องมือดังกล่าวถูกใช้โดยมีวัตถุประสงค์ในการใช้เป็นอาวุธ สิ่งที่ไม่ถือว่าเป็นอาวุธได้แก่สิ่งป้องกัน เช่น ผ้าคลุมหน้า หมวกนิรภัย หน้ากากกันแก๊ส แว่นตาที่ใช้ป้องกันดวงตา เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่า ผ้าคลุมหน้า หมวกนิรภัย ฯลฯ จะไม่ถือว่าเป็นอาวุธในความหมายนี้ แต่กรณีก็อาจเป็นไปได้ว่าการที่นำวัตถุดังกล่าวติดตัวไปด้วยในระหว่างการชุมนุมนั้นอาจจะเป็นเหตุผลหนึ่งในการเตรียมพร้อมในกรณีที่มีการปะทะต่อต้าน เจ้าหน้าที่ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจนำไปสู่การชุมนุมโดยไม่สงบเกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีอำนาจห้ามการชุมนุมของประชาชน จะมีก็แต่อำนาจในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นที่มีได้เข้าร่วมในการชุมนุม มิให้ได้รับความเดือดร้อนจากการชุมนุมเท่านั้น หากผู้ชุมนุมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็สามารถจับกุมตัวไปดำเนินคดีฐานชุมนุมโดยผิดกฎหมายหรือฐานก่อให้เกิดการจลาจล ซึ่งเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาในประเทศสหรัฐอเมริกาได้

นอกจากนั้นควรนำหลักกฎหมายของสหรัฐอเมริกาที่ให้เสรีภาพในการชุมนุมได้ทุกเมื่อ ตราบใดที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ทั้งนี้เพราะไม่มีกฎหมายที่ควบคุมการชุมนุมในประเทศสหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะเจาะจงทำให้เสรีภาพในการชุมนุมไม่ถูกจำกัดโดยกฎหมายพิเศษใด ๆ ทั้งสิ้นมีแต่เพียง กฎหมายอาญาหรือกฎหมายแพ่งที่สามารถเอาผิดกับผู้ชุมนุมที่ก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมืองเท่านั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นมีความเป็นสากลและถือเป็นเครื่องมือหนึ่งของรัฐประชาธิปไตยในการควบคุมกลุ่ม ผู้ชุมนุม แต่กฎหมายควบคุมการชุมนุมมิได้มีเฉพาะในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์อย่างประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนก็มีกฎหมายควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะบังคับใช้เช่นเดียวกัน

2. การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ในการสลายการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นปัจจุบันมีการนำพระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 มาใช้บังคับเพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ ซึ่ง

ถือว่าเป็นกฎหมายที่ใช้กับการสลายการชุมนุมได้เป็นอย่างดี แต่ปัญหาคือจะใช้พระราชกำหนดนี้ได้ก็ต่อเมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ถ้าสลายการชุมนุมโดยมิได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว เจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายดังกล่าวเท่ากับว่าเป็นการเสี่ยงต่อการที่เจ้าหน้าที่จะต้องมีความผิดทางอาญาในการที่จะทำให้ประชาชนบาดเจ็บหรือล้มตาย กรณีเช่นนี้เห็นได้ว่าควรที่จะมีการนำหลักการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 มาเป็นแนวทางในการที่จะร่างกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ในการสลายการชุมนุมในที่สาธารณะ ซึ่งในร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมในที่สาธารณะไม่ปรากฏบทบัญญัตินี้โดยตรง แต่บัญญัติไปในแนวทางให้เจ้าหน้าที่จะต้องใช้ความระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหาย ส่วนหลักเกณฑ์อย่างไรนั้นไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติไว้จึงทำให้การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ในกรณีสลายการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นยังคงเป็นปัญหาที่จะต้องรอกฎหมายประกาศใช้อย่างชัดเจนในอนาคตต่อไป