

กฎหมายการชุมนุมสาธารณะภายใต้อำนาจรัฐประหาร The Law on Public Assembly under the Military Coup Power

นัทธมน คงเจริญ^A และ รัชลาวัลลี คำบุญเรือง^B

^A คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200

^B นักวิจัยอิสระ

Nuthamon Kongcharoen^A and Watchalawalee Kumboonreung^B

^A Faculty of Law, Chiang Mai University, 239 Huay Kaew Road, Muang District,
Chiang Mai, Thailand, Thailand 50200

^B Independent Researcher

Corresponding author E-mail: nuthamonk@yahoo.com

Received: July 24, 2019; Revised: September 26, 2019; Accepted: October 2, 2019

บทคัดย่อ

แม้รัฐธรรมนูญของไทยจะได้มีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะเพิ่งปรากฏขึ้นโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (โดยการแต่งตั้งของคณะรัฐประหาร) ได้ผ่าน พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ ออกมาบังคับใช้เมื่อ พ.ศ. 2558

แม้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ระบุว่าจะเป็นไปเพื่อส่งเสริมเสรีภาพในการชุมนุม และการปกป้องความสงบเรียบร้อยของสังคม แต่ภายหลังจากที่กฎหมายได้ประกาศใช้บังคับเป็นต้นมา พบว่ามีบุคคลเป็นจำนวนมากได้ตกเป็นผู้ต้องหาและจำเลยจากการละเมิด พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 สะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาเบื้องต้นของกฎหมายฉบับนี้ กล่าวคือ ความคลุมเครือของนิยามและความหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม กระบวนการแจ้งการชุมนุม การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงการตัดสินใจของศาลในคดีต่างๆ

กรณี พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ของไทยจึงเป็นตัวอย่างหนึ่งที่จะแสดงให้เห็นว่าความพยายามที่จะบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มีความชัดเจนขึ้น

อาจไม่ได้นำมาซึ่งผลดังที่คาดหวังกันไว้แต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในห้วงเวลาที่อยู่ภายใต้บริบทการปกครองแบบอำนาจนิยมกัน

คำสำคัญ: การชุมนุมสาธารณะ; กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ

Abstract

Although, Thai Constitution has constantly guaranteed the right to peaceful assembly of the people. However, the statutory law to which directs the public assembly is just enacted in 2015 by the National Assembly (appointed by the Military Coup).

Even, the objective of this law is to protect the freedom of assembly and maintain public order in the society; but after the law came into force, the fact that there are many people are prosecuted by this law illustrates major problems from this law. The problems from the law on public assembly include unclear definition of ‘public assembly,’ the procedure to inform of the public assembly, enforcement of the government officers, also the court decision concerning the public assembly.

The law on public assembly is one example of the legislation that an attempt to enact the law protecting the right and liberty of people is clear; nonetheless, the result might be totally opposite direction, especially when the country scheme is the authoritarian governing.

Key words: Public Assembly; Law on public assembly

1. กำเนิดกฎหมายชุมนุมสาธารณะในยุค คสช.

การชุมนุมสาธารณะนับเป็นหลักการสำคัญของสังคมในระบอบเสรีประชาธิปไตย โดยถือเป็นเสรีภาพพื้นฐานที่จะทำให้การแสดงออกซึ่งความคิดเห็นหรือความต้องการของประชาชนในประเด็นปัญหาต่างๆ สามารถบังเกิดขึ้นได้ รัฐธรรมนูญในระบอบเสรีประชาธิปไตยจะรับรองเสรีภาพในการชุมนุมเอาไว้อย่างชัดเจน แต่ในขณะเดียวกันการชุมนุมสาธารณะก็มีใช้สิ่งที่กระทำได้อย่างปราศจากขอบเขตเพราะการชุมนุมสาธารณะอาจส่งผลกระทบในทางลบให้เกิดขึ้น ดังนั้น

ในอีกด้านหนึ่งจึงมีการจำกัดขอบเขตของการชุมนุมพร้อมกันไปด้วยเช่นกัน แต่การจำกัดขอบเขตดังกล่าวก็อยู่บนหลักการว่า ต้องไม่ทำให้เกิดผลกระทบต่อเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

ในประเทศไทย มีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 และสืบเนื่องต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเป็นส่วนใหญ่ (รวมถึงรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560) อันเป็นการยืนยันถึงการยอมรับเสรีภาพดังกล่าวไว้อย่างต่อเนื่อง แต่ในขณะเดียวกัน มีความพยายามผลักดันกฎหมายเพื่อให้เกิดการควบคุมการชุมนุมสาธารณะมาด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังจากที่สังคมไทยได้เผชิญกับการชุมนุมทางการเมืองขนาดใหญ่ในทศวรรษ 2550 จึงได้มีการเสนอร่างกฎหมายที่เข้ามามีการจัดการการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องแต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จในการตรากฎหมายดังกล่าว กระทั่งภายหลังการยึดอำนาจโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ใน พ.ศ. 2557 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้ผ่าน พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา

ในขั้นตอนของการร่างกฎหมายฉบับนี้ได้มีการอธิบายถึงเจตนารมณ์ ว่าต้องการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) และเพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบต่อความมั่นคงสาธารณะ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี และไม่กระทบกระเทือนสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น¹ ซึ่งก็จะครอบคลุมการชุมนุมสาธารณะที่เกิดจากประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือต้องการเรียกร้องประเด็นต่างๆ ที่ตนเองเผชิญ รวมถึงการชุมนุมทางการเมืองซึ่งมีลักษณะหวังผลทางการเมือง รวมทั้งเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการชุมนุม อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลคุ้มครองการชุมนุมให้เจ้าหน้าที่มีเครื่องมือที่ถูกต้องชอบธรรม เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นการจัดการการชุมนุมสาธารณะให้เป็นระเบียบ รวมถึงยังเป็นการสร้างความชัดเจนที่ต้องการจะคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยไม่จำเป็นต้องนำกฎหมายด้านความมั่นคง เช่น พ.ร.บ. ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 และ พ.ร.ก. บริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาบังคับใช้

¹ สำนักกรมสิทธิการ 3 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, เจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2558), 61.

หากพิจารณาจากการอภิปรายที่เกิดขึ้นในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) มีการชี้แจงว่า พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและประกันสิทธิการชุมนุมสาธารณะ โดยเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจต้องคำนึงถึงสิทธิการชุมนุม และต้องไม่ใช่กฎหมายในประการที่จะเป็นการขัดขวางหรือควบคุมการใช้สิทธิชุมนุมของประชาชน การจำกัดการใช้เสรีภาพดังกล่าว ต้องถือเป็นข้อยกเว้น ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงมิใช่เป็นความพยายามในการขัดขวาง หากมุ่งส่งเสริมและทำให้การชุมนุมสาธารณะสามารถเป็นไปอย่างสงบและส่งผลกระทบที่น้อยที่สุด

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ ได้มีการบังคับใช้กฎหมายเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางโดยมีประชาชนถูกดำเนินการตามกฎหมายเป็นจำนวนมาก มีการโต้แย้งเกิดขึ้นในหลากหลายแง่มุมและจากบุคคลหลากหลายกลุ่ม ว่ากฎหมายฉบับนี้กลายเป็นเครื่องมือในการควบคุมมากกว่าการปกป้องสิทธิในการชุมนุมสาธารณะ บทความชิ้นนี้ต้องการสำรวจถึงการตีความ การบังคับใช้ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจาก พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะว่าในทางปฏิบัติจริงแล้ว กฎหมายฉบับนี้มุ่งส่งเสริมหรือเป็นเพียงเครื่องมืออันหนึ่งในการ “สยบ” สิทธิเสรีภาพของประชาชนกันแน่ โดยกรอบระยะเวลาของการศึกษาจะเป็นช่วงเวลานับตั้งแต่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับเมื่อ พ.ศ. 2558 มาจนกระทั่งการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อเดือนมีนาคม 2562

2. “Law in actions” ของ พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ

จากการรวบรวมคดีที่เกิดขึ้นภายหลังการประกาศใช้ พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ ตั้งแต่วันที่ 13 สิงหาคม 2558 จนถึงวันที่ 24 มีนาคม 2562 (วันเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกภายหลังจากรัฐประหารเมื่อ พ.ศ. 2557) จากข้อมูลของ 3 แห่ง² ประกอบด้วย โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLAW) ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน (TLHR) และมูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม (Enlaw) พบว่ามีการบังคับใช้รวมถึงการกล่าวอ้างว่าจะใช้ พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้นจำนวน 60 เรื่อง ซึ่งสามารถแบ่งออกมาเป็น 5 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่หนึ่ง ประเด็นด้านทรัพยากรดิน น้ำ ป่า มีจำนวน 20 เรื่องกลุ่มผู้ชุมนุมเป็นกลุ่มประชาชนที่ได้รับกระทบหรือคิดว่าอาจจะได้รับผลกระทบในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในพื้นที่ของชุมชน โดยกลุ่มผู้ชุมนุมต้องการแสดงความคิดเห็น หรือมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร

² เหตุที่ใช้ข้อมูลจากหน่วยงานทั้ง 3 นี้ เพราะเป็นหน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวข้องและได้มีการรวบรวมข้อมูลในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะอย่างต่อเนื่อง

ร่วมกับรัฐ รวมถึงการคัดค้านโครงการของรัฐ ในประเด็นต่างๆ เช่น การสัมปทานเหมืองแร่ถ่านหิน การสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหิน การสำรวจแร่โปแตช การปิดประตูเขื่อนปากมูล ประเด็นการประกาศ พื้นที่อุทยานทับที่ชุมชน การคัดค้านร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม โดยพบว่าบางกลุ่มและบางประเด็นถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ทหารข่มขู่ไม่ให้มีการชุมนุม หรือพยายามสกัดกั้นไม่ให้ชาวบ้านเข้าร่วมการชุมนุม โดยอ้างว่าจะเข้าข่ายการกระทำความผิดตาม พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558³ และมีกรณีที่ถูกดำเนินคดีจำนวน 7 คดี⁴

³ เช่น กรณีกลุ่มรักษำบ้านแหง เหตุการณ์เกิดเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2558, รายละเอียดโปรดดู ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, “การจัดการทรัพยากรเหมืองแร่กับการละเมิดสิทธิมนุษยชนหลังรัฐประหาร (2): บูรณาการการใช้อำนาจของทหารกับการปฏิรูป,” (3 มิถุนายน 2559), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2562, <https://tlhr2014.wordpress.com/tag/กลุ่มรักษำบ้านแหง/>.

กรณี กลุ่มคนรักษำบ้านเกิดบ้านเนินจมนรงค์ จัดงานทอดผ้าป่าสามัคคี เพื่อระดมทุนในการต่อสู้คัดค้านก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านเนินจมนรงค์, รายละเอียดโปรดดู iLAW, “สถิติการปิดกั้นและแทรกแซงกิจกรรมสาธารณะยุค คสช.,” (6 กุมภาพันธ์ 2560), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2562, <https://freedom.ilaw.or.th/blog/banonpublicactivities>.

กรณีชาวบ้านชุมนุมเรื่องปิดประตูเขื่อนปากมูล รายละเอียดโปรดดู, ประชาไท, “ทหารเข้าคุ้ยชาวบ้าน ห้ามด่านหากปิดประตูเขื่อนปากมูลก่อนกำหนด,” (27 ตุลาคม 2558), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2562, <https://prachatai.com/journal/2015/10/62128>.

⁴ กรณีที่ 1. คดี 7 แม่หญิงกลุ่มคนรักษำบ้านเกิด รายละเอียดโปรดดู ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, “อ่านประมวลคดี พ.ร.บ. ชุมนุมฯ 7 แม่หญิงกลุ่มคนรักษำบ้านเกิด ก่อนศาลอ่านคำพิพากษา,” (19 เมษายน 2561), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2562, <https://www.tlhr2014.com/?p=6873>

กรณีที่ 2. คดีชุมนุมคัดค้าน พ.ร.บ.ปิโตรเลียมฯ โดยเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทยรายละเอียดโปรดดู, ผู้จัดการออนไลน์, “‘ปานเทพ’ ชวนอีกคดี ศาลอุทธรณ์ยื่นยกฟ้อง คำน พ.ร.บ. ปิโตรเลียมไม่ผิด พ.ร.บ.ชุมนุมฯ,” (7 พฤศจิกายน 2561), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2562, <https://mgronline.com/politics/detail/9610000111310>.

กรณีที่ 3. คดีเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.) คัดค้าน พ.ร.บ.ปิโตรเลียม รายละเอียดโปรดดู, ประชาไท, “คปพ.มอบตัว ถูกดำเนินคดี ตาม พ.ร.บ.ชุมนุมฯ หลังยื่นหนังสือคัดค้าน พ.ร.บ.ปิโตรเลียม หนาสภา,” (21 เมษายน 2560), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2562, <https://prachatai.com/journal/2017/04/71148>.

กรณีที่ 4. คดีเครือข่ายคนสงขลา - ปัตตานีไม่เอาโรงไฟฟ้าถ่านหิน รายละเอียดโปรดดู, มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม, “ก่อน 2560 จะผ่านไป: ย้อนทบทวนเหตุคุกคามการใช้สิทธิเสรีภาพด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐบาล คสช.,” (31 ธันวาคม 2560), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2562, <https://enlawfoundation.org/newweb/?p=3812>.

กรณีที่ 5. คดี We walk โดย People Go, รายละเอียดโปรดดู, VoiceTV, “เอ็นจีโอแจ้งจัดกิจกรรมเดินเท้า กทม. - ขอนแก่น ไม่ใช้การล้มรัฐบาล,” (20 มกราคม 2561), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2562, https://voicetv.co.th/read/BJqM_8eBM.

กรณีที่ 6. คดีชุมนุมคัดค้านโรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่ - เทพามีจำนวน 2 คดี รายละเอียดโปรดดู, มูลนิธินิติธรรม

กลุ่มที่สอง ประเด็นด้านสุขภาพ มีจำนวน 1 เรื่อง จัดการชุมนุมโดยกลุ่มคนรักหลักประกันสุขภาพ เพื่อคัดค้านร่าง พ.ร.บ. หลักประกันสุขภาพแห่งชาติฉบับใหม่ ทางผู้ชุมนุมได้แจ้งการชุมนุมแต่เจ้าหน้าที่ขอให้ย้ายสถานที่ชุมนุมและเลิกการชุมนุมตามเวลาที่กำหนด รวมถึงให้งดกิจกรรมที่อาจเป็นการชุมนุมทางการเมืองเกิน 5 คน เนื่องจากเห็นว่าอาจขัดต่อคำสั่งหัวหน้า คสช. ฉบับที่ 3/2558⁵

กลุ่มที่สาม ประเด็นด้านแรงงาน มีการจัดการชุมนุมจำนวน 2 เรื่อง ซึ่งเป็นกรณีที่มีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนด 1 เรื่องและเจ้าหน้าที่อนุญาตให้จัดการชุมนุม แต่ถูกเจ้าหน้าที่รัฐกีดกัน และถูกสั่งห้ามขู่ว่าขู่ความประณามทางการเมือง⁶ ด้านการชุมนุมของสหภาพแรงงานขึ้นโคโกเซ ซึ่งชุมนุมที่กระทรวงแรงงาน และไม่ได้แจ้งการชุมนุมแต่ทางกระทรวงแรงงานอนุญาตให้แรงงานพักค้างคืนบริเวณใต้ถุนของกระทรวง ต่อมาตำรวจได้ควบคุมตัวผู้นำแรงงานสองคนแต่ได้ปล่อยตัวพร้อมขอร้องให้ผู้ชุมนุมเดินทางกลับบ้าน กรณีนี้ไม่ได้มีการแจ้งความผิดฐานตาม พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ แต่อย่างใด⁷

กลุ่มที่สี่ ประเด็นด้านการเมือง มีการจัดการชุมนุมจำนวน 32 เรื่อง โดยภาพรวมจะเป็นการรวมกลุ่มของนักศึกษาและประชาชนที่ต้องการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยและคัดค้านรัฐบาลเผด็จการ เช่น การจัดกิจกรรมรำลึกเหตุการณ์ที่เป็นผลจากการรัฐประหารในช่วงเวลาต่างๆ การรำลึกเหตุการณ์ 14 ตุลา การเรียกร้องการเลือกตั้ง และคัดค้านการแสดงความเห็นของผู้บัญชาการทหารบก เป็นต้น พบว่าการชุมนุมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางการเมืองมักถูกข่มขู่และปิดกั้นการชุมนุมสาธารณะเสมอ และมีการข่มขู่ว่าจะบังคับใช้ พ.ร.บ.

สิ่งแวดล้อม, “ยกคำร้องเลิกการชุมนุมคัดค้านโรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่ - เทพา ศาลชี้ชุมนุมชอบด้วยกฎหมาย,” (24 กุมภาพันธ์ 2561), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2562, <https://enlawfoundation.org/newweb/?p=4064> และ iLAW, “7 เรื่องต้องรู้ก่อนฟังคำพิพากษา คดีเทใจให้เทพา,” (25 ธันวาคม 2561), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2562, <https://freedom.ilaw.or.th/blog/7-เรื่องต้องรู้ก่อนฟังคำพิพากษา-คดีเทใจให้เทพา>.

⁵ นักข่าวพลเมือง สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส, “ตร. - ทหารเบรก “คนรักหลักประกันสุขภาพ” นับ 1,000 นัดรวมตัวค้านแก้กฎหมายบัตรทอง กระทบสิทธิ ปชช.,” (6 มิถุนายน 2561), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2562, <https://www.citizenthaipbs.net/node/20435>.

⁶ ประชาไท, “เครือข่ายแรงงานภาคเหนือ ถูก จนท.ขัดขวางกิจกรรมวันกรรมกรสากล,” (4 พฤษภาคม 2561), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2562, <https://prachatai.com/journal/2018/05/76751>.

⁷ กระทรวงแรงงาน, “ก.แรงงาน ‘หวัง’ ลูกจ้างขึ้นโค โกเซ ฝ่าฝืน “กฎหมายชุมนุม” จัดรถส่งกลับถึงบ้าน,” (7 มกราคม 2559), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2562, <http://www.mol.go.th/en/node/46642>.

การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ควบคู่กับประกาศคำสั่ง คสช. ฉบับที่ 3/2558⁸ และมีหลายกรณีที่ถูกจับกุมดำเนินคดี⁹

ทั้งนี้ การชุมนุมทางการเมืองเป็นประเด็นที่เจ้าหน้าที่มักมีการก่อกองการอนุญาตที่เข้มงวดและมีมาตรการควบคุมการชุมนุมอย่างเข้มข้น เช่น งดการใช้เครื่องขยายเสียง¹⁰ การ

⁸ 1. กรณีเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยศาลรัฐธรรมนูญ “กรวดน้ำ คว่ำขัน ร่างรัฐธรรมนูญ 2558”, รายละเอียดโปรดดู iLAW, “ปรากฏการณ์ ใช้ พ.ร.บ.ชุมนุมฯ “ขู่” ประชาชนห้ามชุมนุมทุกประเภท,” (16 มกราคม 2559), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2562, <https://ilaw.or.th/node/3991>.

2. กิจกรรม “ร้องเพลงให้ลุงฟัง” ในวันครบรอบ 10 ปี รัฐประหาร โดยอาเล็ก โชคร่มพฤกษ์, รายละเอียดโปรดดู iLAW, “สถิติการปิดกั้นและแทรกแซงกิจกรรมสาธารณะยุค คสช.,” (6 กุมภาพันธ์ 2560), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2562, <https://freedom.ilaw.or.th/blog/banonpublicactivities>.

⁹ การดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เช่น

คดีอานนท์ นำภา จัดกิจกรรมรำลึก “ลุงนวมทอง” ถูกดำเนินคดีตามข้อหาใช้เครื่องขยายเสียงโดยไม่ได้ออออนุญาต, รายละเอียดโปรดดู iLAW, “ฐานข้อมูลคดี - ชื่อคดี อานนท์: ชุมนุมรำลึกนวมทอง,” (5 พฤศจิกายน 2558), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2562, https://freedom.ilaw.or.th/case/693#progress_of_case.

คดี MBK 39 กลุ่มคนอยากเลือกตั้ง จำนวน 2 คดี, รายละเอียดโปรดดู ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, “MBK39 เข้ารับทราบข้อหา ทั้ง 2 ศาลสั่งปล่อยตัวทั้งหมด,” (8 กุมภาพันธ์ 2561), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2562, <https://www.tlhr2014.com/?p=6289>.

คดี PTY 12, รายละเอียดโปรดดู ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, “คดีคนอยากเลือกตั้งพญา: 7 คน เข้ารับทราบนัด อีก 5 คน นัดส่งตัวให้อยู่การวันนี้,” (10 พฤษภาคม 2561), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2562, <https://www.tlhr2014.com/?p=7167>.

คดีกลุ่มคนอยากเลือกตั้งชุมนุม หน้า UN, รายละเอียดโปรดดู ประชาไท, “‘คนอยากเลือกตั้ง’ เข้ารับทราบหลายข้อกล่าวหาที่ สน.นางเลิ้งรอบชุมนุม 4 ปี รัฐประหาร,” (7 มิถุนายน 2561), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2562, <https://prachatai.com/journal/2018/06/77321>.

¹⁰ กลุ่มรำลึกเหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน 2549, รายละเอียดโปรดดู iLAW, “สถิติการปิดกั้นและแทรกแซงกิจกรรมสาธารณะยุค คสช.,” (6 กุมภาพันธ์ 2560), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2562, <https://freedom.ilaw.or.th/blog/banonpublicactivities>.

ต่อรองเพื่อไม่ให้เดินขบวน¹¹ การนำรั้วมากั้นระหว่างถนนและทางเท้าพร้อมตั้งจุดตรวจค้นกระเป๋า และตรวจบัตรประชาชน พร้อมถ่ายรูปเจ้าของบัตร¹² เป็นต้น

กลุ่มที่ทำ ประเด็นปลีกย่อยอื่นๆ เช่น การชุมนุมเพื่อคัดค้านการย้ายสถานีขนส่ง หรือ เป็นกรณีการชุมนุมเนื่องจากไม่พอใจการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ เป็นต้น ในกลุ่มนี้มีกรณีจำนวน 5 เรื่อง ซึ่งมีจำนวน 2 คดีที่มีเหตุการณ์ค่อนข้างรุนแรง และมีการดำเนินคดีตาม พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ¹³ ส่วนอีก 1 คดี แม้จะไม่ได้มีการดำเนินคดีแต่มีการอ้างว่าเข้าข่าย หรือจะบังคับใช้ กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ¹⁴ และอีก 2 คดีที่มีกิจกรรมเข้าข่ายตามการชุมนุมสาธารณะ แต่กลับ ไม่ถูกแจ้งความหรือดำเนินคดีแต่อย่างใด¹⁵

¹¹ กิจกรรมชุมนุมรำลึก 42 ปี 14 ตุลาฯ โดยกลุ่มพลเมืองได้กลับ ประชาธิปไตยใหม่ และประชาธิปไตยศึกษา จัด กิจกรรม จาก 3 ทหารฯ สู่ 3 ป. เผด็จการไม่เคยสูญ, รายละเอียดโปรดดู ประชาไท, “เคลื่อนขบวนมุ่งอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย จุดเทียนรำลึก 42 ปี 14 ตุลา,” (14 ตุลาคม 2558), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2562, <https://prachatai.com/journal/2015/10/61941>.

¹² กิจกรรมชุมนุม “หยุดย้ออำนาจ หยุดย้อเลือกตั้ง : หมดเวลา คสช. ถึงเวลาประชาชน” โดยกลุ่มฟื้นฟู ประชาธิปไตย (DRG) และกลุ่ม Start up People ณ อนุสาวรีย์, รายละเอียดโปรดดู ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, “ประมวลภาพ-สถานการณ์ “หยุดย้ออำนาจ หยุดย้อเลือกตั้ง” ก่อนตำรวจคุมตัว 3 แกนนำ,” (10 กุมภาพันธ์ 2561), สืบค้น เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2562, <https://www.thr2014.com/?p=6309>.

¹³ คดีชุมนุมคัดค้านการย้ายสถานีขนส่งผู้โดยสาร แห่งที่ 1 จังหวัดขอนแก่น คดีนี้เป็นคดีแรกที่ถูกดำเนินคดีตาม พระราชบัญญัติการชุมนุมฯ, รายละเอียดโปรดดู นักข่าวพลเมือง สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส, “คุก 2 ยกฟ้อง 1 กรณีชุมนุม ค้าน ‘ย้าย บขส.ขอนแก่น’ ปี 58 - ทนายเตรียมอุทธรณ์สู้คดี,” (20 กันยายน 2559), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2562, <https://www.citizenhaijps.net/node/9678>.

คดีเหตุจลาจลที่ อ.กลาง จ.ภูเก็ต, รายละเอียดโปรดดู กรุงเทพธุรกิจ, “สรุปคดีปิดโรงพักกลาง ออกหมายจับ เกือบร้อย บั้ให้มอบตัวอีกอื้อ,” (16 ธันวาคม 2558), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2562, <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/678700>.

¹⁴ กรณี มอส. จัดค่าย “เยาวชนกลับบ้านเจ้าของ”, รายละเอียดโปรดดู iLAW, “ปรากฏการณ์ใช้ พ.ร.บ.ชุมนุม “ชู” ประชาชนห้ามชุมนุมทุกประเภท,” (16 มกราคม 2559), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2562, <https://ilaw.or.th/node/3991>.

¹⁵ กรณีมือบสวณ ยางพารา, รายละเอียดโปรดดู ประชาไท, “‘ประยุทธ์’ ขอชาวสวนยางไม่ชุมนุมกดดันรัฐบาล ‘ประวิตร’ ระบุ ถ้ามองเจอ พ.ร.บ. ชุมนุม,” (9 มกราคม 2559), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2562, <https://prachatai.com/journal/2016/01/63381>.

กรณีคัดค้านประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องห้ามขึ้นเงินเดือนพนักงานชั่วคราว รพ.บัวใหญ่ นครราชสีมา, รายละเอียดโปรดดู Voice TV, “รพ.บัวใหญ่ ขึ้นป้ายค้านระเบียบคลัง-ลูกจ้าง ม.ราชภัฏโคราช นัดกัน 1 มิ.ย.,” (31 พฤษภาคม 2561), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2562, <https://voicetv.co.th/read/BkaMu02JQ>.

หากพิจารณาจากกลุ่มบุคคลทั้งห้ากลุ่มซึ่งต้องเผชิญกับการบังคับใช้ พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 จะพบว่า การมุ่งบังคับใช้กฎหมายเกิดขึ้นอย่างเข้มข้นกับกลุ่มบุคคลที่ได้เคลื่อนไหวในทิศทางที่เป็นปฏิปักษ์ต่อผู้ที่มีอำนาจโดยตรง รวมถึงแม้กระทั่งกับกลุ่มบุคคลที่มีการชุมนุมสาธารณะในลักษณะที่ขัดแย้งหรือไม่เห็นด้วยกับนโยบายของผู้มีอำนาจก็ล้วนต้องเผชิญกับการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ด้วยเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ หากพิจารณาเปรียบเทียบไปกับการชุมนุมซึ่งมีแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกันกับรัฐบาล เช่น การชุมนุมของพุทธอิสระหน้าสถานทูตสหรัฐฯ เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2558 เพื่อมายื่นหนังสือประท้วงทูตในการวิจารณ์กฎหมายอาญา มาตรา 112 โดยมีประชาชนมากกว่า 70 คนเข้าร่วม¹⁶ ก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการแจ้งความดำเนินคดีต่อพุทธอิสระแต่อย่างใด กรณีดังกล่าวย่อมเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงว่าองค์กรในกระบวนการยุติธรรมภายใต้อำนาจของรัฐบาล คสช. เลือกที่จะบังคับใช้ พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะกับบุคคลบางกลุ่มเป็นสำคัญ

3. สภาพปัญหาจากการบังคับใช้ พ.ร.บ. ชุมนุมสาธารณะ ในยุค คสช.

หากพิจารณาสภาพปัญหาที่พบจากการบังคับใช้ พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ จะสามารถแบ่งได้เป็น 3 ระดับ ดังนี้¹⁷

ระดับที่หนึ่ง เป็นปัญหาของความหมายและการตีความ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเด็นคือ

ประเด็นแรก ความหมายของ “การชุมนุมสาธารณะ” ตาม พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้หมายความถึงการชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไปและบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่ ในทางปฏิบัติได้เกิดปัญหาในการตีความว่ากิจกรรมใดมีขอบเขตอยู่ภายใต้กฎหมาย กิจกรรมซึ่งทาง

¹⁶ ไทยรัฐออนไลน์, “มือบลวงพุทธอิสระ มาสถานทูตอเมริกา อัด อย่จาบจ้วงกฎหมายเบื้องสูง” (28 พฤศจิกายน 2558), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2562, <https://www.thairath.co.th/content/542395>

¹⁷ ประมวลผล สังเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร, คู่มือสิทธิมนุษยชนสิ่งแวดล้อม (EnLaw), ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน (TLHR), โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLAW), สมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน (HRLA) และสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, “เวทีเสวนาสะท้อนปัญหาการตีความบังคับใช้กฎหมายการชุมนุมสาธารณะกับการจำกัดเสรีภาพประชาชน,” วันพุธที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 เวลา 08.30 – 12.45 น. ณ ห้องประชุม Auditorium เดอะคอนเน็คชั่น สถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน MRT ลาดพร้าว.

ผู้จัดเห็นว่าไม่ใช่การชุมนุมที่จะเข้าข่ายต้องแจ้งและปฏิบัติตาม พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ หรือบางกรณีเป็นการชุมนุมขนาดเล็กและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อพื้นที่สาธารณะ แต่ทางเจ้าหน้าที่รัฐเห็นว่าต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย เช่น การรวมตัวกันยื่นหนังสือถึงหน่วยงาน การเดินทางเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาของผู้ที่มีความเห็นต่างกับหน่วยงานรัฐ พบว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ทำหนังสือและแจ้งว่าการทำกิจกรรมดังกล่าวเป็นการชุมนุมสาธารณะจะต้องแจ้งการชุมนุมสาธารณะก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้

ขณะที่ในบางกิจกรรม ซึ่งผู้จัดกิจกรรมเห็นว่าไม่เป็นการชุมนุม แต่ปรากฏว่าแกนนำถูกเจ้าหน้าที่แจ้งข้อหา ว่าจัดการชุมนุมโดยไม่แจ้งเจ้าพนักงาน ซึ่งได้เกิดขึ้นในหลายกรณี เช่น กรณีกลุ่มคนรักบ้านเกิดยื่นหนังสือถึงองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยทะเล อ. บำเหน็จณรงค์ จ. ชัยภูมิ เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2560 แต่ภายหลังการยื่นหนังสือ กลับถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรห้วยทะเลทำหนังสือแจ้งกลับมายังกลุ่มว่ากรณียื่นหนังสือดังกล่าวเป็นการชุมนุมสาธารณะ ดังนั้น จึงต้องแจ้งการชุมนุมสาธารณะก่อนถึงดำเนินการได้

กรณีคดีกลุ่มคนรักบ้านเกิด เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2559 ชาวบ้านประมาณ 150 คน เดินทางเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภา อบต. เขาหลวง อ. วังสะพุง จ. เลย ในวาระการพิจารณาเรื่องการขอต่อใบอนุญาตเพื่อขอให้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้และเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เพื่อทำเหมืองแร่ทองคำของบริษัท ทุกคำ จำกัด โดยชาวบ้านเรียกร้องให้ยกเลิกการประชุมในวาระดังกล่าว แต่ต่อมาสมาชิก 7 คน ได้ถูกแจ้งข้อกล่าวหาข่มขืนใจผู้อื่นฯ และข้อหาชุมนุมสาธารณะกีดขวางทางเข้าออกและรบกวนการปฏิบัติงานสถานที่ทำการของรัฐ และหนึ่งในผู้ชุมนุมถูกแจ้งข้อหาจัดการชุมนุมโดยไม่แจ้งเจ้าพนักงานตาม พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

ประเด็นที่สอง สถานที่ชุมนุมและกำหนดระยะเวลาของประกาศ ปัญหาความไม่ชัดเจนของระยะสถานที่การชุมนุมห้ามไม่ให้ชุมนุมตาม พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ที่ห้ามชุมนุม ซึ่งมีลักษณะดังนี้

1. พื้นที่ในรัศมี 150 เมตร ได้แก่ พระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วัง ฯลฯ
2. พื้นที่ห้ามชุมนุมภายใน ได้แก่ รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาล ที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจประกาศห้ามชุมนุมในรัศมี 50 เมตร โดยดูจากจำนวนและพฤติกรรมผู้ชุมนุม
3. พื้นที่ที่ชุมนุมได้แต่ห้ามไม่ให้กีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวนการปฏิบัติงานหรือการใช้บริการสถานที่ทำการหน่วยงานของรัฐ

ความไม่ชัดเจนดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาต่อผู้ชุมนุม คือ การไม่ทราบระยะรัศมี 150 เมตรที่ชัดเจนว่าวัดจากจุดใดและสิ้นสุดลง ณ จุดใด มักทำให้เกิดปัญหาขึ้นในบางพื้นที่ และถูกนำมากล่าวหาอยู่เสมอ เช่น คดีของกลุ่มคนอยากเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2561 ผู้ชุมนุม 39 ราย ถูกดำเนินคดีข้อหาชุมนุมห่างจากเขตพระราชวังไม่เกิน 150 เมตร ทั้งที่พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ได้มีการจัดกิจกรรมทางการเมืองมาหลายครั้งก่อนหน้านี้

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาของความชัดเจนเรื่องระยะเวลาของคำสั่งหรือประกาศ ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนดพื้นที่ห้ามชุมนุมในรัศมี 50 เมตร รอบทำเนียบรัฐบาลอันมีลักษณะเป็นการถาวร มิใช่ประกาศเพื่อบังคับใช้เป็นรายกรณี

ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวมานี้ นำไปสู่การให้อำนาจตัดสินใจที่ขึ้นกับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ดังการชุมนุมที่อาจกีดขวางทางเข้าออก รบกวนการปฏิบัติงาน หรือการใช้บริการสถานที่ ก็นำไปสู่การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานออกคำแนะนำให้ย้ายสถานที่ชุมนุม หรือคำสั่งห้ามการชุมนุม เช่น กรณีการชุมนุมของกลุ่มคนรักประกันสุขภาพ เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2560 มีการชุมนุมบริเวณเกาะกลางถนนหน้ากระทรวงศึกษาธิการ สถานีตำรวจนครบาลดุสิตมีคำสั่งให้แก้ไขสถานที่ชุมนุม โดยให้ย้ายไปจัดการชุมนุมที่บริเวณสนามม้านางเลิ้ง เป็นต้น¹⁸ หรือกรณีที่เจ้าพนักงานกำหนดเงื่อนไขมาพร้อมกับหนังสือสรุปสาระสำคัญของการชุมนุม ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนี้ เช่น สรุปว่าการชุมนุมดังกล่าวเป็นการชุมนุมทางการเมืองซึ่งขัดต่อคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 3/2558¹⁹

ระดับที่สอง ปัญหาอันเป็นผลมาจากทางปฏิบัติของผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่ สามารถแบ่งออกเป็น 4 ประเด็น ดังนี้

หนึ่ง กระบวนการแจ้งและรับแจ้งการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

ตามหลักการของกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ กำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมต้องแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง²⁰ ซึ่งในกรณีดังกล่าวได้กลายเป็นข้อกล่าวหาที่เจ้าหน้าที่ใช้ในการดำเนินคดีต่อผู้ชุมนุม ดังนี้

¹⁸ มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม (EnLaw), ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน (TLHR), โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLAW), สมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน (HRLA), สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, “เวทีเสวนาสหกรณ์ปัญหาการตีความบังคับใช้กฎหมายการชุมนุมสาธารณะกับการจำกัดเสรีภาพประชาชน”, 11.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, 7.

²⁰ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอน 62 ก. (14 กรกฎาคม 2558),

การดำเนินคดีตามข้อหาไม่แจ้งการชุมนุมสาธารณะล่วงหน้าก่อนการชุมนุม 24 ชั่วโมง กลายเป็นข้อหาหลังที่เจ้าหน้าที่ใช้ในการดำเนินการหลายคดี เช่น กรณีการคัดค้านการสำรวจเหมืองแร่โปแตช ในพื้นที่จังหวัดสกลนคร มีผู้ดำเนินคดีจำนวน 4 ราย หรือกรณีนายศตานนท์ ชื่นตา ที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ²¹ โดยไม่แจ้งก่อนล่วงหน้า 24 ชั่วโมง เป็นต้น

การชุมนุมสาธารณะโดยไม่แจ้งล่วงหน้า ยังสามารถนำไปสู่เหตุที่ทำให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจในการเข้าจับกุมโดยอ้างว่าเป็นการกระทำความผิดซึ่งหน้า อันเป็นเหตุให้สามารถยกเลิกละและสลายชุมนุมได้โดยทันที โดยไม่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้ เช่น คดียืนเฉยๆ ของนายอานนท์ นาคา ซึ่งไม่ได้แจ้งการชุมนุมสาธารณะ เป็นเหตุให้เจ้าพนักงานเข้าจับกุมอันเป็นผลให้การชุมนุมต้องยุติลง²²

นอกจากนี้ ยังพบปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น กรณีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะล่วงหน้าครบ 24 ชั่วโมง แต่เจ้าพนักงานมิได้ตอบกลับภายในระยะเวลาที่กำหนด, กรณีแจ้งการชุมนุม โดยการส่งจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (Email) แต่ที่อยู่ในการส่ง Email ของสถานีตำรวจในบางพื้นที่ไม่สามารถใช้ได้จริง หรือเจ้าพนักงานไม่มี Email Address ทำให้เกิดความสับสน ความไม่แน่นอนว่าการชุมนุมจะสามารถจัดได้หรือไม่ เช่น กรณีการชุมนุมเทใจให้เทพา เดินทางมายืนหนังสือถึงคณะรัฐมนตรีสัณฐิธรที่อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา เดิมไม่ได้แจ้งการชุมนุม แต่ต้องมาได้ทำการแจ้งการชุมนุมภายหลัง เมื่อครบระยะเวลา 24 ชั่วโมง การชุมนุมจึงดำเนินต่อไป แต่พนักงานกลับมีหนังสือห้ามการชุมนุมและดำเนินคดีจากเหตุที่ต่อเนื่องในภายหลัง

ประเด็นต่อมา คือเจ้าพนักงานไม่มีความชัดเจนเรื่องแนวทางการบังคับใช้เรื่องการนับระยะเวลา 24 ชั่วโมง กรณีที่มีการชุมนุมในหลายพื้นที่ ซึ่งเจ้าพนักงานในเขตพื้นที่หนึ่งไม่นับระยะเวลาแจ้งการชุมนุมต่อจากพื้นที่เดิม ทำให้ไม่ครบระยะเวลา 24 ชั่วโมง ซึ่งได้สร้างปัญหา

มาตรา 10 วรรคแรก บัญญัติว่า

“ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง”

²¹ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, “แจ้งข้อหาผิด พ.ร.บ.ชุมนุมฯ ชาวบ้านกลุ่มด้านเหมือนโปแตช สกลนคร,” (27 มีนาคม 2560), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2562, <https://www.thr2014.com/?p=3831>.

²² มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม (EnLaw), ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน (TLHR), โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLAW), สมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน (HRLA), สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, “เวทีเสวนาสะท้อนปัญหาการตีความบังคับใช้กฎหมายการชุมนุมสาธารณะกับการจำกัดเสรีภาพประชาชน,” หน้า 6.

ผู้ชุมนุม ทั้งที่ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ได้กำหนดให้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเท่านั้น²³

สอง การขอผ่อนผันระยะเวลาการแจ้งการชุมนุม

จากข้อมูลที่ยังไม่พบว่ามีกรณีใดเลยที่ได้รับการผ่อนผันให้แจ้งการชุมนุม แต่ตรงกันข้าม พบว่าการปิดกั้นการชุมนุมโดยเจ้าหน้าที่ เช่น กลุ่มขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (กลุ่ม P – Move) จ. ลำพูน กำลังเดินทางเข้าร่วมการชุมนุมในกรุงเทพฯ ซึ่งได้แจ้งการชุมนุมไว้แล้ว แต่เจ้าหน้าที่กลับมีหนังสือแจ้งเตือนให้ทางกลุ่มขอผ่อนผันการชุมนุม เนื่องจากเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นฉับพลันจากการสกดของเจ้าหน้าที่จึงทำให้การใช้ช่องทางขอผ่อนผันนั้นไม่อาจเกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติ²⁴

สาม การกำหนดเงื่อนไขการชุมนุม

ตามมาตรา 19 กำหนดให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจหน้าที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นสถานที่ชุมนุม รักษาความปลอดภัย อำนาจความสะดวกหรือบรรเทาเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่นซึ่งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ชุมนุม รักษาความปลอดภัยหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมในสถานที่ชุมนุม อำนาจความสะดวกในการจราจรและการขนส่งสาธารณะ ในบริเวณที่มีการชุมนุมและบริเวณใกล้เคียงเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุม ทั้งมีอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขหรือมีคำสั่งให้ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม หรือผู้อยู่ภายในสถานที่ชุมนุมต้องปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่

อย่างไรก็ตาม การกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมของเจ้าพนักงานถือเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ จึงทำให้มีการตั้งคำถามว่าเจ้าพนักงานสามารถกำหนดเงื่อนไขหรือคำสั่งได้ถึงระดับใด เช่น เจ้าหน้าที่สามารถกำหนดเงื่อนไขก่อนมีการชุมนุมได้หรือไม่, เจ้าพนักงานสามารถกำหนดเงื่อนไขที่เกินไปกว่าอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 19 หรือไม่, กรณีที่เจ้าพนักงานเข้ามาตรวจสอบควบคุมเนื้อหาของการชุมนุม โดยใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะร่วมกับคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 3/2558 ข้อ 12 เข้าไปพิจารณาเนื้อหาในการชุมนุม หรือการกำหนดเงื่อนไขห้ามใช้ป้ายผ้า อุปกรณ์ เครื่องขยายเสียง ห้ามใส่เสื้อยืดซึ่งมีข้อความรุนแรงในประเด็นต่างๆ เป็นต้น

²³ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องกำหนดวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนพิเศษ 279 ง (3 พฤศจิกายน 2558), ข้อ 2.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, 8.

ี่ การปิดกั้นและการใช้กฎหมายอื่นเพื่อจำกัดเสรีภาพการชุมนุมโดยเจ้าหน้าที่

ก่อนการออกประกาศคำสั่ง คสช. ที่ 22/2561²⁵ ซึ่งให้สิทธิประชาชนและพรรคการเมืองในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะหลายกรณีต้องเจอปัญหาเจ้าหน้าที่รัฐปิดกั้นการชุมนุมและการใช้กฎหมายฉบับอื่นเพื่อห้ามไม่ให้มีการชุมนุม แม้ว่าการชุมนุมจะมีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะต่อเจ้าพนักงานแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ที่ปิดกั้นไม่ให้มีการชุมนุมและไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของ พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 โดยอ้างว่าผู้ชุมนุมกระทำความผิดคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 3/2558 หรือพบว่าเจ้าพนักงานจะใช้กฎหมายอื่นเพื่อเป็นเหตุในการจับกุมโดยไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของ พ.ร.บ. ชุมนุมสาธารณะ เช่น คดีเตใจให้เตพา หรือคดียื่นเฉยๆ ของอานนท์นาภา ถูกอ้างว่าเป็นการกระทำที่เป็นความผิดซึ่งหน้าจึงทำให้เจ้าหน้าที่สามารถจับกุมได้ หรือกรณีการชุมนุมในพื้นที่กรุงเทพฯ ซึ่งมีผู้เข้าร่วมจากต่างจังหวัด แล้วเจ้าพนักงานมักจะขัดขวางไม่ให้เข้าร่วมการชุมนุม เช่น กรณีกลุ่มขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (กลุ่ม P – Move) เจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจสกัดกั้นการเดินทาง ณ บริเวณด่านตรวจแม่ทา จังหวัดลำพูน เป็นต้น²⁶

นอกจากนี้ พบว่าเจ้าพนักงานยังใช้มาตรการอื่นๆ ที่สร้างความยุ่งยากในการใช้เสรีภาพในการชุมนุม เช่น การขอตรวจบัตรประชาชน การขอค้นรถ การปิดกั้นไม่ให้ผู้มาร่วมชุมนุมในภายหลัง หรือเจ้าหน้าที่ไม่มีการแสดงตัว มีพฤติกรรมข่มขู่ผู้เข้าร่วมชุมนุม การควบคุมตัว เชิญตัวจากที่ชุมนุมมาบันทึกประวัติไปจนถึงการติดตามไปยังที่พักอาศัย ทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวในการเข้าร่วมการชุมนุม

ระดับที่สาม ปัญหาก็เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางศาล สามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเด็นดังนี้

หนึ่ง ในชั้นการไต่สวนของศาล

เมื่อเจ้าหน้าที่กำหนดระยะเวลาแก้ไข หรือกำหนดระยะเวลาให้เลิกการชุมนุมแล้ว²⁷ ผู้ชุมนุมไม่แก้ไขการชุมนุมหรือไม่เลิกการชุมนุม เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะสามารถร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อมีคำสั่งให้

²⁵ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 22/2561 เรื่อง การให้ประชาชนและพรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมทางการเมือง, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนพิเศษ 314 ง. (11 ธันวาคม 2561).

²⁶ เรื่องเดียวกัน, 14.

²⁷ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558, มาตรา 21

ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะ โดยตามมาตรา 22 ของ พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ ที่กำหนดว่า เมื่อได้รับคำขอให้มีความสงบให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะ ให้ศาลพิจารณาคำขอนั้นเป็นการด่วน คำสั่งดังกล่าวสามารถอุทธรณ์ไปศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคได้และเป็นที่สุด

ในทางปฏิบัติพบว่าเจ้าพนักงานมีคำขอต่อศาลให้มีความสงบให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะและศาลนัดให้มีการไต่สวนแล้ว แต่ระหว่างนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ทหารได้ใช้อำนาจตามกฎหมายอื่น เช่น คำสั่ง คสช. ที่ 3/2558 เพื่อควบคุมตัวแกนนำผู้ชุมนุมเข้าค่ายทหาร เช่น กรณีการชุมนุมคัดค้านถ่านหินกระบี่

กรณีการชุมนุมเครือข่ายคนสงขลา – ปัตตานี ไม่เอาโรงไฟฟ้าถ่านหิน ก็ได้ปรากฏความไม่ชัดเจนของการส่งหมายหรือปิดหมายนัดไต่สวน กรณีที่เจ้าพนักงานได้ยื่นขอให้ศาลสั่งยกเลิกการชุมนุมเนื่องจากไม่แจ้งการชุมนุม แต่ผู้จัดการชุมนุมซึ่งได้รับแจ้งนัดหมายจากตำรวจไม่มั่นใจว่าเป็นหมายศาลจริงหรือไม่ ทำให้ไม่มีการส่งตัวแทนผู้ชุมนุมเข้าร่วมการไต่สวน ซึ่งทำให้ผู้ชุมนุมเสียสิทธิโต้แย้งคัดค้านและเมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่ง ศาลอุทธรณ์ไม่รับพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้เลิกการชุมนุมของศาลชั้นต้น โดยอ้างเหตุว่าการชุมนุมสิ้นสุดไปแล้ว

สอง กรณีการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่และการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะอาจขัดต่อมาตรา 7 และมาตรา 8 (เงื่อนไขในเรื่องสถานที่) ให้ผู้รับแจ้งมีคำสั่งให้ผู้แจ้งการชุมนุมแก้ไขภายในเวลาที่กำหนด หากผู้แจ้งการชุมนุมไม่ปฏิบัติ เจ้าพนักงานจะสามารถสั่งห้ามการชุมนุมได้ กรณีที่ผู้แจ้งการชุมนุมไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งดังกล่าวสามารถอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้รับแจ้งขึ้นไปอีกหนึ่งชั้น และให้ผู้รับอุทธรณ์วินิจฉัยและแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในเวลาสี่สิบสี่ชั่วโมง คำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นให้เป็นที่สุด โดยในระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุม การอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้งดการชุมนุมสาธารณะ

กรณีดังกล่าว มีปัญหาว่าหากเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานสั่งห้ามการชุมนุมเพราะเห็นว่าผิดตามกฎหมายอื่น (คำสั่ง คสช. ที่ 3/2558) หรือด้วยเหตุผลอื่นอันมิใช่เป็นความผิดตามมาตรา 7 และมาตรา 8 (เช่น การสั่งห้ามชุมนุมเนื่องจากเป็นเดือนมงคล ฯลฯ) เนื่องจากขาดกลไกทางกฎหมายเข้ามาตรวจสอบว่ากรณีเช่นนี้ต้องอุทธรณ์ต่อองค์กรใด ต้องยื่นในระยะเวลาเท่าใด และบางกรณียังกระทบต่อการชุมนุมตามกำหนดระยะเวลาเดิมเพราะช่วงระยะเวลาที่มีการโต้แย้งคำสั่งไม่สามารถชุมนุมได้ แม้กระบวนการอุทธรณ์ดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่ระยะเวลาในการอุทธรณ์อาจไม่สอดคล้องกับการชุมนุมที่เกิดขึ้นจริง

ประเด็นสำคัญสำหรับการอุทธรณ์โต้แย้งเงื่อนไขในการสั่งห้ามที่ไม่เป็นไปตามมาตรา 7 และ มาตรา 8 นี้ จะมีผลให้ผู้ชุมนุมต้องงดการชุมนุมหรือไม่²⁸ และการกำหนดเงื่อนไขในการอุทธรณ์ต่อคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ไม่เป็นไปตามสองมาตราดังกล่าว จะสามารถฟ้องต่อศาลปกครองได้หรือไม่ เพราะมีกรณีคดีกลุ่มคนอยากเลือกตั้งฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยเห็นว่าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติมิชอบในการสั่งห้ามชุมนุมระหว่างวันที่ 21 – 22 พฤษภาคม 2561²⁹ ด้วยการกำหนดเงื่อนไขและมีคำสั่งว่า

1. ห้ามมิให้จัดการชุมนุมทางการเมืองอันเป็นการขัดคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 3/2558 เว้นแต่นำหนังสืออนุญาตจากหัวหน้า คสช. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมาแสดงก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง

2. ห้ามมิให้เคลื่อนย้ายผู้ชุมนุมในลักษณะที่ขัดต่อมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่ง พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ

3. การโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน ตามพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493

แต่ศาลปกครองไม่รับไว้พิจารณา เนื่องจากกรณีดังกล่าวนี้ไม่ใช่คำสั่งให้แก้ไขหรือห้ามการชุมนุมตามมาตรา 11 แห่ง พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ จึงเป็นกรณีที่ต้องอุทธรณ์ต่อหน่วยงานที่ออกคำสั่งก่อน (ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง) เมื่อผู้ฟ้องคดี (ผู้ชุมนุม) ไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งภายในฝ่ายปกครองก่อนจึงยังไม่สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

จากกรณีที่ยกมาข้างต้น แสดงถึงข้อจำกัดในด้านกระบวนการทางศาลที่จะสามารถใช้สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการสั่งห้ามหรือการไม่อนุญาตให้มีการชุมนุมจะต้องไปใช้กระบวนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อน รวมถึงการอุทธรณ์คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 3/2558 ด้วย จึงจะสามารถนำคดีมาสู่ศาลปกครองได้ อันทำให้การโต้แย้งด้วยกระบวนการทางกฎหมายมีความสลับซับซ้อนและยุ่งยากเพิ่มมากขึ้น

สาม กรณีขอคุ้มครองชั่วคราว

²⁸ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558, มาตรา 11 วรรค 5 บัญญัติว่า

“ในระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุม การอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้งดการชุมนุมสาธารณะ”

²⁹ ศาลปกครองกลาง, คำสั่งไม่รับคำฟ้อง หมายเลขแดงที่ 925/2561 (21 พฤษภาคม 2561).

นับแต่การมีการบังคับใช้ พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มีการนำคดีการชุมนุมไปฟ้องต่อศาลปกครองและมีการขอคุ้มครองชั่วคราวในคดี We Walk เดินมิตรภาพ จากกรุงเทพ ถึงขอนแก่น ที่เป็นการรณรงค์ ในประเด็นร่วมของภาคประชาชน เช่น สุขภาพ สิทธิชุมชน และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีจุดเริ่มต้นของการเดินที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรณีนี้มีข้อสังเกตต่อการขอคุ้มครองชั่วคราวในคดี We Walk ดังนี้

ในคดี We Walk ผู้ชุมนุมยื่นฟ้องคดีต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติและเจ้าพนักงานในสังกัด กรณีปฏิบัติการทางปกครองโดยมิชอบด้วยกฎหมายปิดกั้นการชุมนุม เมื่อวันที่ 20 – 21 มกราคม 2561 กรณีนี้ ศาลปกครองและศาลปกครองสูงสุดได้ยืนยันเสรีภาพในการชุมนุม ด้วยการมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวผู้ชุมนุมโดยไม่ให้เจ้าพนักงานดำเนินการสกัดกั้นผู้ชุมนุมจนทำให้สามารถดำเนินกิจกรรมไปได้ แม้มีอุปสรรคจากปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ในการติดตามและการกดดันต่อผู้ที่ให้ที่พักอาศัยแก่ผู้เข้าร่วมการชุมนุม

กรณีดังกล่าวย่อมทำให้เห็นปัญหาได้ว่าแม้ศาลปกครองจะมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวต่อผู้เข้าร่วมกิจกรรม โดยห้ามเจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการในลักษณะที่เป็นการขัดขวางการทำการกิจกรรมของกลุ่มผู้ชุมนุม แต่เจ้าหน้าที่รัฐเลือกใช้ปฏิบัติการในทางอ้อม ด้วยการกดดันต่อหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ที่ให้การสนับสนุนไม่ว่าจะเป็นที่พัก ความช่วยเหลือต่างๆ การมีคำสั่งให้ความคุ้มครองชั่วคราวจึงอาจจำกัดอยู่เพียงปฏิบัติการโดยตรงของเจ้าหน้าที่รัฐต่อกลุ่มผู้ชุมนุมแต่ไม่รวมไปถึงปฏิบัติการทางอ้อม ทั้งที่อาจมีผลอย่างสำคัญต่อการดำเนินกิจกรรมของผู้ชุมนุมด้วย (อย่างไรก็ตาม วันที่ 28 กันยายน 2561 ศาลปกครองกลางได้พิพากษายกฟ้องโดยยืนยันว่าผู้ชุมนุมมีเสรีภาพในการชุมนุม แต่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 19 ตาม พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558)

4. กฎหมายล้มเลวหรือระบอบการปกครองเปิดช่อง

นอกจากการผลักดันให้รัฐธรรมนูญมีการรับรองสิทธิและเสรีภาพในแง่มุมต่างๆ ไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน ความพยายามประการหนึ่งในการเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในสังคมไทย ก็ยังรวมถึงการผลักดันให้เกิดการบัญญัติกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวในรายละเอียดบนความคาดหวังว่าจะสามารถทำให้เกิดการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริง

แต่กรณีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะนับเป็นตัวอย่างสำคัญอันหนึ่งที่จะช่วยแสดงให้เห็นว่าความพยายามในแนวทางดังกล่าวอาจมีผลในทางปฏิบัติจริงที่เป็นไปในทิศทางตรงกันข้ามได้ เจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ³⁰ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการชุมนุม ลุกกลามไปสู่ เหตุจลาจล และความรุนแรง ที่เคยเกิดขึ้นในอดีต ประกอบกับการกำหนดหน้าที่ให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐ เพื่ออำนวยความสะดวกให้ชุมนุม เป็นไปโดยสงบเรียบร้อย

หากพิจารณาจากประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจาก พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ นับตั้งแต่การประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา กระทั่งถึงการเลือกตั้งครั้งแรกเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562 (ที่เกิดขึ้นภายหลังการรัฐประหาร) จะพบว่าโดยทั่วไปแล้วมีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเกิดขึ้น และนำมาซึ่งผลกระทบอย่างกว้างขวาง เฉพาะอย่างยิ่งกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน และไม่จำกัดไว้เพียงการชุมนุมสาธารณะเท่านั้น แต่หากยังรวมไปถึงกิจกรรมต่างๆ ที่แม้อาจยังมีข้อโต้แย้งได้ว่าน่าจะเข้าข่ายเป็นการชุมนุมสาธารณะหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมยื่นเฉยๆ หรือการยื่นหนังสือแสดงความเห็นของประชาชนต่อโครงการที่ดำเนินการโดยภาครัฐ เป็นต้น การบังคับใช้กฎหมายเช่นนี้ เป็นการตีความเพื่อขยายขอบเขตของการชุมนุมอย่างกว้างขวางเกินไป ทำให้กฎหมายฉบับนี้กลายเป็นเครื่องมือ ในการสกัดกั้นเสรีภาพในการแสดงออกต่าง ๆ ให้กลายเป็นการชุมนุมที่ผิดกฎหมาย และมีโทษทางอาญา

นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎหมายอย่างคลุมเครือ เช่นการกำหนดพื้นที่ห้ามชุมนุม และการชุมนุมที่กีดขวางพื้นที่สาธารณะ นำมาซึ่งการห้ามชุมนุมในที่สุด ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายนี้ รวมไปถึงกระบวนการในการจัดการชุมนุม ระยะเวลาในการตอบของเจ้าหน้าที่ไปจนถึงกระบวนการยุติธรรมในชั้นศาล ที่มีแนวทางการตัดสินคดีในการขยายขอบเขตของกฎหมาย คล้อยตามการตีความของเจ้าหน้าที่รัฐ

คำถามสำคัญที่เกิดขึ้นกับกฎหมายฉบับนี้ก็คือ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นเป็นผลมาจากเนื้อหาของ พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ โดยตรงหรือว่าสภาพปัญหาส่วนใหญ่เกิดขึ้นเนื่องจากระบอบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยของสังคมไทยในห้วงระยะเวลาที่กฎหมายนี้ใช้บังคับ

หากพิจารณาจากข้อมูลที่ปรากฏขึ้นจากการบังคับใช้ พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้แสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติและกระบวนการในการใช้สิทธิในการชุมนุมสาธารณะของ

³⁰ สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, เจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, อ้างแล้ว.

ประชาชนนั้นต้องเผชิญกับความยุ่งยากอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากตัวกฎหมายอย่างชัดเจน ความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้จึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยง มิฉะนั้น ก็จะเป็นผลให้การรับรองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญกลับต้องมาเผชิญกับอุปสรรคขัดขวางอย่างสำคัญจากกฎหมายพระราชบัญญัติ

อย่างไรก็ตาม ก็เป็นที่ชัดเจนเช่นกันว่าในหลายกรณีที่ได้กลายเป็นข้อพิพาทอันส่งผลให้กลุ่มคนจำนวนไม่น้อยต้องตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยตามกฎหมายฉบับนี้ เป็นผลโดยตรงมาจากการบังคับใช้กฎหมายอย่างบิดเบี้ยวของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง การบังคับใช้กฎหมายที่มุ่งหมายบังคับใช้อย่างกว้างขวางกับผู้คน โดยเฉพาะกลุ่มบุคคลที่แสดงความเห็นไปในทิศทางตรงกันข้ามกับคณะรัฐประหารหรือรัฐบาลภายใต้การนำของคณะรัฐประหาร สะท้อนให้เห็นว่าภายใต้ระบอบการปกครองในสถานะที่ “ไม่ปกติ” มีผลอย่างสำคัญต่อการทำให้ประชาชนต้องได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการยุติธรรม

ดังนั้น หากพิจารณาจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริง หากต้องการปรับปรุงหรือแก้ไข พ.ร.บ. ชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการในระบอบเสรีประชาธิปไตยแล้ว ก็คงไม่อาจจำกัดไว้เพียงการแก้ไขบทบัญญัติที่ปรากฏอยู่ในตัวบทกฎหมายเท่านั้น หากยังต้องครอบคลุมไปถึงการผลักดันให้เกิดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองของสังคมไทยให้สอดคล้องกับระบอบเสรีประชาธิปไตยด้วยเช่นกัน

References

- Central Administrative Court. คำสั่งไม่รับคำฟ้อง หมายเลขแดงที่ 925/2561 [Order of Dismissal no. 925/2561] (21 May 2015). (in Thai)
- C-Site Thai PBS. “คุก 2 ยกฟ้อง 1 กรณีชุมนุมคัดค้าน ‘ย้าย บขส.ขอนแก่น’ ปี 58 – ทนายเตรียมอุทธรณ์สู้คดี.” [Imprisonment 2; Dismissal 1 for the Protesters Against Relocation of the Khon Kean Bus Terminal in 2015 – the Lawyer Prepared for the Appeal]. Accessed June 30, 2019. <https://www.citizenthaipbs.net/node/9678>. (in Thai)
- C-Site Thai PBS. “ตร. - ทหารเบรก “คนรักหลักประกันสุขภาพ” นับ 1,000 นัดรวมตัวคัดค้านแก้กฎหมายบัตรทอง กระทบบสิทธิ ปชช..” [Police and Military Stopped ‘Healthy Coverage Protection Group’ Rally to Protest the Revision Bill on Health Security ‘Golden Card’ as It Compromised People’s Rights]. Accessed June 30, 2019. <https://www.citizenthaipbs.net/node/20435>. (in Thai)
- ENLAWTHAI Foundation. “ก่อน 2560 จะผ่านไป: ย้อนทบทวนเหตุคุกคามการใช้สิทธิเสรีภาพด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐบาล คสช..” [Before the Year of 2017 Pass by: Review the Incidents of Threaten of Environmental Rights and Freedom under the NCPO Government]. Accessed June 30, 2019. <https://enlawfoundation.org/newweb/?p=3812>. (in Thai)
- ENLAWTHAI Foundation. “ยกคำร้องเลิกการชุมนุมคัดค้านโรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่ - เทพา ศาลชี้ชุมนุมชอบด้วยกฎหมาย.” [Dismissal the Charge Against Public Assembly to Protest the Coal Power Plant in Krabi and Thaypha as the Court Ruled the Assembly was Legally]. Accessed June 30, 2019. <https://enlawfoundation.org/newweb/?p=4064> (in Thai)
- iLAW. “7 เรื่องต้องรู้ก่อนฟังคำพิพากษา คดีเทใจให้เทพา.” [7 Issues Needed to Know Before Hearing the Judgement of *Thay Jai Hai Thaypha* Case]. Accessed June 30, 2019. <https://freedom.ilaw.or.th/blog/7-เรื่องต้องรู้ก่อนฟังคำพิพากษา-คดีเทใจให้เทพา> (in Thai)

- iLAW. “ฐานข้อมูลคดี ชื่อคดี อานนท์: ชุมนุมรำลึกกวมทอง.” [Case Database – Name of the Case – Anon: Remembrance of *Numthong*]. Accessed June 30, 2019. https://freedom.ilaw.or.th/case/693#progress_of_case. (in Thai)
- iLAW. “ปรากฏการณ์ ใช้ พ.ร.บ.ชุมนุมฯ “ขู่” ประชาชนห้ามชุมนุมทุกประเภท.” [Phenomena of Using Public Assembly Act to ‘Threaten’ the People to Yield Public Assembly]. Accessed June 30, 2019. <https://ilaw.or.th/node/3991>. (in Thai)
- iLAW. “มาตรา19 (5) พ.ร.บ. ชุมนุมฯ “มาตรการสยบ” การชุมนุมโดยสงบ,”[Article 19(5) of Public Assembly Act – the Measure to ‘Defeat’ Peaceful Assembly]. Accessed June 30, 2019. <https://ilaw.or.th/node>. (in Thai)
- iLAW. “สถิติการปิดกั้นและแทรกแซงกิจกรรมสาธารณะยุค คสช.,” [Statistics of the Blockage and Intervention in Public Activities During the NCPO Era]. Accessed June 30, 2019. <https://freedom.ilaw.or.th/blog/banonpublicactivities>. (in Thai)
- Manager Online. “‘ปานเทพ’ ชนะอีกคดี ศาลอุทธรณ์ยืนยกฟ้อง ค้าน พ.ร.บ. ปิโตรเลียมไม่ผิด พ.ร.บ.ชุมนุมฯ.” [Padthep Won Another Case as the Appeal Court Dismissed the Case Opposing the Petroleum Act Does Not Violate the Public Assembly Act]. Accessed June 30, 2019. <https://mgronline.com/politics/detail/9610000111310>. (in Thai)
- Ministry of Labor. “ก.แรงงาน ‘ห่วง’ ลูกจ้างซันโค โกเซ ฝ่าฝืน “กฎหมายชุมนุม” จัดรถส่งกลับถึงบ้าน.” [Ministry of Labor Worried the Employee of Sanko Goze Co. Would Violate the Public Assembly Act, So They Prepared the Transportation for the Employee to Return Home]. Accessed June 30, 2019. <http://www.mol.go.th/en/node/46642>. (in Thai)
- Prachatai. “เครือข่ายแรงงานภาคเหนือ ถูก จนท.ขัดขวางกิจกรรมวันกรรมกรสากล.” [The Northern Labor Network Faced with Blockage the International May Day Activity by the Officers]. Accessed June 30, 2019. <https://prachatai.com/journal/2018/05/76751>. (in Thai)

Prachatai. “‘คนอยากเลือกตั้ง’ เข้ารับทราบหลายข้อกล่าวหาที่ สน.นางเลิ้งรอบชุมนุม 4 ปี รัฐประหาร.” [People Calling the Election to Hearing the Charges at the Police Station for Rally Against the Coup d’état 4th Anniversary]. Accessed June 30, 2019. <https://prachatai.com/journal/2018/06/77321>. (in Thai)

Prachatai. “‘ประยุทธ์’ ขอชาวสวนยางไม่ชุมนุมกดดันรัฐบาล ‘ประวิตร’ ระบุ ถ้ามาเจอ พ.ร.บ. ชุมนุม.” [Prayut Asked the Rubber Farmers Do Not Put Pressure over the Government; Prawit Said ‘If They Come, They Will Be Charged for Public Assembly Act Violation’]. Accessed June 30, 2019. <https://prachatai.com/journal/2016/01/63381>. (in Thai)

Prachatai. “เคลื่อนขบวนมุ่งอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย จุดเทียนรำลึก 42 ปี 14 ตุลา.” [March toward Democracy Monument to Remembering 42 Years of October the 14th Incident]. Accessed June 30, 2019. <https://prachatai.com/journal/2015/10/61941>. (in Thai)

Prachatai. “คปพ.มอบตัว ถูกดำเนินคดี ตาม พ.ร.บ.ชุมนุมฯ หลังยื่นหนังสือค้าน พ.ร.บ.ปิโตรเลียม หน้าสภา.” [Thai Energy Reform Watch Reported for the Charge under the Public Assembly Act When Opposed the Petroleum Act]. Accessed June 30, 2019. <https://prachatai.com/journal/2017/04/71148>. (in Thai)

Prachatai. “ทหารเข้าคุ้ยชาวบ้าน ห้ามต้านหากเปิดประตูเขื่อนปากมูลก่อนกำหนด.” [The Military Told the Villagers Not to Resist the Earlier Opening the Pak Moon Dam Gate]. Accessed June 30, 2019. <https://prachatai.com/journal/2015/10/62128>. (in Thai)

Social Research Institute, Chulalongkorn University. “เวทีเสวนาสะท้อนปัญหาการตีความ บังคับใช้กฎหมายการชุมนุมสาธารณะกับการจำกัดเสรีภาพประชาชน.” [Seminar on the Reflection of Problems on Interpretation to Enforce the Public Assembly Act and the Restriction on Freedom of the People] 21 November 2018. at Auditorium the Connection MRT Station, Ladprao, Bangkok. (in Thai)

Thai Lawyers for Human Rights. “MBK39 เข้ารับทราบข้อหา ทั้ง 2 ศาลสั่งปล่อยตัวทั้งหมด.” [MBK39 Reported to Police, Then Released from Both Courts Without Bail]. Accessed June 30, 2019. <https://www.tlhr2014.com/?p=6289>. (in Thai)

Thai Lawyers for Human Rights. “แจ้งข้อหาผิด พ.ร.บ.ชุมนุมฯ ชาวบ้านกลุ่มต้านเหมืองโปแตช สกลนคร.” [Charging the Villagers Who Against the Potash Mining in Sakon Nakhorn for Violation of Public Assembly Act]. Accessed June 30, 2019. <https://www.tlhr2014.com/?p=3831> (in Thai)

Thai Lawyers for Human Rights. “การจัดการทรัพยากรเหมืองแร่กับการละเมิดสิทธิมนุษยชนหลังรัฐประหาร (2): บูรณาการการใช้อำนาจของทหารกับการปฏิรูป.” [Mining Resource Management and Human Rights Violation after the Coup d'état (2): Integration of the Military Use of Power and the Country Reform]. Accessed June 30, 2019. <https://tlhr2014.wordpress.com/tag/กลุ่มรักษบ้านแหง/> (in Thai)

Thai Lawyers for Human Rights. “คดีคนอยากเลือกตั้งพัทยา: 7 คน เข้ารับทราบนัด อีก 5 คน นัดส่งตัวให้อัยการวันนี้.” [Case of People Calling the Election at Pattaya: 7 Persons Reported for Hearing the Charge, and Other 5 Met with the Public Prosecutors]. Accessed June 30, 2019. <https://www.tlhr2014.com/?p=7167>. (in Thai)

Thai Lawyers for Human Rights. “อ่านประมวลคดี พ.ร.บ. ชุมนุมฯ 7 แม่หญิงกลุ่มคนรักษบ้านเกิด ก่อนศาลอ่านคำพิพากษา.” [Read Case Database from Public Assembly Act: 7 Ladies from a Group of Home Protectors before Hearing the Judgement of the Court]. Accessed June 30, 2019. <https://www.tlhr2014.com/?p=6873> (in Thai)

Thairath Online. “มีอบหลวงปู่พุทธะอิสระ มาสถานทูตอเมริกา อัด อย่าจาบจ้วงกฎหมายเบื้องสูง.” [Mob Led by Bhuddha Isara to the US Embassy Urged over the Criticism of Lèse Majesté]. Accessed June 30, 2019. <https://www.thairath.co.th/content/542395>. (in Thai)

The Third Committee of the Senate. *เจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ*. [The of Public Assembly Act – The National Assembly] (Bangkok: The Secretariat of the Senate Printing, 2015). (in Thai)

Voice TV. “เอ็นจีโอแจ้งจัดกิจกรรมเดินเท้า กทม. - ขอนแก่น ไม่ใช่การล้มรัฐบาล.” [NGOs Claimed Walk to Bangkok - Khonkean Activity Does Not Ruin the Government]. Accessed June 30, 2019. https://voicetv.co.th/read/BJqM_8eBM. (in Thai)

“รัฐประหาร พื้นที่ พลเมือง”

Voice TV. “รพ.บัวใหญ่ ขึ้นป้ายค้านระเบียบคลัง-ลูกจ้าง ม.ราชภัฏโคราช นัดค้าน 1 มิ.ย.” [Bua Yai Hospital Opposed the Finance Ministerial Regulation; Kho Raj Ratchapat University Posted the Rally on the 1st of June]. Accessed June 30, 2019. <https://voicetv.co.th/read/BkaMu02JQ>. (in Thai)