

นิติสังคมศาสตร์

วารสารวิชาการทางกฎหมาย
คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ปีที่ 7 ฉบับที่ 2/2557
กรกฎาคม - ธันวาคม



นิติสังคมศาสตร์

วารสารวิชาการทางกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ปีที่ 7 ฉบับที่ 2/2557 กรกฎาคม - ธันวาคม



ราคา ๑๑๒ บาท



ศูนย์วิจัยและพัฒนากฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่
โทร. 0 5394 2921 โทรสาร. 0 5394 2914

นิติสังคมศาสตร์

ปีที่ 7 ฉบับที่ 2/2557
กรกฎาคม - ธันวาคม

วารสารวิชาการทางกฎหมาย
คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่



อนาธิปไตย หรือ เสรีภาพในการชุมนุม

สถานที่ติดต่อ

ศูนย์วิจัยและพัฒนากฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

239 ถ.ห้วยแก้ว ต.สุเทพ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ 50200

โทร. 0 5394 2921 โทรสาร. 0 5394 2914

E-mail

lawcmu.research@hotmail.com

ออกแบบปก

วรลักษณ์ นาคเสน

โรงพิมพ์

โรงพิมพ์ เกวลีพรินต์

โทร. 0 533 0608

ISSN : 1685-9723

ราคา ๑๑๒ บาท

กองบรรณาธิการ

ที่ปรึกษา

คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ชาติวี เรืองเดชณรงค์

บรรณาธิการ

หัวหน้าศูนย์วิจัยและพัฒนากฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
รองศาสตราจารย์สมชาย ปรีชาศิลป์กุล

บรรณาธิการผู้ทรงคุณวุฒิ

นายชำนาญ จันทรเรือง
ประธานกรรมการแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย

รองศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดร.มณฑิชา รักดีคง
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

นายวรดุลย์ ตุลารักษ์
นักวิจัยด้านแรงงาน

ศาสตราจารย์ ดร.อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์
สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

กองบรรณาธิการ

ดร.นัทมน คงเจริญ
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อาจารย์บุญชู ณ ป้อมเพ็ชร
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ดร.อุษณีย์ เอมศิรินันท์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

นางสาววรลักษณ์ นาคเสน
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

นายทินกฤต นุตวงษ์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Advisory Board

Dean, Faculty of Law, Chiang Mai University
Assistant Professor Chatree Rueangdetnarong

Editor

Head of Legal Research and Development Center, Faculty of Law,
Chiang Mai University Associate Professor Somchai Preechasinlapakun

Peer review

Mr. Chamnan Chanruang
Chair, Amnesty International Thailand

Associate Professor Dr.Prapas Pintobtang
Faculty of Political Science, Chulalongkorn University

Dr. Monticha Pakdeekong
Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

Mr. Woradul Tularak
Labour Rights Researcher

Professor Dr. Attachak Sattayanurak
Department of History, Faculty of Humanities, Chiang Mai University

Editorial Board

Dr.Nuthamon Kongcharoen
Faculty of Law, Chiang Mai University

Mr. Boonchoo Na pomphet
Faculty of Law, Chiang Mai University

Dr.Usanee Aimsiranun
Faculty of Law, Chiang Mai University

Ms. Waralak Naksen
Faculty of Law, Chiang Mai University

Mr. Thinakrit Nuttawong
Faculty of Law, Chiang Mai University

สารบัญ Table of content

บทบรรณาธิการ	7
กฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วง ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส อูษณีย์ เอมศิรินันท์	11
เสรีชนกับเสรีภาพในการชุมนุมในสหรัฐอเมริกา นัทมน คงเจริญ	39
เสรีภาพในการชุมนุมของสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) นิฐิณี ทองแท้	85
กฎหมายการชุมนุมในที่สาธารณะกับสังคมญี่ปุ่น กฤษณ์พชร โสมณวัตร	129
อดีต ปัจจุบัน อนาคต กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของไทย ทินกฤต นุตวงษ์	175
บทวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบกฎหมายและเสรีภาพในการชุมนุม ของ 5 ประเทศ สมชาย ปรีชาศิลปกุล	231
เกี่ยวกับผู้เขียน	267
หลักเกณฑ์ในการลงตีพิมพ์ต้นฉบับวารสารนิติสังคมศาสตร์	269

เสรีภาพในการชุมนุมเป็นหลักการที่ได้รับการรับรองไว้อย่างกว้างขวางในนานาอารยประเทศในโลกปัจจุบัน โดยถือเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานประการสำคัญของประชาชนภายในรัฐต่างๆ เฉพาะอย่างยิ่งภายใต้ระบอบการปกครองแบบเสรี/ประชาธิปไตย อันเป็นรูปแบบการปกครองที่มิยอมรับให้ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดหรือความชอบธรรมของระบอบการปกครอง

การชุมนุมของประชาชนก็เป็นเสรีภาพในการแสดงออกประการหนึ่ง อันเป็นการกระทำที่สะท้อนให้เห็นถึงความเห็น ความคิดหรือความต้องการของประชาชนในประเด็นปัญหาต่างๆ ทั้งนี้ การชุมนุมเป็นเสรีภาพประการหนึ่งที่มีความสำคัญไม่เพียงในด้านของการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของประชาชนเท่านั้น แต่ยังเป็นแรงกดดันที่สำคัญในการตัดสินใจหรือดำเนินนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลด้วย เฉพาะอย่างยิ่งหากการชุมนุมนั้นเป็นการชุมนุมที่มีผู้เข้าร่วมหรือได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางจากประชาชนในสังคมก็จะเป็นมีน้ำหนักเพิ่มมากขึ้นต่อการสร้างแรงกดดันให้กับหน่วยงานรัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบหรือรัฐบาลในท้ายที่สุด

อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญในการพิจารณาเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมประการหนึ่งก็คือ เนื่องด้วยธรรมชาติของการชุมนุมนั้นจะเป็นการกระทำที่ต้องส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นๆ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการชุมนุมนั้น เช่น การชุมนุมบนท้องถนนก็ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ใช้เส้นทางดังกล่าวในการสัญจร ผู้ที่ทำธุรกิจในพื้นที่ที่มีการชุมนุมเกิดขึ้นก็ย่อมได้รับผลกระทบต่อการจำหน่ายสินค้าของตน หรือสถาบันการศึกษาที่อยู่ใกล้กับสถานที่

ซึ่งมีการชุมนุมก็อาจมีอุปสรรคต่อการจัดการเรียนการสอนตามปกติ เป็นต้น ทั้งนี้ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับบุคคลอื่นก็สามารถเกิดขึ้นได้ในหลายระดับ ตั้งแต่ระดับที่ส่งผลเพียงเล็กน้อยต่อชีวิตความเป็นอยู่ประจำวันหรืออาจได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนบางอย่าง เช่น ความต้องการใช้เส้นทางในภาวะฉุกเฉินเพื่อการรักษาพยาบาล เป็นต้น

สำหรับสังคมไทย ในห้วงทศวรรษที่ผ่านมาต้องเผชิญกับการชุมนุมของประชาชนเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและบ่อยครั้ง รวมถึงการชุมนุมหลายครั้ง ได้ถูกโต้แย้งว่ามีใช่เป็นการใช้เสรีภาพหากได้แปรเปลี่ยนไปเป็น “อนาธิปไตยบนท้องถนน” จึงได้ทำให้เกิดข้อถกเถียงและความพยายามในการสร้างระบบกฎหมายเพื่อจัดการกับการชุมนุม ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการตระหนักถึงความสงบและประโยชน์ของสาธารณะควบคู่ไปกับการรับรองเสรีภาพการชุมนุมไปพร้อมกัน

ในการทำความเข้าใจและออกแบบระบบกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับความมุ่งหมายดังกล่าว จึงน่าจะเป็นประโยชน์หากได้มีการเรียนรู้ประสบการณ์ของระบบกฎหมายจากต่างประเทศเพื่อนำมาเป็นบทเรียนสำหรับสังคมไทย เพื่อให้สามารถมองเห็นรูปแบบต่างๆ มากยิ่งขึ้นพร้อมกับประเด็นปัญหาที่ติดตามมาในระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ

บทความในวารสารนิติสังคมศาสตร์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ทางกองบรรณาธิการเห็นว่าจะประโยชน์ในการทำความเข้าใจต่อระบบกฎหมายเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้น จึงได้นำเอาบางประเด็นมาตีพิมพ์เผยแพร่ในรูปแบบของบทความในวารสารนิติสังคมศาสตร์ฉบับนี้

LIBERTÉ DE RÉUNION ET MANIFESTATION



กฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ และการประท้วงในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

อุษณีย์ เอศิรานันท์

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้มุ่งหมายที่จะอธิบายถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในภาพรวม ครอบคลุมของเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของฝรั่งเศสวิวัฒนาการไปในแนวทางที่เอื้อต่อเสรีภาพของประชาชนเป็นลำดับ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขความจำเป็นในการหาสมดุลระหว่างการรับรองเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการแสดงออก และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบบเสรีประชาธิปไตย และการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยสาธารณะ ซึ่งศาลปกครองของฝรั่งเศสมีบทบาทสำคัญในการหาสมดุลเช่นว่านั้นผ่านการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการบังคับใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในบทความนี้จะศึกษาใน 3 ประเด็นหลักดังนี้ (1) สถานะของเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงตามกฎหมายฝรั่งเศส (2) หลักเกณฑ์ในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วง และ (3) การจำกัดการใช้เสรีภาพโดยรัฐและการควบคุมตรวจสอบโดยศาล

Abstract

This article aims to describe the regime of freedom of assembly and demonstration in France. Overall, the regime has gradually evolved to be more protective of such freedom. The imperative is to find balance between protecting fundamental freedom of expression and public participation in decision-making, on one hand, and safeguarding public order and public safety, on the other. French administrative courts play an important role in finding such balance via legality control of application of provisions on freedom of assembly.

The article will describe (1) Legal status of freedom of assembly and demonstration in France (2) Legislations on freedom of assembly and demonstration and (3) Limitation of freedom of assembly and demonstration and judicial control.

บทนำ

การชุมนุมสาธารณะและการประท้วงเป็นหนึ่งในวิธีแสดงความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างไม่เป็นทางการซึ่งมีความสำคัญในระบบประชาธิปไตยอย่างยิ่งหย่อนไปกว่าการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนหรือการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

ดังเช่นกฎหมายของหลายประเทศที่ปกครองเสรีประชาธิปไตยกฎหมายฝรั่งเศสให้การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงในฐานะเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นแบบกลุ่มพร้อมกับวางหลักเกณฑ์ในการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวในกรณีที่เกิดความขัดแย้งกับการใช้เสรีภาพประเภทอื่นๆ หรือความสงบเรียบร้อยสาธารณะ

บทความชิ้นนี้มุ่งหมายที่จะอธิบายถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงในสาธารณรัฐฝรั่งเศสทั้งในส่วนของบทบัญญัติของกฎหมายและการตีความโดยศาล โดยจะศึกษาใน 3 ประเด็นหลักดังนี้ (1) สถานะของเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงตามกฎหมายฝรั่งเศส (2) หลักเกณฑ์ในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วง และ (3) การจำกัดการใช้เสรีภาพโดยรัฐและการควบคุมตรวจสอบโดยศาล

สถานะของเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ และการประท้วงตามกฎหมายฝรั่งเศส

1) เสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมายระดับ รัฐบัญญัติ

แนวคิดปัจเจกนิยมที่ตกทอดมาจากการปฏิวัติ ค.ศ. 1789 ส่งผลให้คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 (Déclaration des droits de l'homme et des citoyens) รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มารับรองเพียงเสรีภาพของพลเมืองฝรั่งเศสในการรวมตัวกันแบบกว้างๆ โดยมีได้กล่าวถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นแบบกลุ่ม¹ นอกจากนี้ ก่อนที่ระบอบการปกครองแบบสาธารณรัฐจะลงรากฐานมั่นคงในฝรั่งเศส ความพยายามของสาธารณรัฐต่างๆ ในการรับรองเสรีภาพในการแสดงออกทางการเมืองของ

¹ รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 3 และ 4 กันยายน ค.ศ. 1791 รับรองเสรีภาพของพลเมืองฝรั่งเศสในการรวมตัวกันโดยสงบและปราศจากอาวุธ โดยเคารพกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย

Constitution de 1791 : La Constitution garantit pareillement, comme droits naturels et civils - La liberté aux citoyens de s'assembler paisiblement et sans armes, en satisfaisant aux lois de police

พลเมืองไม่ว่าจะเป็นใน ค.ศ. 1793, 1848 หรือ 1870 ไม่สามารถคงอยู่ได้เป็นระยะเวลานาน เนื่องจากการชุมนุมและการประท้วงมักยึดโยงกับการใช้ความรุนแรงเพื่อช่วงชิงอำนาจและล้มระบอบการปกครอง ในบริบทนี้ นักกฎหมายส่วนหนึ่งเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงเป็นเพียง “เสรีภาพที่ไม่มีชื่อและไม่นับเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” ที่มีขึ้นได้ก็ด้วย “ความยินยอมหรืออนุโลมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ²

ความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นภายใต้สาธารณรัฐที่ 3 ซึ่งรัฐสภาต้องการยืนยันความเป็น “ยุคแห่งเสรีภาพ” รัฐได้เข้ามากำหนดหลักเกณฑ์และรับรองการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงในฐานะเสรีภาพอย่างเป็นทางการเป็นเอกเทศเป็นครั้งแรก โดยรัฐบัญญัติฉบับวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1881 ³ สำหรับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ และรัฐกำหนดฉบับวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 1935 ⁴

รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 24 มิถุนายน ค.ศ. 1793 ของสาธารณรัฐที่ 1 สิทธิเสรีภาพในการแสดงออกทางความคิดทั้งทางสื่อและทางวิธีอื่นๆ สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันไม่สามารถถูกจำกัดได้

Article 7 Constitution de 1793 : Le droit de manifester sa pensée et ses opinions, soit par la voie de la presse, soit de toute autre manière, le droit de s'assembler paisiblement, le libre exercice des cultes, ne peuvent être interdits.

รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1848 ของสาธารณรัฐที่ 4 รับรองเสรีภาพของพลเมืองฝรั่งเศสในการรวมกลุ่มโดยสงบและปราศจากอาวุธ

Article 8 de la Constitution de 1848 : Les citoyens ont le droit de s'associer, de s'assembler paisiblement et sans armes, de pétitionner, de manifester leurs pensées par la voie de la presse ou autrement. - L'exercice de ces droits n'a pour limites que les droits ou la liberté d'autrui et la sécurité publique. - La presse ne peut, en aucun cas, être soumise à la censure.

² Olivier Fillieule and Danielle Tartakowsky, **La manifestation**, Paris: Presses de Sciences Po, 2013

³ Loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunionซึ่งต่อมาได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติฉบับวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 1907

สำหรับเสรีภาพในการประท้วง

ถึงแม้ว่าเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงจะได้รับการรับรองโดยกฎหมายระดับรัฐบัญญัติและไม่ได้ถูกรับรองโดยคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 หรือโดยรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐต่อๆ มา (ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 4 หรือรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ของสาธารณรัฐที่ 5 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) แต่กฎหมายระดับรัฐบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นภายใต้สาธารณรัฐที่ 3 ที่ยึดหลักความเป็นสถาบันสูงสุดของรัฐสภา จึงมีอาจกล่าวได้ว่าเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงมีศักดิ์ต่ำกว่าเสรีภาพอื่นๆ ที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายรัฐธรรมนูญ (bloc de constitutionalité)

2) เสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ดี นอกจากกฎหมายภายใน ข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นภาคีมีอิทธิพลอย่างมากต่อระบอบของเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงของฝรั่งเศส ไม่ว่าจะเป็นกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (The UN International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) หรืออนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 1950 (The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)

⁴ Décret-loi du 23 octobre 1935 portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public ในปัจจุบันบทบัญญัติของรัฐกำหนด ค.ศ. 1935 ได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของประมวลกฎหมายความมั่นคงภายใน ด้วยผลของรัฐกำหนดลงวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 2012

ข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งสองฉบับต่างให้การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะโดยสงบและในขณะเดียวกันก็ยอมรับว่าเสรีภาพของประชาชนอาจถูกจำกัดได้โดยรัฐ หากแต่การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่ข้อตกลงระหว่างประเทศเหล่านี้กำหนดไว้ กล่าวคือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยสอดคล้องกับความจำเป็นของสังคมประชาธิปไตย และต้องเป็นไปเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อรักษาสวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น⁵

ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ข้อตกลงระหว่างประเทศที่ได้รับการให้สัตยาบันมีผลผูกพันทุกองค์กรภายในของฝรั่งเศสในฐานะบ่อเกิดของกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการที่สำคัญข้อตกลงระหว่างประเทศเช่นนั้นมีลำดับศักดิ์สูงกว่ากฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ รัฐบัญญัติและกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารจึงไม่สามารถขัดหรือแย้งกับข้อตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวได้⁶

⁵ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของสหประชาชาติ ค.ศ. 1966 (มาตรา 21) และอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 1950 (มาตรา 11 วรรคหนึ่ง)

⁶ มาตรา 55 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 สนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศที่ได้รับการให้สัตยาบันหรือได้รับความเห็นชอบให้มีผลบังคับใช้นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้และยอมมีฐานะทางกฎหมายสูงกว่ารัฐธรรมนูญของรัฐสภา ภายใต้เงื่อนไขว่าคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งจะต้องบังคับใช้ข้อตกลงหรือสนธิสัญญานั้นเช่นเดียวกัน

Article 55 de la Constitution

Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.

ในบริบทนี้แม้ว่าประเทศฝรั่งเศสเข้าเป็นภาคีของข้อตกลงระหว่างประเทศเหล่านี้ภายหลังจากที่ได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงโดยกฎหมายภายในระดับรัฐบัญญัติแล้วก็ตาม การเข้าเป็นภาคีของข้อตกลงระหว่างประเทศมีผลเป็นการเพิ่มความคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงในฝรั่งเศส

หลักเกณฑ์ในการใช้เสรีภาพ ในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วง

1) นิยามของการชุมนุมสาธารณะและการประท้วง

กฎหมายฝรั่งเศสจำแนกประเภทของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นระหว่างเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ (réunion publique) และเสรีภาพในการประท้วง (manifestation)

การชุมนุมและการประท้วงมีลักษณะร่วมกัน คือ เป็นการรวมตัวกันของบุคคลเพียงชั่วคราวในช่วงเวลาหนึ่งเวลาใด โดยมีการเตรียมการล่วงหน้าเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นหรือปกป้องผลประโยชน์ร่วมกัน ส่วนข้อแตกต่างระหว่างการชุมนุมสาธารณะและการประท้วง คือ สถานที่จัด เนื่องจากการประท้วงมีขึ้นบนทางสาธารณะ (ไม่ว่าจะมีการเคลื่อนที่หรือไม่ก็ตาม) ในขณะที่กฎหมายฝรั่งเศสห้ามการชุมนุมบนทางสาธารณะ

การแบ่งแยกระหว่างเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงทำให้รัฐสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมกับเสรีภาพแต่ละประเภทโดยปรับระดับ “ความเสรี” ของหลักเกณฑ์ที่จะใช้บังคับกับเสรีภาพแต่ละประเภทตามผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสาธารณะและผลกระทบต่อเสรีภาพของบุคคลอื่นเป็นสำคัญ ด้วยเหตุที่การประท้วงบนทางสาธารณะอาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยสาธารณะมากกว่า กฎหมายฝรั่งเศส

จึงกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้เสรีภาพในการประท้วงเข้มงวดกว่าหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม

2) หลักเกณฑ์ในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วง

2.1 เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ: “ระบบตรวบสอบภายหลัง”

ก่อนที่รัฐบัญญัติลงวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1881 จะมีผลบังคับใช้ การชุมนุมสาธารณะจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁷ แต่ต่อมา รัฐบัญญัติ ค.ศ. 1881 กำหนดให้ การชุมนุมสาธารณะสามารถทำได้โดยเสรี โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากทางการก่อน ภายใต้เงื่อนไขในการแจ้งเจตนาในการชุมนุมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ⁸ และรัฐบัญญัติลงวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 1907 ที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐบัญญัติ ค.ศ. 1881 ยกเลิกเงื่อนไขในการแจ้งล่วงหน้า การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจึงอยู่ภายใต้ “ระบบควบคุมภายหลัง”(régime répressif) ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่เสรีที่สุด กล่าวคือ การชุมนุมสาธารณะสามารถทำได้ทันทีโดยไม่ต้องขออนุญาตหรือแจ้งทางการก่อน แต่ผู้เข้าร่วมชุมนุมต้องรับผิดชอบต่อการใช้เสรีภาพของตนเอง ทั้งนี้การ

⁷ ตามมาตรา 291 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ค.ศ. 1810 ที่ตราขึ้นในสมัยนโปเลียนที่ 1 “การชุมนุมของบุคคลมากกว่า 20 คน เกี่ยวกับเรื่องศาสนา วรรณคดี การเมือง หรือเรื่องอื่นๆ จะกระทำมิได้ ถ้ามิได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อน”

Article 291 du code pénal de 1810 (Section VII. - Des associations ou réunions illicites)

Nulle association de plus de vingt personnes, dont le but sera de se réunir tous les jours ou à certains jours marqués pour s'occuper d'objets religieux, littéraires, politiques ou autres, ne pourra se former qu'avec l'agrément du gouvernement, et sous les conditions qu'il plaira à l'autorité publique d'imposer à la société.

Dans le nombre de personnes indiqué par le présent article, ne sont pas comprises celles domiciliées dans la maison où l'association se réunit.

⁸ Article 1^{er} de la loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion

ชุมนุมสาธารณะต้องเคารพเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ (1) ห้ามจัดการชุมนุมบนทางสาธารณะ (2) ห้ามจัดการชุมนุมเกินเวลา 23.00 นาฬิกา ยกเว้นกรณีที่ใช้สถานที่ที่ใช้เป็นที่ชุมนุมปิดทำการหลังจากเวลาดังกล่าวและ (3) ต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อควบคุมดูแลให้การชุมนุมเป็นไปอย่างสงบเรียบร้อยและเป็นผู้รับผิดชอบในกรณีที่มีการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือการก่อให้เกิดความเสียหายในระหว่างการชุมนุมสาธารณะโดยในกรณีที่คณะกรรมการออกจากสถานที่ชุมนุม ไม่ว่าโดยเจตนาหรือเพราะสถานการณ์บังคับจะถือว่าการชุมนุมสิ้นสุดลง การชุมนุมสาธารณะจะกลายเป็นการชุมนุมที่ก่อให้เกิดความไม่สงบ (attroupement) ซึ่งผู้ชุมนุมต้องสลายการชุมนุมหลังได้รับคำสั่งจากเจ้าหน้าที่ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจให้สังเกตการณ์ในการชุมนุม

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ของรัฐบัญญัติ ค.ศ. 1881 ไม่ใช่บังคับกับการชุมนุมส่วนบุคคล ซึ่งหลักเกณฑ์ในการจำแนกระหว่างการชุมนุมสาธารณะและการชุมนุมส่วนบุคคล คือ “การเจาะจงผู้เข้าร่วมชุมนุม” โดยการชุมนุมส่วนบุคคลมีลักษณะสำคัญคือ ผู้เข้าร่วมการชุมนุมต้องได้รับเชิญเป็นการส่วนตัว และเจาะจงตัวและมีการตรวจตราบริเวณทางเข้า มิใช่เปิดให้บุคคลใดก็ได้เข้าร่วมการชุมนุม ส่วนสถานที่ในการจัดการชุมนุมอาจเป็นที่สาธารณะหรือที่ของเอกชนก็ได้⁹

เนื่องจากการนิยามการชุมนุมว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะหรือการชุมนุมส่วนบุคคลมีผลต่อหลักเกณฑ์ที่จะใช้บังคับกับการชุมนุมนั้นๆ ศาลปกครองของฝรั่งเศสจะตรวจสอบว่าการชุมนุมนั้นๆ มีลักษณะเป็นการชุมนุมส่วนบุคคลจริงหรือไม่ ในกรณีที่เป็นการชุมนุมสาธารณะแบบแอบแฝงและอาจก่อให้เกิดความวุ่นวาย การชุมนุมนั้นจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของรัฐ

⁹ วารุณี วัฒนประดิษฐ์, เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต นิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551)

บัญญัติฉบับวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1881 เช่นกัน¹⁰

2.2 เสรีภาพในการประท้วง: “ระบบแจ้ล่งหน้า”

เนื่องจากการประท้วง (ไม่ว่าจะแบบเคลื่อนที่หรืออยู่กับที่) มีขึ้นบนทางสาธารณะ การใช้เสรีภาพในการประท้วงอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อเสรีภาพในการเดินทางของพลเมืองและผู้ใช้นถนนคนอื่นๆ หลักเกณฑ์ในการใช้เสรีภาพในการประท้วงจึงต้องคำนึงถึงและประนีประนอมระหว่างเสรีภาพของบุคคลทั้งสองกลุ่ม

มาตรา L211-1 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายความมั่นคงภายในบัญญัติให้การประท้วงสามารถทำได้โดยเสรี ภายใต้เงื่อนไขที่ต้องมีการแจ้ล่งหน้าต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ การจัดการประท้วงทั้งแบบเคลื่อนที่และไม่เคลื่อนที่จึงอยู่ภายใต้ “ระบบแจ้ล่งหน้า” กล่าวคือ ผู้จัดการประท้วงต้องแจ้งการประท้วง ณ ที่ทำการเทศบาล หรือที่ศาลากลางจังหวัดในเขตท้องที่ที่ขบวนประท้วงจะเคลื่อนผ่าน ส่วนในเมืองปารีสและในเขตแม่น้ำแซน (La Seine) ให้แจ้งสำนักงานตำรวจเมืองปารีสโดยต้องแจ้ล่งหน้าอย่างน้อย 3 วันหรืออย่างมาก 15 วันก่อนวันที่จะมีการประท้วง ถ้าผู้จัดการประท้วงแจ้งการประท้วงที่ทำการเทศบาล นายกเทศมนตรีต้องส่งเรื่องไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาภายใน 24 ชั่วโมง¹¹

หนังสือแจ้งจะต้องระบุชื่อ ที่อยู่ อาชีพของผู้จัดการประท้วง ต้องมีการลงลายมือชื่อของผู้จัดการประท้วงอย่างน้อย 3 คนที่ต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่ที่จะมีการจัดการประท้วง หนังสือต้องระบุวัตถุประสงค์ในการประท้วง เรื่องที่จะแสดงความคิดเห็นหรือเรียกร้องต่อรัฐบาล โดยต้องกำหนดวัน เวลา สถานที่ที่จะจัดการประท้วงในกรณีการเดินขบวน หนังสือต้องระบุเส้น

¹⁰ CE, 23/12/1936, Bucard, Rec. p. 1151.

¹¹ Article L211-2 alinéa 1 du Code de la sécurité intérieure

ทางการเดินขบวน รวมถึงลักษณะและวิธีการในการเดินขบวน จำนวนของผู้เดินขบวนโดยประมาณ¹²

ถ้าหนังสือแจ้งมีข้อมูลครบถ้วนสมบูรณ์ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องออกไปรับแจ้งให้ผู้แจ้งทันทีโดยไม่มีเงื่อนไข¹³ ใบรับแจ้งเป็นหลักฐานว่ามีการดำเนินการแจ้งล่วงหน้าโดยผู้จัดการประท้วงโดยถูกต้องตามกฎหมาย แต่ใบรับแจ้งไม่ถือเป็นการอนุญาตให้มีการจัดการประท้วง หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการประท้วงไม่น่าจะก่อให้เกิดปัญหา เจ้าหน้าที่ก็จะไม่ดำเนินการใดๆ แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการประท้วงจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยได้ก็อาจมีคำสั่งห้ามการเดินขบวนประท้วงได้

ในกรณีที่ผู้จัดการประท้วงไม่ดำเนินการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้าตามที่กฎหมายกำหนด หรือจัดให้มีการประท้วงบนถนนสาธารณะหลังจากที่เจ้าหน้าที่สั่งห้ามการประท้วง หรือแจ้งรายละเอียดของการประท้วงไม่ครบถ้วนหรือให้รายละเอียดที่ไม่เป็นความจริงเพื่อปิดบังวัตถุประสงค์ของการประท้วง ประมวลกฎหมายอาญากำหนดโทษจำคุก 6 เดือน และโทษปรับ 7,500 ยูโร¹⁴

มาตรา L211-1 วรคสองแห่งประมวลกฎหมายความมั่นคงภายในได้บัญญัติยกเว้นให้ไม่ต้องมีการแจ้งล่วงหน้าสำหรับการเดินขบวนที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติของท้องถิ่น (les sorties sur la voie publique conformes aux usages locaux) ซึ่งการเดินขบวนประเภทนี้มักเป็นการเดินขบวนโดยสงบที่ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อเรียกร้องหรือต่อต้านรัฐโดยไม่ได้จำกัดอยู่แค่เพียงการเดินขบวนทางศาสนา แต่ยังหมายรวมถึงการเดินขบวนที่มีขึ้นเป็นประจำจนมีลักษณะเป็นจารีตประเพณีต้องมีความต่อเนื่อง เช่น การเดิน

¹² Article L211-2 alinéa 2 du Code de la sécurité intérieure

¹³ Article L211-2 alinéa 2 du Code de la sécurité intérieure

¹⁴ Article 431-9 du code pénal

ขบวนของพนักงานดับเพลิง การเดินขบวนเพื่อรำลึกถึงวันสำคัญ เช่น วันสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 1 (11 พฤศจิกายน) และครั้งที่ 2 (8 พฤษภาคม) หรือ วันชาติฝรั่งเศส (14 กรกฎาคม)¹⁵

อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการเดินขบวนที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติของท้องถิ่นจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยก็อาจมีคำสั่งห้ามการเดินขบวนนั้นๆ ได้เช่นเดียวกับการประท้วงอื่นๆ ในคดี Guiller สภาแห่งรัฐ (ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส) เห็นว่านายกเทศมนตรีมีอำนาจห้ามขบวนแห่ทางศาสนา ถ้าการเดินขบวนดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความวุ่นวายในท้องที่ใกล้เคียง (CE 23/07/1947, Guiller, Rec 1947, p. 293) ในอีกคดีหนึ่งสภาแห่งรัฐเห็นว่าคำสั่งห้ามการเดินขบวนในถนนบางเส้นในเขตเทศบาลเพื่อหลีกเลี่ยงการกีดขวางการจราจรชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน (CE 21/01/1966, Legastelois, Rec 1966, p. 45)

2.3 การชุมนุมก่อความไม่สงบ (attroupement)

การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงที่กฎหมายฝรั่งเศสรับรองต้องเป็นการใช้เสรีภาพโดยเคารพหลักเกณฑ์ของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องเป็นการชุมนุมหรือการประท้วง “โดยสงบและปราศจากอาวุธ”

ในกรณีที่การชุมนุมสาธารณะและการประท้วงก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยสาธารณะ การชุมนุมสาธารณะและการประท้วงดังกล่าวจะไม่ได้ได้รับการรับรองโดยกฎหมายอีกต่อไป แต่จะถือว่าเป็น “การชุมนุมก่อความไม่สงบ”¹⁶ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้กำลังสลายการชุมนุมก่อความไม่

¹⁵ Didier Perroudou, “Manifestations”, Répertoire Dalloz de droit pénal et de procédure pénal, 2011

¹⁶ ปกิตตา นิการวรรณ, “กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศส”, วารสารกฎหมายปกครอง, 2553, เล่ม 27, ตอน 1, 98-105.

สงบนี้ได้ หลังจากมีการเตือนให้สลายการชุมนุมแล้ว 2 ครั้ง และผู้เข้าร่วมชุมนุมไม่ปฏิบัติตาม¹⁷

หลังจากเจ้าหน้าที่มีการเตือนให้สลายการชุมนุม ผู้ฝ่าฝืนคำเตือนเข้าร่วมการชุมนุมต่อไปโดยไม่พกพาอาวุธจะต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และโทษปรับ 15,000 ยูโร และจะต้องระวางโทษจำคุกเพิ่มเป็น 3 ปี และโทษปรับ 45,000 ยูโร ถ้าผู้ชุมนุมเจตนาปิดบังใบหน้าเพื่อปกปิดรูปพรรณ¹⁸ ในกรณีที่มีการพกพาอาวุธ ผู้เข้าร่วมการชุมนุมก่อความไม่สงบอาจจะต้องระวางโทษจำคุก 3 ปี และโทษปรับ 45,000 ยูโร และถ้าผู้ชุมนุมเจตนาปิดบังใบหน้าเพื่อปกปิดรูปพรรณจะต้องระวางโทษจำคุก 5 ปี และโทษปรับ 75,000 ยูโร¹⁹

ส่วนผู้ที่ปลุกระดมโดยตรงให้มีการชุมนุมก่อความไม่สงบโดยใช้อาวุธ ไม่ว่าจะโดยการป่าวร้องหรือแถลงการณ์ในที่สาธารณะ โดยการติดประกาศหรือแจกจ่ายข้อความ รวมทั้งวิธีการสื่อสารอื่นๆ ด้วยการเขียนคำพูดและภาพ ผู้นั้นจะต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และโทษปรับ 15,000 ยูโร และหากการปลุกระดมนั้นเกิดผล โทษจำคุกจะเพิ่มขึ้นเป็น 7 ปี และโทษปรับ 100,000 ยูโร²⁰

บุคคลธรรมดาที่จงใจเข้าร่วมการชุมนุมหลังมีคำเตือนให้สลายการชุมนุมโดยพกพาอาวุธ และการปลุกระดมโดยตรงให้มีการชุมนุมก่อความไม่สงบโดยใช้อาวุธ²¹ อาจถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมืองและทางแพ่ง หรือถูกจำกัดเขตไม่ให้ปรากฏตัวในบางสถานที่โดยศาล และต้องถูกห้ามมิให้พกพา

¹⁷ Article 431-3 du Code pénal

¹⁸ Article 431-4 du Code pénal

¹⁹ Article 431-5 du Code pénal

²⁰ Article 431-6 du Code pénal

²¹ กระทำผิดตามมาตรา 431-5 และ 431-6 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

อาวุธเป็นเวลา 5 ปีและถูกริบอาวุธ²² ในกรณีชาวต่างชาติ ผู้นั้นอาจถูกเนรเทศจากประเทศฝรั่งเศสเป็นการถาวรหรือเป็นเวลาอย่างน้อย 10 ปี²³

การจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ และการประท้วงและการตรวจสอบโดยศาล

เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงมิได้เป็นเสรีภาพสัมบูรณ์ รัฐอาจจำกัดการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นแบบกลุ่มได้ด้วยวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม หากการใช้เสรีภาพดังกล่าวอาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของรัฐ

1) สถานการณ์พิเศษ

ประการแรก เสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงสามารถถูกจำกัดโดยรัฐในสถานการณ์พิเศษ ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (état d'urgence)²⁴ รัฐบัญญัติลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1955 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งปิดสถานที่ชุมนุมในพื้นที่ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมทั้งสั่งห้ามเป็นการทั่วไปหรือเฉพาะกรณีการชุมนุมสาธารณะที่อาจก่อให้เกิดความวุ่นวาย

ส่วนในกรณีที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก (état de siège) ตามมาตรา 36 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 เนื่องจากเกิดสงครามกับต่างประเทศหรือเกิดการกบฏโดยใช้กำลังอาวุธ การจัดการชุมนุมสาธารณะในระหว่างการประกาศใช้กฎอัยการศึกต้องอยู่ภายใต้ “ระบบแจ้งล่วงหน้า” คือ ต้องมี

²² Article 431-7 du Code pénal

²³ Article 431-8 du Code pénal

²⁴ เมื่อมีเหตุที่อาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือภัยพิบัติสาธารณะ

การแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบถึงสถานที่ วันที่และเวลาที่จะมีการจัดการชุมนุมสาธารณะ ยกเว้นแต่เพียงกรณีการชุมนุมเกี่ยวกับพิธีกรรมทางศาสนา การหาเสียงเลือกตั้ง การกีฬา ²⁵ นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายป้องกันรัฐในส่วนที่ว่าด้วยกฎอัยการศึกให้อำนาจทหารสั่งห้ามสื่อสิ่งพิมพ์หรือการชุมนุมสาธารณะที่อาจจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ²⁶

ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสในคดี Delmotte ตีความ “การชุมนุม” ในกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึกร่างกว้าง โดยไม่เพียงครอบคลุมการชุมนุมที่มีการนัดหมายและการจัดการล่วงหน้าเพื่อแสดงความคิดเห็นหรือปกป้องผลประโยชน์ที่อยู่ภายใต้บังคับของรัฐบัญญัติ ค.ศ. 1881 เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะเท่านั้น แต่ยังรวมถึง “การรวมตัวโดยไม่ได้นัดหมายหรือโดยบังเอิญ ในสถานที่เปิดแก่ประชาชน เช่น ร้านกาแฟ หากการรวมตัวนั้นกระทบต่อการดูแลรักษาความสงบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารในระหว่างการประกาศกฎอัยการศึก” อีกด้วย (CE, 6/08/1915, Delmotte)

ภายใต้สถานการณ์พิเศษ ศาลปกครองสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะ อย่างไรก็ดีตาม ศาลตรวจสอบแต่เพียงว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างชัดแจ้งหรือไม่

2) สถานการณ์ปกติ

ประการที่สอง เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงในภาวะปกติอาจถูกจำกัดได้เพื่อวัตถุประสงค์อันชอบธรรม โดยเฉพาะเพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง กล่าวคือ แม้ว่าการใช้เสรีภาพจะอยู่ภายใต้ระบบแจ้งล่วงหน้าหรือระบบควบคุมภายหลัง หากการชุมนุมสาธารณะหรือการ

²⁵ ตามรัฐกำหนดลงวันที่ 17 กันยายน ค.ศ. 1943 และ 9 สิงหาคม ค.ศ. 1944

²⁶ Article L2121-7 du Code de la défense : Lorsque l'état de siège est décrété, l'autorité militaire peut ;

ประท้วงนั้นๆ เป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยสาธารณะ
เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการสั่งห้ามหรือสั่งให้สลายการชุมนุมสาธารณะ
หรือการประท้วงได้ทุกเมื่อ

อย่างไรก็ดีเจ้าหน้าที่ต้องเคารพหลักการฟังความสองฝ่าย โดยต้องเปิด
โอกาสให้มีการโต้แย้งแสดงเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรก่อนมีคำสั่งห้ามการ
ประท้วง²⁷ และต้องระบุเหตุผลในคำสั่งห้ามการประท้วง ซึ่งต้องประกอบไป
ด้วยความเสี่ยงที่การประท้วงนั้นๆ จะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เช่น
การที่การประท้วงครั้งก่อนของบุคคลกลุ่มนี้ก่อให้เกิดความวุ่นวาย หรือมีการ
ประท้วงต่อต้านจากฝ่ายที่มีความเห็นต่าง ฯลฯ และปัญหาในการรักษาความ
สงบเรียบร้อย เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจมีกำลังไม่เพียงพอ สถานที่ไม่เอื้อต่อการ
รักษาความปลอดภัยของผู้เข้าร่วมและบุคคลอื่น²⁸

ทั้งนี้ การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้การควบคุมโดยองค์กร
ตุลาการ ศาลปกครองของฝรั่งเศสมีบทบาทสำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์
เงื่อนไขของความชอบด้วยกฎหมายของการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมและ
การประท้วงโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.1 การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการ ชุมนุมสาธารณะ

ในช่วงแรกของการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ ค.ศ.
1881 ศาลปกครองของฝรั่งเศสหลีกเลี่ยงที่จะตรวจสอบความชอบด้วย
กฎหมายของคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะ เพราะไม่ต้องการวินิจฉัยแทนที่
ฝ่ายปกครองว่าการชุมนุมที่ถูกห้ามมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความไม่สงบ
เรียบร้อยหรือไม่ โดยเห็นว่านายกรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดที่อยู่ใน

²⁷ มาตรา 24 แห่งรัฐบัญญัติ n°2000-321 ลงวันที่ 12 เมษายน ค.ศ. 2000 ว่าด้วยสิทธิของพลเมือง
ในความสัมพันธ์กับฝ่ายปกครอง

²⁸ มาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 1979

ท้องถิ่นที่สามารถประเมินสถานการณ์ได้ดีกว่าศาลหลายๆ ครั้งเจ้าหน้าที่เหล่านี้อาจ “รู้สึก” ถึงความเสี่ยงที่จะเกิดความไม่สงบเรียบร้อย แต่ไม่สามารถบรรยายเป็นเหตุผลสนับสนุนคำสั่งห้ามการชุมนุมได้²⁹

อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการแยกศาสนาออกจากรัฐ ค.ศ. 1905 ทำให้เกิดคดีเกี่ยวกับการชุมนุมต่อต้านการโอนทรัพย์สินของโบสถ์ไปเป็นของรัฐจำนวนมาก³⁰ ศาลปกครองฝรั่งเศสตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขสถานการณ์ที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ ศาลจึงเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการชุมนุมมากขึ้นทั้งนี้ การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนต้องเป็นไปเพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หากการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวมิได้ก่อให้เกิดผลกระทบร้ายแรงต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง คำสั่งห้ามหรือสลายการชุมนุมก็มีชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถสันนิษฐานเพียงว่าการชุมนุมจะก่อให้เกิดความไม่สงบแต่ต้องพิสูจน์ให้เห็นอย่างชัดแจ้ง ดังเช่น ในคดี ville de Lyon c/ Culte des Témoins de Jéhovah ศาลแห่งรัฐตัดสินว่าคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดลียงที่ไม่อนุญาตให้กลุ่มพยานของ Jehovah ใช้สถานที่ของเทศบาลทำพิธีเฉลิมฉลองทางศาสนาไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่สามารถแสดงให้เห็นว่าการชุมนุมจะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างไร การอ้างความเกี่ยวข้องกับลัทธิความเชื่อของการชุมนุมดังกล่าว

²⁹ Olivier Fillieule and Danielle Tartakowsky, *La manifestation*, op.cit., 2013

³⁰ ศาสนาออกจากรัฐและยืนยันความเป็นรัฐโลกวิสัยของฝรั่งเศส นอกจากการปลดไม้กางเขนออกจากสถานที่ราชการและการปิดโรงเรียนสอนศาสนา รัฐบัญญัติ ค.ศ. 1905 ยังกำหนดให้มีการทำทะเบียนทรัพย์สินของโบสถ์เพื่อเตรียมการโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้องค์กรที่รัฐบัญญัติกำหนดขึ้นเป็นผู้จัดการ (associations culturelles) ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้ฝ่ายคาทอลิกเป็นอย่างมาก และนำไปสู่การชุมนุมต่อต้านของประชาชนรอบๆ โบสถ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมาทำการสำรวจทรัพย์สิน

ไม่เพียงพอ³¹

นับจากคดี Benjamin ค.ศ. 1933³² เป็นต้นมา ศาลปกครองของฝรั่งเศส ได้เพิ่มความเข้มข้นของการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้าม หรือสลายการชุมนุมสาธารณะ โดยนำหลักความได้สัดส่วนมาใช้เป็นเกณฑ์ ในการตรวจสอบด้วย คดีนี้มีข้อเท็จจริงคือ ชมรมส่งเสริมการท่องเที่ยว แห่งเมือง Nevers ประเทศฝรั่งเศสเชิญนายเบนจามินมาแสดงปาฐกถา ที่ประชุมทางวรรณกรรม แต่เนื่องจากนายเบนจามินได้เคยกล่าวถ้อยคำ ดูหมิ่นเหยียดหยามครูที่สอนในโรงเรียนที่ไม่ขึ้นต่อศาสนาไว้ในข้อเขียนต่างๆ ของตนหลายครั้ง เมื่อสหภาพครูได้ทราบข่าวการปาฐกถาจึงออกมาชุมนุม ต่อต้านนายเบนจามิน นายกเทศมนตรีแห่งเมือง Nevers เห็นว่าการเดินทาง มาแสดงปาฐกถาทางวรรณกรรมของนายเบนจามินน่าจะก่อให้เกิด ความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในเมืองได้ จึงอาศัยอำนาจตามความในบทบัญญัติ มาตรา 97 แห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ 5 เมษายน ค.ศ. 1884 ซึ่งบัญญัติว่า “นายก เทศมตรมีอำนาจหน้าที่ออกมาตรการที่จำเป็นแก่การรักษาความสงบ เรียบร้อย” ออกคำสั่งห้ามมิให้จัดการประชุมฟังการแสดงปาฐกถาของ นายเบนจามิน นายเบนจามินเห็นว่าคำสั่งห้ามจัดการประชุมทางวรรณกรรม ของนายกเทศมนตรีมีชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีขึ้นร้องต่อสภาแห่งรัฐ เพื่อขอให้ยกเลิกคำสั่งดังกล่าว

สภาแห่งรัฐฝรั่งเศสพิพากษาว่า ความวุ่นวายที่อาจจะเกิดจากการมา แสดงปาฐกถาของนายเบนจามินไม่ได้มีความร้ายแรงถึงขั้นที่เทศบาลไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยได้ด้วยมาตรการอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อ เสรีภาพของประชาชนน้อยกว่าคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะ เพราะฉะนั้น

³¹ CE, ord. Référé. 30/03/2007, ville de Lyon c/ Culte des Témoins de Jéhovah Lyon-Lafayette

³² CE, 19/05/1933, Benjamin, Rec. p. 541

คำสั่งห้ามจัดการประชุมจึงเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง สภาแห่งรัฐเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวมิชอบด้วยกฎหมาย

เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถสั่งห้ามหรือสลายการชุมนุมสาธารณะเพียงเพราะว่าการชุมนุมนั้นๆ มีหรืออาจจะมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยสาธารณะ หากยังต้องพิสูจน์อีกด้วยว่าคำสั่งห้ามหรือสลายการชุมนุมสาธารณะดังกล่าว “ได้สัดส่วน” ต่อผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการชุมนุมต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง กล่าวคือ มาตรการในการสั่งห้ามหรือสลายการชุมนุมสาธารณะต้องเป็นมาตรการที่ “จำเป็น” เพราะไม่มีมาตรการอื่นที่มีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม น้อยกว่าแต่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยสาธารณะได้ในแง่ที่ดี Benjamin ถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะโดยศาลปกครองของฝรั่งเศส

2.2 การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการประท้วง

ในส่วนของการประท้วง ในระยะแรกศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการประท้วงแตกต่างจากคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะ โดยตรวจสอบเพียงว่าการประท้วงนั้นๆ มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยจริงหรือไม่ แต่ศาลไม่ตรวจสอบว่าคำสั่งห้ามการประท้วงนั้นเป็นมาตรการที่จำเป็นต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยเพราะไม่มีมาตรการอื่นที่มีประสิทธิภาพเพียงพอหรือไม่ ในกรณีที่การประท้วงนั้นๆ มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยสาธารณะ ศาลก็มีแนวโน้มในการวินิจฉัยว่าคำสั่งห้ามการประท้วงชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่าทางเจ้าหน้าที่จะมีกำลังเพียงพอเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยก็ตาม เช่น ในคดี Union des syndicats

ouvriers de la région parisienne CGT ค.ศ.1954 เมื่อสภาแห่งรัฐเห็นว่าการประท้วงของสหภาพแรงงานอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยจริง คำสั่งห้ามการประท้วงของผู้บัญชาการตำรวจกรุงปารีสจึงชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม สภาแห่งรัฐพิจารณาสถานการณ์เพียงคร่าวๆ โดยไม่คำนึงว่าผู้บัญชาการตำรวจกรุงปารีสมีกำลังตำรวจเพียงพอเพื่อที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยโดยไม่ต้องสั่งห้ามการประท้วงหรือไม่ (CE, 19/02/1954, Union des syndicats ouvriers de la région parisienne CGT, Rec. p. 113) ³³

สาเหตุที่ศาลปกครองตรวจสอบความชอบของคำสั่งห้ามการประท้วงแตกต่างจากคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะ น่าจะมาจากการประท้วงซึ่งมีขึ้นบนทางสาธารณะมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยมากกว่าการชุมนุมสาธารณะ อย่างไรก็ตาม แนวทางคำตัดสินดังเช่นว่าเป็นการก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมระหว่างการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงและขัดกับความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ³⁴ ที่เห็นว่า “การห้ามการประท้วงเป็นการทั่วไปจะไม่ขัดต่ออนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน เฉพาะในกรณีที่มีความเสี่ยงที่แท้จริงที่จะก่อให้เกิดความวุ่นวาย โดยที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยได้โดยวิธีอื่นที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของเอกชนน้อยกว่า ศาลจึงมีหน้าที่ตรวจสอบสถานการณ์และความจำเป็นของการใช้มาตรการดังกล่าว (Comm. CE, 15/03/1984, Assoc. et H. v. Austrich, DR 36/187)

ต่อมาภายหลัง ศาลปกครองสูงสุดจึงเพิ่มความเข้มข้นของระดับการ

³³ Roseline Letteron, “Fasc. 840 : Libertés de réunion et de manifestation”, JurisClasseur Libertés, 2007

³⁴ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเป็นหนึ่งในองค์กรของสภาแห่งยุโรป (Council of Europe) ภายหลังคณะกรรมการได้ถูกยุบไปโดยข้อกำหนด (Protocole) ฉบับที่ 11 ค.ศ. 1994 ที่มีผลใช้บังคับวันที่ 1 พฤศจิกายน ค.ศ. 1998 จากนั้นศาลยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมีอำนาจในการพิจารณาคำฟ้องของเอกชนที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่อนุสัญญายุโรปรับรองไว้

ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการประท้วง โดยนำหลักความได้สัดส่วนมาบังคับใช้ด้วย ในคดีเกี่ยวกับการห้ามการประท้วงของชาวทิเบตบริเวณสถานทูตจีนในกรุงปารีสระหว่างการเยือนประเทศฝรั่งเศสของผู้นำของสาธารณรัฐประชาชนจีน สภาแห่งรัฐเห็นว่าการห้ามการประท้วงเป็นการทั่วไปเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประท้วงเกินความจำเป็นต่อการรักษาความสงบเรียบร้อย³⁵ เช่นเดียวกัน ในคดี *Jeunesse indépendante chrétienne* ศาลเห็นว่าคำสั่งห้ามการประท้วงมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากแม้ว่าจะมีความเป็นไปได้ว่าฝ่ายที่มีความเห็นตรงกันข้ามจะจัดการประท้วงต่อต้าน แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจยังสามารถใช้มาตรการอื่นๆ ในการรักษาความสงบเรียบร้อย³⁶

ในทางตรงกันข้าม ในคดี *Assoc. SOS Tout-petits* สภาแห่งรัฐเห็นว่าคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดห้ามการประท้วงของกลุ่มต่อต้านการทำแท้งที่อาจทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างรุนแรงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากสมาชิกของสมาคมดังกล่าวเคยบุกเข้าไปในคลินิกและโรงพยาบาลที่รับทำแท้งโดยข่มขู่แพทย์และคนไข้ และผู้ประท้วงต้องการรวมตัวที่ลานหน้าโบสถ์นอร์ทเทอดามซึ่งอยู่ใกล้กับโรงพยาบาล ซึ่งโบสถ์นอร์ทเทอดามเป็นสถานที่ท่องเที่ยวสำคัญที่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่อาจป้องกันความไม่สงบเรียบร้อยได้อย่างมีประสิทธิภาพ³⁷

การที่ศาลปกครองของฝรั่งเศสนำหลักความได้สัดส่วนมาใช้เป็นเกณฑ์เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะและการประท้วง มีผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถสั่งห้ามการชุมนุมหรือ

³⁵ CE, 12/11/1997, *Ministre d'intérieur c/ assoc. Communauté tibétaine en France et ses amis*

³⁶ CE, 5/03/1948, *Jeunesse indépendante chrétienne*

³⁷ CE, 25/06/2003, *Assoc. SOS Tout-petits et Letondot*

การประท้วงเพียงเพราะว่าไม่ต้องการใช้มาตรการอื่นๆ ในการรักษาความสงบเรียบร้อย เจ้าหน้าที่ของรัฐจะสามารถสั่งห้ามการชุมนุมหรือการประท้วงได้โดยชอบด้วยกฎหมายเฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยสาธารณะด้วยวิธีอื่นแล้ว อย่างไรก็ตาม การจะพิจารณาว่าการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยสาธารณะโดยวิธีอื่นทำได้หรือไม่ ต้องขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและสถานการณ์ของแต่ละกรณี แม้ว่าศาลปกครองของฝรั่งเศสมีความพยายามที่จะสร้างบรรทัดฐานในการตีความ แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ตายตัวล่วงหน้าว่าในกรณีใดอาจถือได้ว่าคำสั่งห้ามการชุมนุมหรือการประท้วงสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนเป็นไปได้ยาก ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการชุมนุมหรือการประท้วงในแต่ละกรณีจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของศาล

บทสรุป

แม้ว่าเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจะไม่ได้ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสอย่างชัดแจ้ง แต่กฎหมายระดับรัฐบัญญัติและข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพที่ฝรั่งเศสเป็นภาคีให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงได้อย่างมีประสิทธิภาพ การรับรองและกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงอย่าง เป็นรูปธรรมทำให้กรอบของการใช้เสรีภาพดังกล่าวมีความชัดเจน สำหรับทั้งประชาชนผู้ใช้เสรีภาพและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ดูแลมิให้มีการใช้เสรีภาพดังกล่าวกระทบต่อความสงบเรียบร้อยสาธารณะหรือการใช้เสรีภาพของบุคคลอื่น

กฎหมายฝรั่งเศสจำแนกประเภทของเสรีภาพโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสาธารณะและต่อเสรีภาพของบุคคลอื่นเป็นสำคัญ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมกับเสรีภาพแต่ละประเภทและยกเว้นการ

ใช้หลักเกณฑ์ปกติกับการใช้เสรีภาพที่มีผลกระทบในวงจำกัดหรือไม่มี ความเสี่ยงต่อความสงบเรียบร้อยสาธารณะ ด้วยเหตุนี้ การชุมนุมสาธารณะ สามารถทำได้ทันทีโดยไม่ต้องมีการขออนุญาตหรือต้องแจ้งทางการก่อน ในขณะที่การประท้วงและการเดินขบวนบนทางสาธารณะอยู่ภายใต้ “ระบบ แจ้งล่วงหน้า” ที่เข้มงวดกว่า

ทั้งนี้กฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วง ของฝรั่งเศสตั้งอยู่บนความจำเป็นในการหาสมดุลระหว่างการรับรองเสรีภาพ ขั้นพื้นฐานในการแสดงออกและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในระบอบเสรีประชาธิปไตยและการรักษาความสงบเรียบร้อยและ ความปลอดภัยสาธารณะ ซึ่งศาลปกครองของฝรั่งเศสมีบทบาทสำคัญใน การหาสมดุลเช่นว่านั้นผ่านการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ การบังคับใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เอกสารอ้างอิง

Didier Perroudou, “Manifestations”, *Répertoire Dalloz de droit pénal et de procédure pénal*, 2011.

J. Montreuil, “Manifestations et réunions publiques”, *JurisClasseur pénal*, 1996.

Jacques Fialaire, “Fasc. 210 : Police des réunions et manifestations”, *JurisClasseur Administratif*, 2012.

Michel Pigenet and Danielle Tartakowsky, *Histoire des mouvements sociaux en France : De 1814 à nos jours*, Paris: *La Découverte*, 2012

Nonna Mayer, “Le temps des manifestations”, *Revue européenne des sciences sociales*, 2004, 219-224.

Olivier Fillieule and Danielle Tartakowsky, **La manifestation**, Paris: Presses de Sciences Po, 2013

Pierre Favre, **La manifestation**, Paris: Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1990

Roseline Letteron, "Fasc. 840 : Libertés de réunion et de manifestation", **JurisClasseur Libertés**, 2007.

Taehyun Nam, "Rough days in democracies: Comparing protests in democracies", **European Journal of Political Research**, 2007, 97-120.

วารุณี วัฒนประดิษฐ์, **เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ** (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต นิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551).

สัญญาชัย สุวังบุตร, **ราชาธิปไตยใต้รัฐธรรมนูญสู่สาธารณรัฐ ฝรั่งเศส ค.ศ. 1815-1970**, กรุงเทพฯ: ศักดิโสภณาการพิมพ์, 2552

ปกิตตา นิภาวรรณ, "กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศส", **วารสารกฎหมายปกครอง**, 2553, เล่ม 27, ตอน 1, 98-105.

ข้อตกลงระหว่างประเทศ

อนุสัญญายุโรปว่าด้วยการปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ.1950 (The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 (The International Covenant on Civil and Political Rights)

กฎหมายภายใน

Déclaration des droits de l'homme - 26 août 1789

Constitution de 1791 - 3 et 4 septembre 1791

Constitution de l'An I - Première République - 24 juin 1793

Constitution de 1848, IIe République - 4 novembre 1848

Constitution de 1852, Second Empire - 14 janvier 1852

Lois constitutionnelles de 1875, IIIe République - 24, 25 février et
16 juillet 1875

Constitution de 1946, IVe République - 27 octobre 1946

Constitution de 1958, Ve République - 4 octobre 1958

Code de la défense

Code de la sécurité intérieure

Code général des collectivités territoriales

Code pénal

Loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion

Loi du 28 mars 1907 relative aux réunions publiques

Décret-loi du 23 octobre 1935 portant réglementation des mesures
relatives au renforcement du maintien de l'ordre public

Loi du 3 avril 1955 relatif à l'état d'urgence

คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ (ศาลปกครองสูงสุด)

CE, 19/05/1933, Benjamin

CE, 5/03/1948, Jeunesse indépendante chrétienne

CE, 19/2/1954, Union Synd. ouvriers Région parisienne CGT

CE, 21/01/1966, Legastelois

CE, 12/11/1997, Ministre d'intérieur c/ assoc. Communauté tibétaine
en France et ses amis

CE, 25/06/2003, Assoc. SOS Tout-petits et Letondot

CE, ord. Référé. 30/03/2007, ville de Lyon c/ Culte des Témoins de
Jéhovah Lyon-Lafayette



เสรีชนกับเสรีภาพในการชุมนุม ในสหรัฐอเมริกา

นักมน คงเจริญ

บทคัดย่อ

เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธที่ได้รับการรับรองภายใต้รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา จัดอยู่ภายใต้สิทธิและเสรีภาพในการแสดงออก ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่ยึดถือกันในฐานะสิทธิพื้นฐานในการเรียกร้องและแสดงออกถึงความต้องการของตนเอง แต่สิทธินี้ย่อมมีขอบเขตของการใช้สิทธิ เนื่องจากการชุมนุมเรียกร้องในบางครั้งอาจกระทบสิทธิของผู้อื่น เช่น การเรียกร้องสิทธิในที่สาธารณะ อาจกระทบถึงสิทธิของผู้ใช้ที่สาธารณะนั้นด้วย รัฐจึงมีหน้าที่และบทบาทในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุม ในขณะที่เดียวกันก็ต้องรักษาสมดุลของผู้ใช้สิทธิคนอื่นๆ ในสังคมด้วย บทความนี้เป็นการศึกษาถึงการชุมนุมเรียกร้องสิทธิในด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา โดยแบ่งเป็นการเรียกร้องทางด้านแรงงาน ความเสมอภาคทางสีผิว การเรียกร้องสิทธิเสมอภาคทางเพศ และการชุมนุมเรียกร้องสิทธิเพื่อความเป็นธรรมในสังคม เช่น การต่อต้านสงคราม รวมถึงการต่อต้านกระแสโลกาภิวัตน์ด้วย การศึกษาดังกล่าวนี้อาศัยการพิจารณาถึงบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองเข้ามาเป็นปัจจัยในการทำความเข้าใจถึงท่าทีของรัฐในการจัดการกับการชุมนุมที่จะมีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปตามแต่ละยุคสมัย

Abstract

Freedom of peaceful assembly is fundamental right guaranteed under the United States Constitution categorized as freedom of expression which is principle right in democratic society that the people have ensured their fundamental rights to petition the government for a redress of grievance. However, such right is subject to reasonable restrictions. For example, a demonstration in public park where it may forbid other people to access to the park, then it infringes other people's rights. Hence, the State is responsible for protecting freedom of peaceable assembly and balancing the rights of others in the society. This article studies the right of peaceful assembly in the United State by grouping the movement into four parts: labor; racial equality; gender equality; and social justice – for example anti-war and anti-globalization. The study bases on social contexts such as social, economic, and political situation to understand the implementation of law by the State to handle the public assembly that has developed from time to time.

บทนำ

การศึกษากฎหมายและการใช้กฎหมายในสังคมใดสังคมหนึ่ง มีบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองแทรกอยู่ จึงจะทำให้เข้าใจถึงที่มาที่ไปของกฎหมายนั้น ถ้ารู้เพียงตัวบทบัญญัติของกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว คงทำให้รู้แต่ว่ากฎหมายเขียนว่าอย่างไร และมีคำพิพากษากฎหมายนั้นว่าอย่างไรเท่านั้น การพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมของการเกิดขึ้นและการบังคับ

ใช้กฎหมายในสังคม จึงทำให้การพิจารณาตีความกฎหมายในสังคมมีความ
คลุมเครือและมีประโยชน์ในการศึกษากฎหมายนั้นมากยิ่งขึ้น ดังนั้น หาก
พิจารณาถึงมิติทางสังคม การเกิดขึ้นของชุมชนมีลักษณะเฉพาะของตัวเอง
จากองค์ประกอบหลายด้าน ดังตัวอย่างของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีการ
ก่อตั้งของชุมชน เริ่มจากการมีชนเผ่าดั้งเดิมและผู้อพยพมาจากที่ต่างๆ
อุดมการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง จากประสบการณ์ของผู้คนที่หลากหลาย
ผนวกเข้ากับสภาพพื้นที่อันกว้างใหญ่ ที่ร่วมกันสร้างลักษณะของสังคม
อเมริกันขึ้นมา

ประเด็นที่นำมาพิจารณาในบทความนี้ต้องการจะนำเสนอถึงเสรีภาพ
ในการชุมนุมภายใต้บริบทของสังคมอเมริกันว่ามีการใช้บังคับกฎหมาย
เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างไร บทความนี้มีพื้นฐานมา
จากงานวิจัยเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมโดยเฉพาะในส่วนของกฎหมายและ
การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมของสหรัฐอเมริกา

กรอบคิดของการวิเคราะห์ในบทความนี้มองว่าการบังคับใช้กฎหมาย
ขึ้นอยู่กับพื้นฐานของวัฒนธรรมในการใช้กฎหมาย¹ ว่าผู้ใช้กฎหมายไม่ว่า
จะเป็นประชาชนเจ้าของสิทธิ ผู้บังคับใช้กฎหมายในกระบวนการยุติธรรม
เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ อัยการ และศาล ซึ่งมีทั้งมิติปัจเจกบุคคลและมิติเชิง
สถาบัน² ล้วนแล้วแต่มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายทั้งสิ้น จากกรอบคิดดัง
กล่าว นำมาสู่การเลือกว่าเหตุใดศึกษาถึงเสรีภาพในการชุมนุมใน
สหรัฐอเมริกาจึงน่าสนใจ เนื่องจากบริบททางสังคมที่หลากหลาย การ
ประกอบสร้างของสถาบันทางกฎหมาย เช่น การออกกฎหมาย จนถึงผู้บังคับ

¹ Roger Cotterrell, "The Concept of Legal Culture" in David Nelken ed., *Comparing Legal Cultures* (Aldershot, UK: Dartmouth, 1997) p.13.

² David Nelken, "Toward a Sociology of Legal Adaptation" in David Nelken & Johannes Feest eds., *Adapting Legal Culture* (Oxford: Hart, 2001) 7, p. 17.

ใช้กฎหมาย การตีความกฎหมายเพื่อคุ้มครองบุคคลฝ่ายต่างๆ ในสังคม เช่น ประชาชน ผู้ประกอบธุรกิจหรือแม้แต่เจ้าหน้าที่รัฐ จากพื้นฐานของประเทศเสรีนิยมประชาธิปไตย ลักษณะของการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในสหรัฐอเมริกาโดยทั่วไปจึงไม่ได้มาจากอิทธิพลของอำนาจเผด็จการเบ็ดเสร็จ³ แต่การใช้กฎหมายในสหรัฐอเมริกาคือเป็นการต่อสู้กันระหว่างสิทธิเสรีภาพของคนกลุ่มหนึ่งกับความเชื่อและอุดมการณ์ของสังคมและสิทธิของอีกกลุ่มหนึ่ง เช่น สิทธิของแรงงานกับสิทธิของผู้ประกอบการ สิทธิเสมอภาคกับสิทธิในความเชื่อ ความน่าสนใจคือเมื่อไรบริบทของสังคม จึงผลักดันให้การใช้กฎหมายเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิของคนกลุ่มใด อันเป็นสิ่งที่ทำให้การศึกษาถึงเสรีภาพในการชุมนุมของสหรัฐอเมริกาน่าสนใจว่ามีการเคลื่อนไหว และความเปลี่ยนแปลงจากบริบททางสังคมที่ก่อรูปให้มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน

ในบทความนี้จะมีการนำเสนอโดยเริ่มจากความหมายและที่มาของกฎหมายในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุม ซึ่งจัดอยู่ในกรอบเดียวกันกับเสรีภาพในการแสดงออกภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ และสร้างหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ หัวข้อที่สองเป็นการศึกษาถึงรากฐานอุดมการณ์ทางความคิดของสังคมอเมริกันก็มีความสำคัญในการศึกษาที่บทความนี้จะเข้าไปสำรวจดูว่ามีการอธิบายถึงเสรีภาพในการแสดงออกและเสรีภาพในการชุมนุมว่าอย่างไรบ้างในจุดเริ่มแรกของ

³ แม้ว่าจะมีบางช่วงเวลา การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม มาจากผู้มีอำนาจ เช่น ผู้ว่าการของมลรัฐ แต่การใช้อำนาจรัฐในการจำกัดการชุมนุมนั้น มาจากอุดมการณ์ของผู้ใช้อำนาจรัฐ ที่มองจากการเหยียดผิวมากกว่าการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน และแม้ว่าจะมีบางช่วงเวลาที่สหรัฐอเมริกาตกอยู่ภายใต้ “ยุคเหี้ยมโหด” เช่น ช่วงสงครามเย็นที่สหรัฐอเมริกาทกอยู่ภายใต้อิทธิพลของ Joseph McCarthy (วุฒิสมาชิกจากรัฐวิสคอนซิน) ซึ่งมีวิธีการกล่าวหาบุคคลต่างๆ ว่ามีการฝักใฝ่ลัทธิคอมมิวนิสต์ ส่งผลให้ความเคลื่อนไหวต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาช่วงนั้นหยุดชะงักไปช่วงหนึ่ง

อุดมการณ์ทางด้านสิทธิและเสรีภาพที่ได้วางหลักการเรื่องนี้ไว้อย่างมั่นคงในสังคมอเมริกัน หัวข้อที่สามเป็นการนำเสนอถึงรูปแบบของการชุมนุมและการใช้กฎหมายเพื่อจัดการการชุมนุมในกลุ่มต่างๆ เพื่อพิจารณาว่าเสรีภาพในการชุมนุมของคนกลุ่มต่างกัน ในเรื่องที่แตกต่างกันว่ามีการเปลี่ยนแปลงในแต่ละช่วงเวลาอย่างไรบ้าง โดยสะท้อนผ่านคดีศาลสูงของสหรัฐที่ตัดสินเกี่ยวกับการชุมนุมของกลุ่มต่างๆ โดยบทความนี้ได้เลือกมาเพียงบางคดีที่มีความน่าสนใจถึงจุดหักเหในคำตัดสินที่แสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลง โดยมีข้อสังเกตต่อบริบททางสังคมตามช่วงเวลาต่างๆ ด้วย หัวข้อสุดท้ายจะเป็นการวิเคราะห์ของผู้ศึกษาต่อกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายในการคุ้มครองหรือจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของสหรัฐอเมริกา และปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลให้สังคมตอบสนองต่อการเสรีภาพในการชุมนุมอันจะสร้างกลไกทางกฎหมายในยุคต่อมา

ความหมายและขอบเขตของเสรีภาพ ในการชุมนุมในสหรัฐอเมริกา

แม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะเป็นประเทศที่อยู่ในระบบกฎหมายแบบ Common Law System แต่สำหรับกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว เป็นกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรและมีค่าบังคับสูงสุด กล่าวคือกฎหมายใดจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ และแม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะมีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ คือมีการปกครองแบบรัฐต่างๆ มีอำนาจในการออกกฎหมายของตนเอง แต่กฎหมายของมลรัฐจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญของสหรัฐไม่ได้⁴ นอกจากนี้ การตัดสินคดีของศาลสูงของสหรัฐในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

⁴ มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายสหรัฐอเมริกา, (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2553) หน้า 62 – 63.

ถือว่ามีความเป็นกฎหมายสูงสุดไปด้วย และมีการวางหลักกฎหมายที่เป็นบรรทัดฐานของคำพิพากษาที่คำพิพากษาในคดีหลังๆ จะผูกพันที่ต้องตัดสินตามแนวหลักกฎหมายที่มีคำพิพากษาในครั้งก่อนบัญญัติไว้ ที่เรียกว่าหลัก Precedent ⁵

เนื้อหาของกฎหมายที่รับรองสิทธิในการชุมนุมคือ Bill of Rights ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติอยู่ในบทแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 1 (the First Amendment) ใน ค.ศ. 1791:

“รัฐสภาจะต้องไม่บัญญัติกฎหมาย เพื่อสถาปนาศาสนา หรือห้ามการปฏิบัติตามศาสนาโดยเสรี หรือจำกัดเสรีภาพในการพูด หรือการพิมพ์ หรือสิทธิของประชาชนในการชุมนุมโดยสงบ และสิทธิที่จะยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อรัฐบาล” ⁶

บทแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 1 นี้ คือ สิทธิในการพูด เขียน พิมพ์ อย่างเสรี (right of free speech and of free press) ซึ่งในบางครั้งเรียกรวมว่า “เสรีภาพในการแสดงออก” (freedom of expression) ถือเป็นหลักประกันสิทธิที่สำคัญที่ถูกกำหนดไว้อยู่ในกลุ่มของเสรีภาพของประชาชน การชุมนุมโดยสงบหรือเสรีภาพในการรวมตัวและการยื่นข้อเรียกร้อง (freedom of assembly and petition) ก็ถือเป็นการแสดงออกอย่างหนึ่ง ⁷ ที่จะเรียกร้องให้สาธารณะให้ความสนใจต่อความยุติธรรมที่กลุ่มผู้เรียกร้องต้องการนำเสนอ และนำ

⁵ Department of State (the United State of America), *Outline of the U.S. Legal System* (Washington D.C.: Bureau of International Programs, 2004) p.13.

⁶ “Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances.” U.S. Const. Amend. I.

⁷ 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 792 (June 2014).

มาสู่การแก้ไขเปลี่ยนแปลง การชุมนุมโดยสงบนี้ประชาชนต้องกระทำโดยการเคารพต่อกฎหมายและดำเนินการอย่างรอบคอบและเคารพต่อสิทธิของผู้อื่นด้วย⁸

ขอบเขตของผู้ที่สามารถอ้างเสรีภาพในการแสดงออกนี้ ในด้านผู้ทรงสิทธินี้มีการให้ขอบเขตว่าผู้มีสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมอาจเป็นใครก็ได้ โดยไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นพลเมืองของสหรัฐอเมริกาเท่านั้น แต่รวมไปถึงคนต่างด้าวผู้หย่อนความสามารถและนิติบุคคล เช่น สหภาพ และสมาคมก็สามารถอ้างสิทธินี้ได้เช่นกัน⁹ ในทางกลับกัน ผู้ที่มีหน้าที่ต้องเคารพเสรีภาพในการแสดงออกก็ครอบคลุมอย่างกว้างขวางโดยถือว่าการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพนี้ผูกพันทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นองค์กรนิติบัญญัติหรือบริหารหรือตุลาการ ไม่ว่าจะเป็นระดับชาติหรือระดับมลรัฐที่ต้องไม่ละเมิดเสรีภาพดังกล่าว รวมถึงบุคคลทั่วไปก็ต้องเคารพเสรีภาพในการแสดงออกของผู้อื่นด้วย¹⁰

ลักษณะของการแสดงออกที่จะได้รับการคุ้มครองนี้ไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นการพูดหรือเขียนเท่านั้น อาจเป็นสิทธิที่จะไม่แสดงความเห็นด้วย เช่น สิทธิที่จะไม่พูด นอกจากนี้ยังรวมถึงการกระทำ เช่น การกระทำเชิงสัญลักษณ์หรือพฤติกรรมที่แสดงออกแล้วสื่อสารได้เสมือนกับการพูด เช่น การคว่ำบาตร (Boycott)¹¹ ตัวอย่างของการแสดงออกผ่านสิทธิในการชุมนุม เช่น การเรียกร้องให้เกิดการปฏิบัติอย่างเสมอภาคต่อคนผิวสี ตัวอย่างจากกรณีของการแสดงออกถึงความไม่พอใจที่ Rosa Park ถูกจับจากการที่เธอปฏิเสธ

⁸ Bill of Rights Institute, “First Amendment: Freedom of Assembly (1791), (online), Available from: <http://billofrightsinstitute.org>

⁹ 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 790 (June 2014).

¹⁰ 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 791 (June 2014).

¹¹ 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 793 (June 2014).

ที่จะถูกจากที่นั่ง เพื่อให้คนผิวขาวได้นั่งบนรถประจำทางที่เมือง Montgomery มลรัฐ Alabama ¹² ซึ่งปลุกกระแสต่อต้านการแบ่งแยกสีผิวระหว่างสีผิวในรถโดยสารประจำทาง มีคนรวมตัวกันเพื่อต่อต้านกฎหมายที่แบ่งแยกการปฏิบัติต่อคนต่างสีผิวกัน การรณรงค์คว่ำบาตรการโดยสารรถประจำทางในครั้งนี้นี้ยาวนานถึง 381 วัน จนกระทั่งศาลมีการตัดสินว่าการแบ่งแยกที่นั่งตามสีผิวบนรถประจำทางเป็นการกระทำที่ขัดรัฐธรรมนูญ ¹³ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีคำตัดสินของศาลว่าการแบ่งแยกสีผิวในบริการรถโดยสารสาธารณะนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ก็ยังมีการปฏิบัติกันอยู่ในวงกว้างในมลรัฐทางใต้ของสหรัฐอเมริกา ดังนั้น 5 ปีต่อมา ใน ค.ศ. 1960 มีกลุ่มนักศึกษาผิวขาวและผิวสีร่วมรณรงค์ให้มีการนั่งรวมกัน ที่เรียกว่า Freedom Riders บนรถโดยสารที่ปกติแล้วมีการแบ่งแยกระหว่างคนผิวขาวกับคนผิวสี ¹⁴ ซึ่งในระหว่างการแสดงออกในการชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้เลิกการแบ่งแยกสีผิว กลุ่มผู้ชุมนุมก็ถูกกลุ่มอีกฝ่ายที่ไม่พอใจการเรียกร้อง เข้าทำร้ายโดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่ได้เข้าห้ามปรามการรวมตัวทำร้ายของกลุ่มคนผิวขาว แต่อย่างใด นอกจากการรณรงค์ Freedom Riders แล้ว ยังมีรูปแบบของการแสดงออกที่ตึงใจในเบื้องต้นที่จะเป็นการแสดงออกอย่างสันติ เช่น การรณรงค์โดยการเข้าไปนั่งใช้บริการในร้านอาหารที่เรียกว่า Student Sit-in โดยนั่งรวมกันระหว่างผู้รณรงค์ผิวขาวและผิวสี แต่ก็ถูกตอบโต้จากกลุ่มคน

¹² Juan Williams. *Eyes on the Prize: American's Civil Rights Years 1954-1965* (New York: Penguin Books, 2002) p 60 – 89.

¹³ *Brower v. Gayle* (1956) 142 F. Supp. 707

¹⁴ ในยุคนั้น การนั่งรถโดยสารระหว่างรัฐต้องแบ่งแยกสีผิว การนั่งรถโดยสารรวมกันระหว่างคนต่างสีผิวจึงเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ผลจากการแสดงออกนี้ถูกตำรวจจับในข้อหาการชุมนุมที่ผิดกฎหมาย (unlawful assembly) หลังจากนั้น มีการนำคดีขึ้นสู่ศาลอีกเพื่อเป็นการยืนยันถึงเสรีภาพในการชุมนุมและเสรีภาพในการแสดงออกในเรื่องนี้ และผลปรากฏว่าชนะคดีในที่สุด *Boynton v. Virginia* (1960) 364 U.S. ถือเป็นการวางบรรทัดฐานว่าการแบ่งแยกสีผิวในบริการสาธารณะเป็นการกระทำที่ขัดรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา

ผิวขาวที่ไม่พอใจ¹⁵ อย่างไรก็ตามก็ดี มีข้อสังเกตว่าการชุมนุมเป็นการกระทำที่ต้องมีการแสดงออก อาจมีเงื่อนไขที่จะถูกจำกัดได้มากกว่าการแสดงออกแบบอื่นๆ เช่น การพูด เขียน พิมพ์

นอกจากการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมที่อยู่ภายใต้ขอบเขตเดียวกันกับเสรีภาพในการแสดงออก (freedom of expression – free speech and free press) ซึ่งจัดประเภทอยู่ในสิทธิส่วนบุคคล (personal right) แล้ว ยังมีการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมในอีกมิติหนึ่งที่ยังถือว่าอยู่ภายใต้เสรีภาพในการแสดงออก แต่เจาะจงไปในส่วนของการรวมกลุ่มเพื่อแสดงออกถึงความเห็นของบุคคลได้ เป็นสิทธิในการชุมนุมโดยเสรีและสงบ โดยถูกกฎหมายและเสรีภาพในการเสนอเรื่องร้องเรียน (the right of free and peaceable assembly for lawful purposes and the right to petition the government for a redress of grievances) ซึ่งจัดว่าเป็นสิทธิเสรีภาพภายใต้บทแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 1 (the First Amendment) เหมือนกัน¹⁶

เสรีภาพในการแสดงออกย่อมถือเป็นพื้นฐานสำคัญภายใต้สังคมประชาธิปไตย การใช้สิทธินั้นเพื่อแสดงการเรียกร้องหรือต้องการให้สาธารณชนได้ทราบถึงความต้องการหรือความเดือดร้อนของผู้ชุมนุม แต่การชุมนุมนั้นต้องประกอบไปด้วยเงื่อนไข เช่น การชุมนุมโดยสงบ ในพื้นที่สาธารณะ เช่น สวนสาธารณะที่มีอยู่ทั่วไปในสหรัฐอเมริกา เพื่อให้ผู้คนได้พบปะ ติดต่อกันและใช้สมาคมนั้น แต่การใช้เสรีภาพในการชุมนุมนั้นต้องไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิของผู้ใช้พื้นที่สาธารณะนั้น เช่น คนเดินทางเท้า¹⁷

¹⁵ ในยุคแรกของการรณรงค์เจ้าหน้าที่ของมลรัฐซึ่งมักจะมีแนวโน้มเข้าข้างกลุ่มผู้ชุมนุมผิวขาว จะปล่อยให้มีการทำร้ายผู้ชุมนุมผิวสี หากจะมองว่าเป็นการเปิดโอกาสให้มีเสรีภาพในการชุมนุมของคนผิวขาวก็จะเป็นการเลือกปฏิบัติและสองมาตรฐานได้

¹⁶ 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 973 (June 2014).

¹⁷ Hague v. Committee for Industrial Organization (1939), 307 U.S. 496 p 515.

แม้ว่าจะมีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่บางครั้งการใช้อำนาจอรัฐในการดำเนินภารกิจ เช่น การให้บริการสาธารณะ ดำเนินการสาธารณสุข โภค การให้สวัสดิการรวมไปถึงการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง ได้มีการบัญญัติกฎหมายต่างๆ และมีการกำหนดข้อห้ามบางประการซึ่งอาจเป็นข้อจำกัดต่อเสรีภาพในการชุมนุมได้ โดยทั่วไปรัฐอาจจะออกข้อกำหนดบางอย่างที่อาจเข้ามาจำกัดเสรีภาพในการแสดงออก แต่มักจะเป็นการดำเนินการก่อนที่จะมีการกระทำนั้นๆ หรือเป็นข้อจำกัดล่วงหน้า (prior restraint) เช่น ออกระเบียบว่าต้องมีการขออนุญาตก่อนดำเนินการหรือมีการกลั่นกรอง (censorship) มากกว่าจะเป็นการที่ปล่อยให้มีการกระทำแล้วค่อยมายึดหรือห้ามหรือจับกุมภายหลัง ¹⁸ แม้ว่าข้อจำกัดล่วงหน้าไม่ถือว่าขัดกับรัฐธรรมนูญในเรื่องเสรีภาพในการแสดงออกโดยตรงก็ตาม แต่การเปิดโอกาสให้ใช้ข้อจำกัดนี้ได้ในกรณีที่เป็นพิเศษจริง ¹⁹ หากมีการยกข้อจำกัดนี้ขึ้นมาเป็นคดีร้องต่อศาล ศาลจะทำหน้าที่ตรวจสอบอย่างเข้มงวด ในการพิจารณาว่ากฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือคำสั่งที่มีขึ้นก่อนนั้น เป็นการขัดรัฐธรรมนูญ เนื่องจากละเมิดสิทธิเสรีภาพตามมาตรา 1 นี้หรือไม่ ²⁰

หลักการทั่วไปที่จะทำให้กระบวนการที่ทำให้ข้อจำกัดล่วงหน้าสามารถบังคับใช้ได้โดยไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ก็ต่อเมื่อมีเงื่อนไขในการออกข้อจำกัดอย่างสมเหตุสมผล และในการดำเนินการจะต้องประกอบไปด้วยวิธีการ 2 ข้อ ได้แก่ การแจ้งให้ประชาชนได้ทราบถึงข้อจำกัดนี้ ก่อนที่จะมีการกระทำ และจะต้องมีการรับฟังข้อเรียกร้องของประชาชนเหล่านั้นด้วย ²¹

¹⁸ 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 808 (June 2014).

¹⁹ 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 809 (June 2014).

²⁰ 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 810 (June 2014).

²¹ 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 811 (June 2014).

ในการแสดงความคิดเห็นที่ได้รับการคุ้มครองนี้ มักจะเป็นประเด็นข้อถกเถียงในเรื่องสาธารณะและใช้พื้นที่สถานที่สาธารณะในการแสดงออก เช่น สวนสาธารณะ ทางสาธารณะ รวมไปถึงเวทีสาธารณะ เช่น สถานีโทรทัศน์ และวิทยุสาธารณะ เพื่อเป็นช่องทางเผยแพร่ข้อมูลกระจายไปยังสังคมในวงกว้าง หากพิจารณาในทางกลับกัน การเข้าไปใช้พื้นที่นอกเหนือจากพื้นที่สาธารณะ (ในที่นี้ ถือว่ายังเป็นพื้นที่ซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่ใช่พื้นที่สำหรับสาธารณชนสามารถเข้าไปใช้ได้ เช่น สถานที่ใช้เพื่อทางราชการโดยเฉพาะ) ที่ต้องมีการขออนุญาต มักจะมีข้อพิจารณาว่าจะเข้าใช้พื้นที่เพื่อวัตถุประสงค์อย่างไรและอาจมีการไม่อนุญาตให้ใช้พื้นที่นั้น หากการกระทำนั้น (ในที่นี้หมายถึงทั้งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น รวมไปถึงเสรีภาพในการชุมนุมด้วย) จะเป็นการแทรกแซงการใช้พื้นที่โดยปกติ ²² เช่น การปิดห้องเรียนในมหาวิทยาลัย หรือการนัดหยุดงานของพนักงานการไฟฟ้า หรือการรถไฟ เป็นต้น การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ใช้สถานที่ในการแสดงออกถึงเสรีภาพนี้ จึงมีข้อจำกัดจากมิติของการเข้าใช้สถานที่ด้วย

รัฐมีอำนาจในการออกระเบียบในการใช้สถานที่สาธารณะได้ เช่น การกำหนดลักษณะกิจกรรม และเวลาในการเข้าใช้สถานที่เพื่อเสรีการแสดงออก ²³ เช่น รัฐสามารถออกเทศบัญญัติเพื่อกำหนดให้ขออนุญาตใช้สถานที่และมีค่าธรรมเนียมในการขอใช้สถานที่สาธารณะเพื่อจัดชุมนุม ถือว่าเป็นข้อจำกัดที่มีขึ้นก่อนการใช้สิทธิที่สามารถกระทำได้ ²⁴ แต่ในการบังคับใช้ต้องถือว่าเสรีภาพในการแสดงออกเป็นหลักทั่วไปที่รัฐต้องให้ความคุ้มครอง ส่วนการออกข้อจำกัดก่อนการใช้สิทธิ แม้ว่าโดยทั่วไปจะถือว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่หากมีเหตุผลอันสมควร ก็สามารถออกข้อจำกัดได้โดย

²² 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 841 (June 2014).

²³ 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 842 (June 2014).

²⁴ U.S.C.A. Const. Amend. 1. *Surita v. Hyde*, 665 F. 3d 860 (7th Cir. 2011).

ต้องมีความชัดเจนและมีทางเลือกหรือทางออกอื่นให้แก่ประชาชนด้วย²⁵

ในกรณีของการแสดงความคิดเห็นในสถานที่ส่วนบุคคล เช่น โรงแรม หอพัก หรือสถานที่ให้บริการของเอกชน เช่น คลินิกรับทำแท้ง รัฐสามารถออกกฎหมายหรือระเบียบขึ้นมาเพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลได้ โดยถือว่าเป็นข้อจำกัดก่อนการใช้สิทธิที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ²⁶ สามารถออกระเบียบมาได้

ข้อสังเกตเพิ่มเติมในกรณีที่เสรีภาพในการแสดงออกนี้อาจเข้าไปกระทบกับสิทธิในความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของผู้อื่น เช่น การใช้เครื่องขยายเสียง รัฐสามารถออกเทศบัญญัติเพื่อจำกัดการใช้เครื่องขยายเสียงที่จะส่งเสียงดังและสร้างความรำคาญแก่บุคคลทั่วไป โดยมีการจำกัดเป็นบางช่วงเวลาหรือในบางสถานที่ ซึ่งเทศบัญญัติทำนองนี้ไม่ถือว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงออก แต่ต้องเป็นการใช้บังคับระเบียบโดยทั่วไปที่ไม่เลือกปฏิบัติเฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง²⁷

เมื่อพิจารณาถึงเสรีภาพในการชุมนุม นอกจากจะมีลักษณะเช่นเดียวกันกับเสรีภาพในการแสดงออกก็ตาม ยิ่งไปกว่านั้น การชุมนุมยังมีลักษณะเฉพาะของการรวมกลุ่ม ดังนั้น การจำกัดสิทธิโดยรัฐ เช่น การออกระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับการเข้าเป็นสมาชิกขององค์กร หรือสหภาพต่างๆ เพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมืองหรือเศรษฐกิจสามารถทำได้ หากมีเหตุผลอันสมควร เพื่อรักษาความเรียบร้อยหรือความสงบสุขของสังคม โดยที่ไม่ถึงขนาดที่เป็นการตัดสิทธิในการชุมนุมทั้งหมด²⁸ อำนาจรัฐที่อาจดำเนินการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมนี้เรียกว่าเป็น Police Power ซึ่งเป็น

²⁵ 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 843 (June 2014).

²⁶ 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 845 (June 2014).

²⁷ 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 846 (June 2014).

²⁸ 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 975 (June 2014).

อำนาจในการจัดการของรัฐ อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจรัฐก็ต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติธรรม (due process) ด้วย เช่น การที่รัฐบาลบังคับให้เปิดเผยชื่อสมาชิกขององค์กรที่ทำการเคลื่อนไหวจัดการชุมนุมถือว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย²⁹ ซึ่งในการใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการแสดงออกและเสรีภาพในการชุมนุมเชื่อมโยงกับบทแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 14 (the Fourteenth Amendment) – Due Process โดยมีหลักการพื้นฐานว่ารัฐต้องใช้อำนาจภายใต้กระบวนการที่ถูกต้องชอบธรรมและไม่มีการเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นในด้านชนชั้น เพศ หรือเชื้อชาติ³⁰

ในยุคนี้อำนาจการบัญญัติกฎหมายที่มีเนื้อหาจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมแอบแฝงอยู่ไม่ว่าจะโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม เช่น กฎหมายป้องกันการผูกขาด กฎหมายว่าด้วยการก่อการร้าย กฎหมายอาญาว่าด้วยเรื่องการก่อความไม่สงบ กรณีล่าสุดที่รัฐบาลเสนอกฎหมายที่กระทบต่อการเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ คือ กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการบุกรุก (Trespass Bill) ที่บัญญัติว่าการกระทำที่เป็นการรบกวน หรือการกระทำที่ก่อความไม่สงบแก่กิจการของรัฐบาลหรือการทำงานของเจ้าหน้าที่ ถือว่าเป็นความผิดและหน่วยสืบราชการลับ (secret service) สามารถเข้าไปตรวจสอบผู้ส่งสัญญาณกระจายเสียงหรือแพร่ภาพสู่สาธารณะได้³¹

²⁹ NAACP v. Patterson (1958), 357 U.S. 449 องค์กรภาคประชาชนที่ชื่อ National Association for the Advancement of Colored People (NAACP) ยื่นเรื่องต่อศาลสูงสหรัฐ เนื่องจากการที่มลรัฐบังคับให้องค์กรต้องยื่นบัญชีรายชื่อผู้อยู่ในสมาคม และบันทึกต่างๆขององค์กร ซึ่งถือเป็นการละเมิดต่อสิทธิในการรวมตัวกันเป็นสมาคม

³⁰ The Fourteenth Amendment (adopted July 9, 1868) บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 14 นี้ เป็นหลักประกันว่าคนอเมริกันทุกคนจะได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ ซึ่งมีการใช้ควบคู่ไปกับบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 15 ด้วย

³¹ Paul Samakow, “Anti-Occupy” law ends American’s right to protest”, The Washington Times, (Wednesday, August 1, 2012)

การออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองสาธารณะจากการก่อความไม่สงบอาจเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้ รวมไปถึงการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการปราบปราม เมื่อการชุมนุมโดยสงบนั้นมักจะถูกละเลยการชุมนุมด้วยความรุนแรง เช่น การทำเกินกว่าเหตุของเจ้าหน้าที่ รวมถึงการใช้กฎหมายอาญาในการจับกุมผู้ชุมนุม และใช้มาตรการทางแพ่งในการเรียกร้องค่าเสียหายจากการชุมนุมซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่สามารถเข้ามาจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่คุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบจะเป็นกฎหมายหลักเพียงบทบัญญัติเดียว คือ ในบทแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 1 ซึ่งได้มีการบัญญัติไว้และเปิดโอกาสให้มีการตีความให้เข้ากับข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวาง ในขณะที่กฎหมายที่เข้ามาจำกัดเสรีภาพนั้น อาจเป็นกฎหมายลำดับรองลงมา บทบาทที่สำคัญจึงอยู่ที่การตีความและการใช้กฎหมายขององค์กรรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น ศาลยุติธรรมหรืออัยการและเจ้าหน้าที่ตำรวจ

รากฐานของอุดมการณ์เสรีนิยม กับการวางรากฐานแห่งเสรีภาพ

พื้นฐานอุดมการณ์ของเสรีภาพในการชุมนุมนี้ เริ่มต้นย้อนไปนับตั้งแต่สิทธิในการเรียกร้องสิทธิของพลเมือง ใน ค.ศ. 1215 ที่มีการเรียกร้องต่อผู้ปกครอง และบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เรียกเอกสารสำคัญนี้ว่า Magna Carta ข้อหนึ่งที่สำคัญอันเป็นบ่อเกิดแห่งแนวคิดของสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม คือสิทธิของสภาสามัญ ที่กษัตริย์จะต้องเรียกให้มีการประชุมสภา เพื่อหารือเรื่องราวในการบริหารราชการ และต่อมาใน ค.ศ. 1414 สิทธินี้พัฒนามาสู่สิทธิในการยื่นเรื่องความคิดเห็น ข้อซักถามเพื่อให้ผู้ปกครองต้องตอบข้อหารือต่างๆ และต่อมาใน ค.ศ. 1669 การที่สภาสามัญ

ของอังกฤษได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ การสืบทอดสิทธิในการมีส่วนร่วมนี้ มาสู่ในการเตรียมการและนำเสนอเรื่องราว ร้องทุกข์ และสิทธิทั้งหมดนี้ ได้บัญญัติไว้เป็น Bill of Rights 1689³² สิทธิในการเริ่มต้น ในการเสนอความคิดเห็น เรื่องราวร้องทุกข์นี้ เป็นพื้นฐานของสิทธิในการชุมนุมอย่างสงบ การรวมตัวกันเพื่อแสดงความคิดเห็น เป็นสิทธิที่สนับสนุนและเป็นการประกอบสร้างขึ้น สู่สิทธิเสรีภาพในการแสดงออก อันปรากฏเป็นบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 (the First Amendment) ของสหรัฐอเมริกาในปัจจุบัน ต่อมาสิทธิในการเสนอข้อร้องเรียนนี้ไม่จำเป็นต้องอยู่ในเรื่องที่เป็นการร้องทุกข์เท่านั้น แต่ขยายขอบเขตไปถึงสิทธิประโยชน์และการอยู่ดี กินดีของประชาชนด้วย

นอกจากพัฒนาการต้นกำเนิดของแนวคิดเสรีภาพในการชุมนุม ที่มาจาก Magna Carta และ Bill of Rights ของอังกฤษ มาสู่การบัญญัติเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาแล้ว อิทธิพลของอุดมการณ์ประชาธิปไตยของบรรดาผู้ก่อตั้ง (Founding Fathers) และมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐในช่วงร่างและรณรงค์ให้มีการให้สัตยาบันแก่รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา มีเอกสารสำคัญที่เขียนถึงแนวคิดและหลักการพื้นฐานในการจัดโครงสร้างรัฐและรากฐานทางอุดมการณ์ประชาธิปไตย ที่เรียกว่า Federalist Papers

กฎหมายหลักที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมในสหรัฐอเมริกา คือ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา หลักการพื้นฐานของเสรีภาพในการชุมนุม และการแสดงความคิดเห็นถือเป็นสิทธิในทางการเมือง ที่จะเป็นหลักประกันว่าการใช้อำนาจอรัฐจะเป็นไปด้วยความยุติธรรม ตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ (Founder) Thomas Jefferson ได้เขียนไว้ในหลักประกันสิทธิ

³² Carl Stephenson & Frank Marcham, Sources of English Constitutional History (New York: Harper & Brothers, 1937) p. 125.

และเสรีภาพของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ซึ่งความเป็นมาของการสร้างความเป็นรัฐบนพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพที่สัมพันธ์อย่างลึกซึ้งกับจิตวิญญาณประชาชาติและประวัติศาสตร์ ที่ถือเป็นรากฐานสำคัญของอุดมคติของประชาชนและระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสดงถึงความเป็นเสรีชนในคำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา³³

ท่าทีของการใช้กฎหมายต่อการชุมนุมประเภทต่างๆ

การศึกษาถึงรูปแบบและลักษณะของการชุมนุมจะจัดกลุ่มการชุมนุมออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ 1) แรงงาน และการจ้างงาน 2) สิทธิเสมอภาคระหว่างสีผิว 3) ความเสมอภาคทางเพศและ 4) สิทธิของส่วนรวม เช่น การต่อต้านนโยบายของรัฐ การต่อต้านสงคราม การต่อต้านโลกาภิวัตน์ และการชุมนุมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

1) การชุมนุมเรียกร้องในเรื่องเกี่ยวกับแรงงาน และการจ้างงาน

การชุมนุมเรียกร้องในเรื่องเกี่ยวกับแรงงาน มีข้อสังเกตว่าเป็นการเรียกร้องที่ปะทะกันระหว่างชนชั้น คือผู้ใช้แรงงาน และผู้ประกอบการ หรือนายจ้าง ซึ่งการที่รัฐจะจัดการอย่างไรกับการชุมนุมเรียกร้องนี้จึงเป็นภาพสะท้อนของสองปัจจัยคือ ปัจจัยแรกเป็นแนวคิดเกี่ยวกับอุดมการณ์ของรัฐ ในทางเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าจะเข้ามาแทรกแซงสิทธิของผู้ประกอบการ

³³ ดังความตอนหนึ่งในคำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา “...คนทุกคนถูกสร้างขึ้นมาอย่างเท่าเทียมกัน ว่าทุกคนได้รับสิทธิทั้งหลายจากพระผู้สร้าง (พระเจ้า) อันเป็นสิทธิที่ไม่อาจพรากไปได้ อันได้แก่ สิทธิในชีวิต อิสราภาพ และสิทธิในการแสวงหาความสุข และเพื่อรักษาสิทธิเหล่านั้นรัฐบาลนั้นจะมาจากการจัดตั้งจากประชาชน โดยใช้อำนาจปกครองภายใต้ความยินยอมของปวงชน...” แปลความจาก The Declaration of Independence: A Transcription, IN CONGRESS, July 4, 1776.

และคุ้มครองแรงงานด้านรัฐสวัสดิการมาน้อยเพียงใด เนื่องจากการประกอบกิจการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงงานอุตสาหกรรม การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเป็นความสัมพันธ์ด้านสัญญาการจ้างงาน ซึ่งโดยหลักการแล้ว ผู้ใช้แรงงานสามารถเลือกที่จะไม่ทำงานกับนายจ้างที่สวัสดิการในโรงงานไม่ดี แต่ในความเป็นจริง สัญญาระหว่างเอกชนไม่เปิดโอกาสให้ลูกจ้างเลือก หรือมีอำนาจต่อรองได้ โดยเฉพาะยุคแรกที่ไม่มีความหมายคุ้มครองแรงงานและการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานยังไม่มีที่ยอมรับ

ปัจจัยที่สองคือ สภาวะทางเศรษฐกิจที่กำลังตกต่ำ ผู้ใช้แรงงานจำเป็นต้องเลือกทำงานในโรงงานที่ถึงแม้ว่าจะมีสภาพในการทำงานที่ไม่ดีแต่ยังดีกว่าการตกงาน ในขณะที่รัฐเองก็ต้องอาศัยการกระตุ้นการผลิตและการจ้างงานของโรงงาน

จากระยะเวลาและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป นโยบายและพัฒนาการทางหลักกฎหมายเข้ามาอุดช่องว่างทั้งสองปัจจัยดังกล่าว ทำให้หน้าที่ของรัฐต่อการจัดการกับการชุมนุมเรียกร้องทางด้านแรงงานเปลี่ยนไป รวมถึงลักษณะของการชุมนุมเรียกร้องก็เปลี่ยนไปด้วย เช่น เมื่อมีการออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงาน การเข้ามาแทรกแซงของรัฐในการประกอบธุรกิจที่ผูกขาด และความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างรัฐกับทุน และรัฐกับผู้ใช้แรงงาน บรรยากาศทางการเมืองที่เมื่อเปลี่ยนนโยบายของผู้นำรัฐบาล หน้าที่ของการจัดการก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย ดังตัวอย่างของกรณีศาลบังคับใช้กฎหมายในการคุ้มครอง หรือจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม

ในยุคแรกของการเคลื่อนไหวทางด้านแรงงาน ช่วงก่อนหน้าทศวรรษ 1900 มีการชุมนุมเรียกร้องของกรรมกรและชาวนามาเป็นระยะ โดยเฉพาะในช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ³⁴ ในช่วงก่อนหน้านั้นการนัดหยุดงาน (strike) อาจถูกฟ้องคดีหรือถูกปรับได้ แต่ไม่ถึงขนาดว่ามีกฎหมายกำหนดห้ามหรือ

บัญญัติอย่างชัดเจนว่าผิดกฎหมาย³⁵ แต่ว่าการเรียกร้องขึ้นค่าแรงมักจะถูกมองว่าเป็นการสมคบกันเพื่อเรียกร้องขึ้นค่าแรง (conspiracy to raise wages) และการมือคดกับสหภาพแรงงานเสมือนว่าเป็นอาชญากรรม การรวมตัวกันของสหภาพแรงงานยุคแรกของสหรัฐอเมริกาคือ Knights of Labor ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1869 และมีการนัดหยุดงานใน ค.ศ. 1886 ที่นับได้ว่าเป็นการนัดหยุดงานที่ประสบความสำเร็จในด้านการระดม จัดตั้งกลุ่ม โดยการจัดการนัดหยุดงาน ทั้งหมด 1,400 แห่ง โดยการเข้าร่วม จากคนงานทั้งหมด 600,000 คน จากทั้งคนงานการรถไฟ คนงานเหมืองแร่ และองค์กรร่วมหลากหลายกระจายไปทั่วทั้งประเทศ ชื่อเรียกร้องของการนัดหยุดงานในครั้งนี้คือ การจำกัดชั่วโมงการทำงานเป็น 8 ชั่วโมงต่อวัน แต่การนำของ Knights of Labor ก็ต้องล้มเหลวเนื่องจากการพยายามจะรวบรวมมากเกินไปทำให้ไม่สามารถจัดการได้³⁶ การชุมนุมประท้วงของกลุ่มที่โรงงาน McCormick จากแนวร่วมที่รวมเข้ามาอยู่ใน Knights of Labor เมื่อตำรวจพยายามสลายการชุมนุมโดยสงบ เกิดระเบิดขึ้น มีตำรวจเสียชีวิต 7 คน และผู้บาดเจ็บจำนวนมาก จากเหตุการณ์ดังกล่าว Knights of Labor ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนัก และถูกมองว่าเป็นพวกอนาธิปไตย

³⁴ Frances Fox Piven & Richard A. Cloward, *Poor People's Movements: Why They Succeed, How They Fail*, (New York: Pantheon, 1977).

³⁵ ในปี 1677 คนขับรถ 12 คน ถูกปรับเนื่องจากการเข้าร่วมกันนัดหยุดงาน ใน New York City รวมถึงในยุคอาณานิคม การเรียกร้องด้านแรงงานมีอยู่ประปรายและชั่วคราวครั้งชั่วคราวเท่านั้น ไม่มีการเจรจาต่อรองมีคดีเกิดขึ้นว่าคนงาน ช่างไม้ถูกฟ้องเป็นคดีอาญาเนื่องมาจากการนัดหยุดงาน เหตุเกิดที่ Savannah, Georgia ใน ค.ศ. 1746: อ้างอิงใน Common ii-iii ในยุคก่อนหน้าทศวรรษ 1900 มีคดีที่ตัดสินว่าการเรียกร้องขึ้นค่าแรงถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย เช่น *Commonwealth v. Pullis* 1806 แต่หลังจากรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสหภาพแรงงาน *Commonwealth v. Hunt*, 45 Mass. 111 (1842) เป็นคดีที่รับรองว่าการรวมตัวกันเป็นสหภาพเป็นสิ่งที่จะทำได้

³⁶ William C. Birdsall, "The Problem of Structure in the Knights of Labor". *Industrial and Labor Relations Review* 6 (4) (July 1953): 532-546.

(anarchists) สมาชิกของ Knights of Labor สลายตัวแล้ว เปลี่ยนไปอยู่ในกลุ่มเคลื่อนไหวที่ลดระดับความรุนแรงลงและเป็นกลุ่มที่ได้รับความนิยมมากขึ้น เช่น กลุ่ม Railroad Brotherhoods และ American Federation of Labor Unions ³⁷

ในช่วง ค.ศ. 1890-1920 ยุค Progressive era ที่มีระบบการผลิตอุตสาหกรรมเฟื่องฟู เกิดโรงงานอุตสาหกรรมหนัก ระบบรถไฟ ขนส่งข้ามประเทศ กลุ่มคนชั้นกลางพัฒนาธุรกิจเอกชนและความเคลื่อนไหวทางการเมืองของชาวนาและกรรมกรใน Midwest และภาคตะวันตกของประเทศ ต้องการให้รัฐบาลออกกฎหมายในทางเศรษฐกิจเพื่อเป็นหลักประกันให้เกิดการประกอบกิจการและธุรกิจที่แข่งขันเสรี ประธานาธิบดี Roosevelt ต่อมา ประธานาธิบดี Wilson มีการออกกฎหมาย Interstate Commerce Act 1887 เพื่อควบคุมการรถไฟ และออกกฎหมาย Sherman Antitrust Act 1890 ³⁸ เพื่อห้ามไม่ให้เกิดการควบคุมตลาดภายใต้อุตสาหกรรมอย่างหนึ่งแต่เพียงอย่างเดียว

ยุคแรกของคดียุติเกี่ยวกับการชุมนุมด้านแรงงานมักเป็นคดีที่ศาลมีแนวโน้มในการจัดการกับผู้ชุมนุมอย่างเข้มงวด และมีแนวโน้มที่จะปกป้องฝ่ายนายจ้างมากกว่าผู้ชุมนุม เช่น กรณีแรกใน ค.ศ. 1894 มีการนัดหยุดงานครั้งใหญ่เรียกว่า Pullman Strike ตามชื่อของบริษัท Pullman Palace Car Company เมือง Chicago, รัฐ Illinois ที่ลดค่าแรงของพนักงานในบริษัท คนงานซึ่งไม่พอใจเข้าร่วมกับ the American Railway Union (ARU) นัดหยุด

³⁷ Glen A. Gildemeister, "The Founding of the American Federation of Labor," Labor History, 22 (2), (Spring 1981): 262-70.

³⁸ กฎหมายนี้เป็นพื้นฐานให้กับหลักการป้องกันการผูกขาดมาจนถึงปัจจุบัน มีบทบัญญัติในการบังคับให้แตกบริษัทไม่ให้มีขนาดใหญ่จนเกินไป อันจะนำมาซึ่งการผูกขาด เช่นในกรณีของ Standard Oil

งานและคว่ำบาตรรถของบริษัททั้งหมดที่ใช้ในการรถไฟใน ค.ศ. 1894 คนงานทั้งหมด 125,000 คน ที่ทำงานในสถานีรถไฟทั้งหมด 29 แห่งต่างผลงานจากการดำเนินงานของบริษัท Pullman รัฐบาลพยายามจัดการกับการคว่ำบาตรของคนงาน โดยการขอคำสั่งศาลในการห้ามผู้นำคนงานสนับสนุนการคว่ำบาตรในทุกกรณี³⁹ โดยอาศัยอำนาจจากกฎหมาย Sherman Anti-Trust Act ผู้นำคนงานเพิกเฉยต่อคำสั่งศาลดังกล่าว กองทหารของรัฐบาลกลางเข้ามาจัดการสลายการนัดหยุดงานนั้น โดยใช้กำลังทหาร 2,000 นายเข้าสลายการนัดหยุดงาน มีคนงานเสียชีวิต 13 คน บาดเจ็บ 57 คน มูลค่าความเสียหายในทรัพย์สินประมาณ 340,000 เหรียญสหรัฐ ผู้นำคนงานถูกจำคุก 6 เดือน ข้อหาฝ่าฝืนคำสั่งศาล และ ARU สลายตัวไป⁴⁰

ความเคลื่อนไหวทางด้านแรงงาน และการชุมนุมยังคงมีอย่างต่อเนื่องหลังจากนั้น และท่าทีของรัฐและการใช้กฎหมายของศาลยังคงตั้งอยู่บนการสนับสนุนผู้ประกอบการ และมองว่าการเรียกร้องของผู้ใช้แรงงานเป็นการก่อความวุ่นวาย ก่อความการทำงาน เช่น ในคดี Danbury Hatters' Case 1902 เหตุการณ์ที่ส่งผลต่อการรวมตัวกันชุมนุมประท้วงของคนงาน ใน ค.ศ. 1902 Hatters' Union เป็นสหภาพที่เรียกร้องให้มีการคว่ำบาตรการซื้อหมวกซึ่งเป็นสินค้าจากโรงงานที่ไม่มีสหภาพคนงาน ใน Connecticut เจ้าของโรงงานคือ Dietrich Loewe ยื่นฟ้องต่อศาลว่าการกระทำความผิดเป็นความผิดในการรวมตัวกันขัดขวางและละเมิดต่อสิทธิในการค้าตามกฎหมาย Sherman Antitrust Act ใน ค.ศ. 1908 ศาลสูงสหรัฐอเมริกาตัดสินคดี Loewe v. Lawlor⁴¹ หรือที่เรียกว่ากรณี Danbury Hatters' Case ศาลตัดสินว่า

³⁹ ศาลสูงมีคำสั่งในคดี In re Debs 1895 ไปในทางสนับสนุนคำสั่งศาลในกรณี Pullman Strike ว่ารัฐบาลมีอำนาจในการออกกฎและคำสั่งในการควบคุม จัดการการพาณิชย์ระหว่างมลรัฐ (inter-state commerce)

⁴⁰ Harvey Wish, "The Pullman Strike: A Study in Industrial Warfare," Journal of the Illinois State Historical Society 32(3) (1939): 288-312.

สหภาพต้องอยู่ภายใต้คำสั่งของศาลตามกฎหมายดังกล่าวและต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเรียกร้องให้คว่ำบาตร การตัดสินใจดังกล่าวก่อปัญหาต่อการรวมตัวและการเคลื่อนไหวของสหภาพคนงานเป็นอย่างมาก

หลังจากนั้น สหรัฐอเมริกาเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจใน ค.ศ. 1929 ธุรกิจผู้ประกอบการต้องเสี่ยงกับการบริหารกิจการอย่างมากจำเป็นต้องลดเงินเดือนลูกจ้าง จำนวนคนว่างงานเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 25 ถึงแม้ว่าสหภาพแรงงานจะไม่ได้มีการเคลื่อนไหวใดๆ แต่ประชาชนผู้ว่างงานกลับมีการรวมตัวกันอย่างอัตโนมัติ โดยมีการเดินขบวนในเมืองอุตสาหกรรมใหญ่ๆ เช่น New York, Detroit, San Francisco, และ Washington D.C. ใน ค.ศ. 1930

ค.ศ. 1932 รัฐสภาออกกฎหมาย The Norris-La Guardia Act เมื่อ 23 มีนาคม ค.ศ. 1932 ในสมัยของประธานาธิบดี Herbert Hoover ซึ่งเป็นผลจากความพยายามผลักดันจากกลุ่มสหภาพแรงงาน American Federation of Labor ที่เจรจาต่อรองเป็นเวลามากกว่า 5 ปี กฎหมายฉบับนี้เรียกสั้นๆ ว่า Anti-Injunction Bill เนื่องจากมีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองการเคลื่อนไหวของสหภาพแรงงานจากคำสั่งระงับหรือห้ามการชุมนุมเคลื่อนไหวในระหว่างที่มีความขัดแย้งทางด้านแรงงาน แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับต่อศาลของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาเท่านั้น แต่กลุ่มแรงงานก็มีการผลักดันให้แต่ละมลรัฐออกกฎหมายภายในของตนเองเพื่อรับเอาหลักการนี้ไปใช้

ประธานาธิบดี Roosevelt เสนอรัฐสภาเพื่อออกกฎหมาย National Industrial Recovery Act (NIRA) 1933 ส่วนหนึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างในการรวมตัวกันเป็นสหภาพ และกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ชั่วโมงการ

⁴¹ Loewe v. Lawlor, (1908) 208 U.S. 274; (1915) 235 U.S. 522

ทำงาน แม้ว่า NIRA จะถูกศาลสูงชี้ว่ากฎหมายนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่การตรวจกฎหมายดังกล่าวก็กระตุ้นให้แรงงานตื่นตัวในการเรียกร้องสิทธิของผู้ใช้แรงงาน

เหตุการณ์สำคัญของการชุมนุมเรียกร้องของผู้ใช้แรงงาน ได้รับการตอบโต้อย่างรุนแรงจากรัฐ ต่อการชุมนุมเรียกร้องที่ตอนแรกเริ่มต้นขึ้นด้วยความสงบ เป็นในกรณีของ Ford Hunger March 1932 การเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ตกงานจากอุตสาหกรรมผลิตรถยนต์ เดินทางมาจากเมือง Detroit สู่มือง Dearborn ในรัฐ Michigan เมื่อวันที่ 7 มีนาคม ค.ศ. 1932 การเดินทางดังกล่าว ตำรวจและหน่วยรักษาความปลอดภัยของบริษัท Ford Motor Company ยิงลูกจ้ำงที่รวมเดินทางเสียชีวิต 4 คน บาดเจ็บกว่า 60 คน ต่อมา มีผู้บาดเจ็บจากเหตุการณ์ดังกล่าวเสียชีวิตอีก 5 คน ในการชุมนุม Frank Murphy นายกเทศมนตรีเมือง Detroit ตัดสินใจให้มีการเดินทางได้แม้ว่าจะไม่ได้มีการอนุญาตอย่างเป็นทางการ เมื่อมีการเริ่มเดินทาง ผู้นำการชุมนุมซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคคอมมิวนิสต์ขึ้นกล่าวปราศรัยเรียกร้อง 14 ข้อ ให้ Henry Ford จ้างผู้ตกงาน, ให้สวัสดิการด้านสุขภาพแก่คนงาน, ยกเลิกการสอดแนมและการจ้างหน่วยรักษาความปลอดภัย และให้สิทธิในการรวมตัวเป็นสหภาพ การเดินทางเป็นไปด้วยความสงบจนกระทั่งเดินทางไปถึงเมือง Dearborn ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจตัดสินใจยิงแก๊สน้ำตาและเริ่มทุบตีกลุ่มผู้เดินทางด้วยกระบอง กลุ่มผู้เดินทางตอบโต้ด้วยการปาก้อนหินใส่ตำรวจ ตำรวจและหัวหน้าหน่วยรักษาความปลอดภัยของบริษัท Ford เริ่มยิงผู้ชุมนุมด้วยปืนพก เมื่อสถานการณ์รุนแรงขึ้นมีการใช้ปืนกลในการยิงใส่กลุ่มผู้ชุมนุม⁴²

⁴² Maurice Sugar, *The Ford Hunger March*. Ann Fagan Ginger, ed (Berkeley, CA: Meiklejohn Civil Liberties Institute, 1980).

สื่อหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นบางฉบับรายงานข่าวว่ามีการยิงใส่กลุ่มผู้ชุมนุม โดยคอมมิวนิสต์ที่ซ่อนอยู่ด้านหลังของตำรวจ คดีนี้มีการตัดสินโดยลูกขุนซึ่งลงความเห็นว่าการกระทำโดยชอบแล้ว การที่ตำรวจเริ่มใช้แก๊สน้ำตาในการสลายการชุมนุมถือเป็นการเริ่มสลายการชุมนุมสมควรแล้ว ต่อมาเมื่อมีการยิงกันเกิดขึ้น เพื่อป้องกันการคุกคามในชีวิตและทรัพย์สินจากอันตรายที่ใกล้จะถึง

หลังจากความรุนแรงที่เกิดขึ้นต่อผู้ชุมนุม ทำให้สังคมอเมริกันเริ่มเห็นถึงความไม่เป็นธรรมต่อการตอบโต้ต่อผู้ใช้แรงงาน และการเรียกร้อง ทิศทางของการใช้กฎหมายต่อการเรียกร้องด้านแรงงานเริ่มเปลี่ยนไปในคดี *Hague v. Committee for Industrial Organization* 1939⁴³ เป็นกรณีเกี่ยวกับกลุ่มแรงงานในนาม *Congress of Industrial Organizations (CIO)* ซึ่งเป็นสหภาพแรงงานในของภาคอุตสาหกรรม ทำการชุมนุมประท้วงในช่วงเศรษฐกิจถดถอย ในมลรัฐ New Jersey นายกเทศมนตรี Frank Hague ประกาศใช้เทศบัญญัติเพื่อห้ามการประชุมของกลุ่มแรงงานในสถานที่สาธารณะ และห้ามการเผยแพร่ข้อมูลของกลุ่ม CIO ศาลชั้นต้นตัดสินคุ้มครองการประชุมของกลุ่ม CIO นายกเทศมนตรี Frank Hague อุทธรณ์ต่อศาลสูง ศาลสูงสหรัฐอเมริกามีคำพิพากษาว่าเทศบัญญัติที่นายกเทศมนตรีที่สั่งห้ามการชุมนุมของกลุ่มจ้างในที่สาธารณะ ถือเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ เนื่องจากขัดต่อเสรีภาพในการชุมนุมและคดีต่อมาก็มีการตัดสินไปในทางเดียวกัน เช่น ในคดี *Thornhill v. Alabama* 1940⁴⁴

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีการออกกฎหมาย Taft-Hartley Act of 1947⁴⁵ ที่จำกัดการดำเนินการของสหภาพแรงงาน เพื่อเป็นการตอบโต้การนัด

⁴³ *Hague v. Committee for Industrial Organization*, (1939)307 U.S. 496

⁴⁴ *Thornhill v. Alabama*, (1940)310 U.S. 88

⁴⁵ Labor Management Relations Act of 1947 29 U.S.C. § 401-531.

หยุดงานในช่วงสงครามของกลุ่มคนงานในเมืองแร่และกลุ่มคนงานในอุตสาหกรรมเหล็ก รถยนต์และอุตสาหกรรมหนักอื่นๆ ซึ่งรัฐมองว่าก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ผู้เสนอกฎหมายนี้คือ วุฒิสมาชิก Robert Taft และสมาชิกสภาผู้แทน Fred Hartley จากพรรครีพับลิกัน ที่ชนะการ veto จากประธานาธิบดี Truman ที่เรียกกฎหมายฉบับนี้ว่า “Slave-Labor Bill” นอกจากนี้ในภาวะสงครามเย็น การเคลื่อนไหวของกลุ่มแรงงานที่มักจะมีการแทรกซึมของกลุ่มซ้ายที่นิยมคอมมิวนิสต์อยู่บ้าง แต่การดำเนินงานส่วนใหญ่ของสหภาพแรงงานพยายามระงับในเรื่องนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อรัฐมีนโยบายที่เข้มงวดขึ้นเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ และการให้ข้อมูลทางราชการ

ช่วงหลังทศวรรษ 1960 การเติบโตของแรงงานในภาคการเกษตรมีมากขึ้นโดยเฉพาะทางตะวันตกของประเทศและการเกิดขึ้นของแรงงาน Hispanic มีการตั้ง United Farm Workers ใน California นอกจากนี้การเคลื่อนไหวของสหภาพแรงงานของภาคเอกชนลดบทบาทลง ในขณะที่แรงงานในภาครัฐเพิ่มมากขึ้น เช่น สหภาพครู American Federation of Teachers (AFT) โดยเฉพาะในช่วงที่ผ่านมาเกิดวิกฤตงบประมาณของรัฐทำให้สถานะทางการเงินของรัฐกระทบต่อการจ้างงานในภาครัฐมากขึ้น และอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อการเคลื่อนไหวทางด้านผู้ใช้แรงงาน คือ การเข้าร่วมใน NAFTA ทำให้ปัญหาการอพยพเข้าของแรงงานจาก Mexico มีมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การชุมนุมประท้วงทางด้านแรงงานและการจ้างงานมีแนวโน้มลดลงเมื่อเทียบกับด้านความเสมอภาคทางเพศและการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเชื้อชาติและสีผิว ความต้องการของกลุ่มแรงงานในยุคแรกๆ ได้บัญญัติรับรองโดยกฎหมาย เช่น ค่าจ้างขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงานและสวัสดิการ ค่าชดเชย ที่น่าสังเกตคืออัตราคนว่างงานซึ่งอาจมีอยู่ในช่วงภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ แต่การชุมนุมเพื่อเรียกร้องมีไม่มากนักเมื่อเทียบกับในอดีต

2) การชุมนุมเรียกร้องสิทธิเสมอภาคระหว่างสีผิว

การเรียกร้องสิทธิเสมอภาคระหว่างสีผิว โดยพื้นฐานจะเป็นการกระทบต่อพื้นฐานทางวัฒนธรรมของแต่ละพื้นที่ จากการมีคนผิวสีที่เป็นทาสก่อนหน้าจะมีการเลิกทาสแล้วนำมาสู่สงครามกลางเมืองของสหรัฐอเมริกา โดยพื้นที่ทางตอนเหนือของประเทศเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมและมีความต้องการให้เลิกทาส ส่วนพื้นที่รัฐทางใต้เป็นพื้นที่ซึ่งต้องการให้มีทาสและยังมีทัศนคติต่อคนผิวสีที่ยากจะเปลี่ยนแปลงได้ แม้หลังจากการเลิกทาสและสังคมผ่านจากยุคฟื้นฟู (Reconstruction) มาแล้วก็ตาม การต่อสู้เรียกร้องสิทธิเสมอภาคจากพื้นฐานความแตกต่างทางสีผิวยังคงมีอยู่ โดยเริ่มมีการเรียกร้องที่ชัดเจนมากขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1950s เป็นต้นมา เนื่องจากก่อนหน้านี้ คนผิวสีถูกกดขี่จนไม่อาจลุกขึ้นมาเรียกร้องอย่างใดๆ ได้ หลังจากการฟื้นฟู การปรับทัศนคติถึงความเสมอภาคเท่าเทียมกัน การเริ่มลุกขึ้นเรียกร้องจึงเริ่มขึ้น

ก่อนหน้านี้ ค.ศ. 1955 การกดขี่และเหยียดผิวในสหรัฐอเมริกามีความรุนแรงมาก แม้มีการยกเลิกการมีทาสแล้วแต่ในสังคมยังมีการใช้ความรุนแรงในการจัดการกับคนผิวดำที่ลุกขึ้นมา โดยมีศาลเตี้ยจัดการกับคนผิวดำที่ถูกกล่าวหาว่าละเมิดกฎหมายทางสังคม เช่น ขโมยของหรือล่วงเกินผู้หญิงผิวขาวก็จะมี mob คนผิวขาวจัดการลงโทษโดยการแขวนคอคนผิวดำ เรียกการกระทำเช่นนี้ว่า lynching law ยุคนี้เรียกว่า Jim Crow era ดังนั้น คนผิวดำจึงตกอยู่ภายใต้ความกลัว⁴⁶ การชุมนุมเรียกร้องจึงแทบเป็นไปไม่ได้เลย ใน ค.ศ. 1865 มีการก่อตั้ง the Ku Klux Klan เป็นกลุ่มของ white supremacy ที่เชื่อว่าคนผิวขาวนั้นเหนือกว่าคนผิวสี ใน ค.ศ. 1896 ศาลสูงสุดตัดสินคดี Plessy v. Ferguson ทำให้การเลือกปฏิบัติกับคนผิวสีโดยกฎหมายการเคลื่อนไหวกของคนผิวดำเริ่มก่อตัวขึ้นเป็นรูปร่างจากการก่อตั้งองค์กร

⁴⁶ John Dittmer, *Local People: The Struggle for Civil Rights in Mississippi* (Chicago: University of Illinois Press, 1995).

National Association for the Advancement of Colored People (NAACP)
⁴⁷ เริ่มจากการส่งเสริมให้คนผิวดำเรียนกฎหมาย มีการต่อสู้กันทางกฎหมาย
ต่อมา จนกระทั่งสามารถต่อสู้ในคดี Brown v. Board of Education ในค.ศ.
1954

กรณีแรกที่มีการเคลื่อนไหวเรียกร้อง นับตั้งแต่ช่องทางกฎหมายเปิด
ออกหลังคดี Brown v. Board of Education คือกรณีการชุมนุมที่ Little Rock
การเคลื่อนไหวชุมนุมที่เกี่ยวข้องกับสิทธิความเสมอภาคในสีผิว ในโรงเรียน
เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 1957 นักเรียนแอฟริกันอเมริกันสอบเข้าเรียน
ในโรงเรียน Little Rock Central High School ที่รัฐ Arkansas ปรากฏว่า
ผู้ว่าการรัฐขอให้หน่วยรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ National Guard
เข้ามากันไม่ให้นักเรียนทั้ง 9 คนเข้าเรียน มีการชุมนุมของคนผิวขาวด้วยความ
ไม่พอใจ และต่อต้านการเข้าเรียนรวมกันของเด็กแอฟริกันอเมริกันในโรงเรียน
ที่เป็นของคนผิวขาว NAACPเรียกร้องให้ประธานาธิบดี Eisenhower
แทรกแซงการต่อต้านของผู้ว่าการรัฐที่ไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาของ
ศาลสูงที่ต้องไม่แบ่งแยกสีผิวในโรงเรียน ประธานาธิบดี Eisenhower จำใจ
ต้องส่ง National Guard เพื่อคุ้มกันนักเรียนทั้ง 9 คนเข้าเรียน ป้องกันจาก
การคุกคามของ mob คนผิวขาวที่ชุมนุมประท้วงอยู่นอกโรงเรียน ทำที่สุด
เมื่อสิ้นปีการศึกษา โรงเรียนได้ปิดตัวเองโดยไม่ยอมรวมนักเรียนผิวสีเข้ามา
ในโรงเรียน ⁴⁸

การเคลื่อนไหวต่อมา ใน ค.ศ. 1955 เริ่มจากการที่ Rosa Park ถูกจับ
เนื่องจากไม่ยอมลุกให้ที่นั่งแก่ผู้ชายผิวขาวบนรถโดยสาร ทำให้เกิดการ

⁴⁷ Carol Anderson, *Eyes off the Prize: The United Nations and the African American Struggle for Human Rights, 1944-1955* (New York: Cambridge, 2003).

⁴⁸ Juan Williams, *Eyes on the Prize: American's Civil Rights Years 1954-1965* (New York: Penguin Books, 2002), pp.91 - 103.

เคลื่อนไหวเรียกร้องให้รถโดยสารไม่มีการแบ่งแยกสีผิว Montgomery Bus Boycott 1956 ต่อมาใน ค.ศ. 1960 มีการรณรงค์เพื่อยกเลิกการแบ่งแยกสีผิวในร้านอาหาร โดยการริเริ่มของ Student Nonviolent Coordinating Committee (SNCC) เป็นการเคลื่อนไหวโดยไม่ใช้ความรุนแรง มีการรณรงค์ที่เรียกว่า Student Sit-In และในปีต่อมา ค.ศ. 1961 กลุ่มของนักศึกษาเริ่มโดยการท้าทายการแบ่งแยกสีผิวในรถโดยสารสาธารณะระหว่างมลรัฐต่างๆ โดยกลุ่มนักศึกษาเรียกว่า Congress of Racial Equality (CORE) ร่วมกับ SNCC จัดกลุ่มอาสาสมัครกว่าพันคนทั้งผิวขาวและผิวดำเดินทางร่วมกันจากรัฐตอนเหนือมาถึงทางใต้เพื่อเรียกร้องให้มีการบังคับใช้กฎหมายตามคำพิพากษาของศาลสูง การรณรงค์นี้ถูกเรียกว่า Freedom Riders

ข้อสังเกตจากการชุมนุมเรียกร้องความเสมอภาคและขจัดการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากสีผิวนั้น จะเป็นการต่อสู้กับอคติทางการเมืองเหยียดผิวของคนผิวขาวที่อยู่ทางมลรัฐทางใต้ของสหรัฐอเมริกา ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการตอบโต้ของเจ้าหน้าที่ของมลรัฐทางใต้ ซึ่งเป็นพวกเหยียดผิว กับการเข้ามาแทรกแซงของรัฐบาลกลางที่ต้องการคุ้มครองเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตด้วยว่ารัฐบาลของพรรครีพับลิกัน เช่น ประธานาธิบดี Eisenhower ที่จำใจต้องรักษาท่าทีของรัฐบาลกลางด้วยการส่งกองกำลัง National Guard ท่าที่ต่างจากพรรคเดโมแครตที่ฐานเสียงอยู่กับคนยากจน และต้องการจะขยายฐานเสียงมายังมลรัฐทางใต้ จึงต้องมีนโยบายในการส่งเสริมความเสมอภาคที่มีผลทางการเมืองปฏิบัติอย่างชัดเจนมากกว่าสังเกตได้จากท่าทีของรัฐบาลต่อการจัดการการชุมนุมเรียกร้องในกรณีของ James Meredith นักศึกษาแอฟริกันอเมริกันที่จะเข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัย⁴⁹ แต่ผู้ว่าการรัฐ Ross Barnett ไม่ยอมและประกาศแบ่งแยกสีผิวในรัฐ Mississippi ศาลฎีกาที่ 5 (Fifth U.S. Circuit Court of Ap-

⁴⁹ Ibid, p.214.

peals) มีคำสั่งปรับผู้ว่าการรัฐวันละ 10,000 เหรียญสหรัฐ ในฐานะที่ไม่ยอมรับ Meredith เข้าลงทะเบียนเรียน ต่อมาในวันที่ 30 กันยายน ค.ศ. 1962 อัยการสูงสุด Robert Kennedy ส่งกองกำลังทหารส่วนกลาง U.S. Marshals คุ่มครอง Meredith ให้เข้าไปในมหาวิทยาลัย ผู้ชนผิวขาวชุมนุมประท้วง และขว้างปาอาหารที่คุ่มกัน มีผู้เสียชีวิต 2 คน ในจำนวนนั้นมีผู้สื่อข่าวฝรั่งเศส รวมอยู่ด้วย ทหารถูกยิงบาดเจ็บ 28 คน ผู้บาดเจ็บอื่นๆ อีก 160 คน ประธานาธิบดี Kennedy มีคำสั่งบังคับให้ผู้ว่าการรัฐดำเนินการเพื่อยุติการ ก่อจลาจลนี้

การเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ชุมนุมเพื่อความเสมอภาคด้านสีผิวนี้ มีการเคลื่อนไหวที่ต่อเนื่องและมีผู้นำที่มีพลังโน้มน้าวมวลชนสูง เช่น กรณี การเคลื่อนไหวที่ Birmingham ค.ศ. 1963 ภายใต้การนำของ Southern Christian Leadership Conference (SCLC) การรณรงค์ให้ยกเลิกการแบ่ง แยกสีผิวในร้านอาหาร โบสถ์ รวมถึงสถานที่สาธารณะต่างๆ การชุมนุมถูกสั่ง ห้ามโดยคำสั่งศาล ผู้ชุมนุมตั้งใจจะใช้วิธีการคัดค้านคำสั่งนี้โดยการชุมนุม ในวันที่ 12 เมษายน ค.ศ. 1963 และในที่สุดผู้ชุมนุมจำนวนมากถูกจับ รวมถึง Martin Luther King, Jr. ด้วย⁵⁰ ในวันที่ 2 พฤษภาคม ค.ศ. 1963 หลังจากที่ King ได้รับการปล่อยตัว การรณรงค์เดินขบวนเพื่อต่อต้านคำสั่ง ศาลได้เกิดขึ้นอีกโดยผู้ชุมนุมกว่า 600 คน รวมถึงเด็กนักเรียนกว่า 1,000 คน ที่ฝึกซ้อมการชุมนุมแบบอหิงสา nonviolence เข้าร่วมการเดินขบวนจาก โบสถ์ไปจนถึง City Hall ผู้เดินขบวนทั้งหมดถูกจับ วันรุ่งขึ้น มีการรวมตัวและ เดินขบวนอีก ผู้ว่าการรัฐ Eugene “Bull” Connor ใช้สุนัขตำรวจและท่อฉีด น้ำสำหรับการดับเพลิงมาใช้ในการสลายการชุมนุม ภาพดังกล่าวถูกแพร่ กระจายไปแสดงถึงความรุนแรงที่ตำรวจใช้ในการสลายผู้ชน ประธานาธิบดี

⁵⁰ และเป็นที่มาของบทความที่มีชื่อเสียงเรื่อง Letter from Birmingham Jail ของ Martin Luther King

Kennedy เข้าแทรกแซงโดยเป็นคนกลางในการเจรจา ได้ข้อตกลงในการตั้ง
กรรมการขึ้นเพื่อนำไปสู่การยกเลิกการแบ่งแยกสีผิวในสถานที่สาธารณะ
ผลสืบเนื่องจากการบังคับให้มีการยกเลิกการแบ่งแยกดังกล่าว มีการ
ปาระเบิดที่ทำการของ SCLC และโบสถ์ของแอฟริกันอเมริกัน ทำให้เด็ก
4 คนเสียชีวิต

อีกรูปแบบหนึ่งของการชุมนุมคือการเดินขบวนที่กลุ่มเรียกร้อง
ความเสมอภาคด้านสีผิวได้ประสบความสำเร็จคือ การเดินขบวนที่วอชิงตัน
ที่เรียกว่า March on Washington 1963 ความเคลื่อนไหวเพื่อขจัดการ
เลือกปฏิบัติโดยการเหยียดผิวจัดการรณรงค์เพื่อสร้างความตระหนักให้แก่
สังคม⁵¹ แกนนำคือ A. Philip Randolph เริ่มมีการเดินขบวนใน ค.ศ. 1941
ที่มีเป้าหมายเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานในสมัยประธานาธิบดี
Roosevelt ต่อมา ค.ศ. 1963 มีการจัดให้มีการเดินขบวนอีกครั้งหนึ่งในสมัย
ประธานาธิบดี Kennedy ซึ่งในเริ่มแรกไม่เห็นด้วยกับการเดินขบวนนี้
เพราะเกรงว่าจะกระทบต่อการเสนอกฎหมายเรื่องสิทธิพลเมือง แต่เมื่อผู้จัด
ยืนยันว่าจะจัด ประธานาธิบดีจึงเห็นว่าควรจะมีการหาแนวร่วมในการรณรงค์
โดยชน Union Auto Worker (UAW) เข้าร่วมด้วย การเดินขบวนครั้งนี้นับ
ว่าประสบความสำเร็จ มีผู้เข้าร่วมสองถึงสามแสนคน มีคำปราศรัย “I Have
a Dream” ที่มีอิทธิพลต่อสำนึกของสาธารณะถึงความไม่เป็นธรรมจากการ
เหยียดผิว

การเคลื่อนไหวที่มีผลกระทบในวงกว้างอีกกรณีหนึ่งคือ Selma to
Montgomery Marches 1965 กลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิในการเลือกตั้งของ
แอฟริกันอเมริกัน นำโดย SNCC วางแผนการเดินรณรงค์เพื่อให้คนแอฟริกัน

⁵¹ Clayborne Carson, *In Struggle: SNCC and the Black Awakening of the 1960s* (Cambridge: Harvard University Press, 1995), p. 83.

⁵² *Supra* note 50, pp.252 – 269.

อเมริกันออกมาใช้สิทธิเลือกตั้ง⁵² เริ่มจาก Selma, Alabama และไปสิ้นสุดที่ Montgomery เมืองหลวงของ Alabama ระยะทางประมาณ 87 กิโลเมตร มีผู้เข้าร่วมประมาณ 600 คน ซึ่งนายอำเภอ Selma ไม่เห็นด้วยกับการเดินขบวนนี้ หลังจากเริ่มเดินขบวนด้วยความสงบได้ไม่นาน ตำรวจและเจ้าหน้าที่ก็ใช้ตำรวจขี่ม้าเข้าโจมตีผู้เดินขบวน และตีด้วยกระบองและแก๊สน้ำตา มีผู้เดินขบวนต้องนำส่งโรงพยาบาลอย่างน้อย 16 คน สื่อมวลชนกระจายข่าวของการสลายการชุมนุมในครั้งนี้ สองสัปดาห์ต่อมา ผู้ชุมนุมขอคำสั่งคุ้มครองศาลในการห้ามไม่ให้ตำรวจสลายการชุมนุม และทำการเดินขบวนรณรงค์โดยไม่มีเหตุการณ์รุนแรง แต่หลังจากการเดินขบวน มีการลอบทำร้ายแกนนำผู้ชุมนุมโดยกลุ่มคนท้องถิ่นผิวขาว ทำให้แกนนำเสียชีวิตที่โรงพยาบาลในเวลาต่อมา และมีการลอบยิงผู้เดินขบวนขณะนั่งรถกลับ Selma มีผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ดังกล่าว ภาพการถูกทุบตี และความรุนแรงที่เจ้าหน้าที่ ซึ่งกระทำต่อผู้ชุมนุมผิวสี ถูกถ่ายทอดทางรายการข่าวของสถานีโทรทัศน์ ทำให้คนทั่วไปในสังคมอเมริกัน และทั่วโลกได้เห็นภาพความรุนแรงที่กระทำต่อการเดินเรียกร้องของผู้ชุมนุมที่เริ่มอย่างสงบได้สร้างผลกระทบต่อการที่รัฐต้องออกมาปรับปรุงการปฏิบัติต่อผู้ชุมนุมอย่างเป็นรูปธรรมในเวลาต่อมา

การชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้ยุติการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความแตกต่างทางสีผิว ยังคงมีอยู่ตามเหตุการณ์ที่เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้น เช่น กรณีของเด็กรุ่นแอฟริกันอเมริกัน Trayvon Martin ที่ถูกเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยยิงเสียชีวิต เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2012 ในขณะที่เดินออกไปซื้อของในเวลาากลางคืน สร้างความไม่พอใจให้แก่ชุมชนแอฟริกันอเมริกันที่ต้องการเห็นเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยรับผิดชอบต่อการกระทำความผิดแต่ปรากฏว่าศาลยกฟ้อง ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้แก่ประชาชนทั่วไปที่ออกมาเรียกร้องความเป็นธรรมให้แก่คดีนี้ มีการชุมนุม

ประท้วงตามที่ต่างๆ อยู่เพื่อเรียกร้องให้มีการดำเนินคดีอย่างยุติธรรม

ในศตวรรษที่ 21 นี้ ก็ยังคงมีการเรียกร้องอันเนื่องมาจากการเลือกปฏิบัติ และอคติอันเนื่องมาจากสีผิว หรือเชื้อชาติ (race) อาจขยายไปถึงการชุมนุมเรียกร้องของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง (aboriginal people) หรือกลุ่มเม็กซิกันอเมริกัน (Hispanic) หากแต่แนวคิดพื้นฐานที่ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าจะขยายออกไปจากแนวคิดอคติทางวัฒนธรรมของมลรัฐทางใต้ รวมไปถึงมิติทางเศรษฐกิจด้วยในเรื่องของการเข้ามาแย่งงานและการเรียกร้องสิทธิของพลเมืองในมิติที่หลากหลายมากขึ้น

3) ความเสมอภาคทางเพศ

ในส่วนของการชุมนุมเรียกร้องทางด้านความเสมอภาคทางเพศ ที่ในช่วงต้น ดูเหมือนจะเป็นการเรียกร้องที่ไม่มีการต่อต้านจากรัฐเท่าใดนักและเป็นรูปแบบที่สงบซึ่งได้รับการต้อนรับที่ค่อนข้างดีจากรัฐ เช่น การเรียกร้องสิทธิการเลือกตั้งของสตรีที่เรียกว่า Suffrage Parade 1912 การเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิเลือกตั้งเริ่มจากการก่อตั้งสมาคม National Woman Suffrage Association โดย Susan B. Anthony และ Elizabeth Cady Stanton มีเป้าหมายเบื้องต้นในการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ผู้หญิงมีสิทธิเลือกตั้ง⁵³ ใน ค.ศ. 1920 มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 19 ให้สิทธิในการเลือกตั้งเสมอภาคทั้งชายและหญิง การเรียกร้องนับตั้งแต่การจัดตั้งสมาคมและมีการรณรงค์มาเป็นระยะเวลายาวนาน รวมถึงการเดินพาเหรดใน ค.ศ. 1912 ที่ New York City หรือการเรียกร้องสิทธิเสมอภาคในด้านการทำงาน Women's Strike for Equality 1970 การรวมกลุ่มกันของผู้หญิงเพื่อผลักดันในเรื่องความเท่าเทียมกันในโอกาสในการทำงาน มีการจัดตั้งกลุ่มชื่อ

⁵³ Alan Brinkley, *The Unfinished Nation: A Concise History of the American People*, 3rd ed., (Boston: McGraw-Hill College, 2000), pp. 638 – 640.

National Organization for Women (NOW) มีการนัดชุมนุมเพื่อประท้วงที่ New York city และตามที่ต่างๆ ทั่วประเทศ มีผู้เข้าร่วมประมาณ 20,000 คน การชุมนุมกระจายไปตามที่ต่างๆ ทั่วประเทศและในรูปแบบที่หลากหลาย เช่น ที่ Detroit ผู้หญิงเข้าไปนั่งประท้วง (sit-in) ในห้องน้ำชาย เพื่อเรียกร้องให้มีการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้เท่าเทียมกันระหว่างหญิงชาย

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องที่มีมิติของสิทธิสตรีเข้ามาเกี่ยวข้อง ในเรื่องสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์หรือสิทธิในการทำแท้ง เป็นประเด็นที่ผู้เขียนเห็นว่ามีความสำคัญซึ่งมีความซับซ้อนของการเคลื่อนไหว นอกจากนี้จะมีมิติของสิทธิสตรียังมีสิทธิในเรื่องของความเชื่อและศาสนาเข้ามาเป็นคู่ตรงข้าม ดังนั้น มิติในด้านการทำแท้ง ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนให้มีการทำแท้งที่ถูกกฎหมาย (pro-choice) หรือกลุ่มที่ต่อต้านการทำแท้ง (pro-life) การปะทะกันของกลุ่มที่เรียกทั้งสองฝ่ายนี้ปรากฏให้เห็นเมื่อมีการเดินขบวนที่เรียกว่า March for Life สิทธิในอนามัยเจริญพันธุ์ของผู้หญิง เริ่มขึ้นเมื่อ Margaret Sanger เปิดคลินิกเพื่อคุมกำเนิดในเขต Brooklyn, New York ใน ค.ศ. 1919 แต่ถูกจับหลังจากดำเนินการได้เพียง 10 วัน หลังจากนั้นเธอได้นำคดีขึ้นสู่ศาลและชนะคดี และเปิดดำเนินการรับปรึกษาเกี่ยวกับการคุมกำเนิดต่อมาใน ค.ศ. 1923 การเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิในการตัดสินใจเกี่ยวกับอนามัยเจริญพันธุ์ของผู้หญิง ต่อมา Margaret Sanger ก่อตั้ง American Birth Control League ใน ค.ศ. 1921 ต่อมาหน่วยงานอาหารและยาได้รับรองให้มีการใช้ยาคุมกำเนิดได้ ใน ค.ศ. 1973 ศาลสูงสหรัฐอเมริกาตัดสินคดี Roe v. Wade ⁵⁴ ให้สิทธิในการตัดสินใจทำแท้งได้ คำพิพากษานี้มีผลทำให้ยกเลิกกฎหมายห้ามการทำแท้งในหลายมลรัฐผลที่ตามมาคือ การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านการทำแท้งหรือ pro life

⁵⁴ Roe v. Wade, (1973)410 U.S. 113

กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับการทำแท้ง (Pro Life Group) มีการเดินขบวนครั้งแรกเมื่อวันที่ 22 มกราคม ค.ศ. 1974 และมีการจัดทุกปี⁵⁵ รวมถึงการรณรงค์และดำเนินการให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือการนำคดีขึ้นสู่ศาลสูงสหรัฐ อเมริกาเพื่อพยายามให้มีผลกลับคำพิพากษาในคดี Roe v. Wade การต่อต้านการทำแท้ง การชุมนุมของกลุ่มที่เรียกร้องให้มีการหยุดการทำแท้งมีขึ้นทุกปี

จากการปะทะกันระหว่างสองกลุ่มเริ่มรุนแรงขึ้น โดยที่กลุ่มผู้คัดค้านการทำแท้งมักจะไปชุมนุมในบริเวณที่มีคลินิกทำแท้ง มีการปิดกั้นทางที่จะเข้าสู่คลินิก มีการแจกใบปลิวต่อต้านการทำแท้งทำให้ผู้มาใช้บริการและเจ้าหน้าที่ของคลินิกทำแท้งอยู่ในภาวะที่หวาดกลัว ในหลายมลรัฐจึงมีการออกกฎหมายออกมาห้ามไม่ให้มีการชุมนุมใกล้คลินิกทำแท้ง ในกรณีดังกล่าว กลุ่มผู้คัดค้านการทำแท้งได้ยื่นฟ้องต่อศาลว่ากฎระเบียบดังกล่าวเป็นการขัดต่อเสรีภาพในการชุมนุม ศาลสูงสหรัฐอเมริกา ตัดสินในคดี McCullen v. Coakley 573 U.S. (2014) มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 2014⁵⁶ ว่ากฎหมายของมลรัฐ Massachusetts ที่กำหนดให้กลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงต้องอยู่ในระยะห่างจากคลินิกทำแท้งเป็นระยะประมาณ 35 ฟุตหรือที่เรียกว่า buffer zone ถือว่าเป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ⁵⁷ อย่างไรก็ดี หลังจากมีคำพิพากษานี้ออกมา มีกลุ่มผู้สนับสนุนการทำแท้งได้ชุมนุมกันเพื่อแสดงความไม่เห็นด้วยต่อคำพิพากษานี้ และเห็นว่ากฎหมาย

⁵⁵ March for Life, (online), Available from: <http://marchforlife.org/>

⁵⁶ McCullen v. Coakley(2014)573 U.S..

⁵⁷ คำพิพากษาในคดีนี้ถือเป็นคดีสำคัญที่กลับหลักคำพิพากษาของศาลสูงสหรัฐอเมริกา ในคดี Frisby v Schultz,. 487 U.S. 474 (1988) ที่ศาลสูงสหรัฐอเมริกา ตัดสินว่าเทศบาลนครของเมือง Brookfield, มลรัฐ Wisconsin ที่กำหนดให้กลุ่มผู้ประท้วงต่อต้านการทำแท้งต้องไม่เข้าไปใกล้ หรือทำการปิดกั้นในบริเวณของคลินิกทำแท้ง ซึ่งเป็นสถานที่ของบุคคล เทศบาลญัตติดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นการละเมิดต่อเสรีภาพในการแสดงออก และเสรีภาพในการชุมนุม

ดังกล่าวเป็นการคุ้มครองผู้หญิงและแพทย์ผู้ทำแท้งให้หญิงเหล่านั้น
จากเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้น เช่น การบุกยิงแพทย์ในคลินิกทำแท้งใน
หลาย ๆ มลรัฐ⁵⁸ ข้อสังเกตของผู้เขียนต่อท่าทีของรัฐที่เป็นไปในแนวทาง
สนับสนุนกลุ่ม Pro-life อาจเป็นฐานคติที่มีอิทธิพลจากกลุ่มอนุรักษ์นิยม
ในศาลสูงของสหรัฐซึ่งเป็นผลพวงจากการแต่งตั้งประธานศาลสูงของสหรัฐ
จากประธานาธิบดี George W. Bush

นอกจากสิทธิสตรีแล้ว กลุ่มที่เรียกร้องความเสมอภาคทางเพศอีก
กลุ่มหนึ่งคือกลุ่มเพศหลากหลายที่ย้อนกลับไปตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1960 โดย
เรียกร้องให้มีการปฏิบัติที่ดีต่อผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศ การชุมนุม
นำโดย East Coast Homophile Organization (ECHO) รูปแบบของกิจกรรม
คือ การชุมนุมหน้าสถานที่ทำการและชูป้ายแสดงข้อเรียกร้อง เหตุการณ์
ของการชุมนุมที่ Stonewall Inn ที่ Greenwich Village เมือง New York City
เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน ค.ศ. 1969 เป็นการชุมนุมที่สืบเนื่องติดต่อกันของกลุ่ม
เพศหลากหลายเพื่อตอบโต้จากการที่ตำรวจบุกเข้าไปใน Stonewall Inn
ซึ่งเป็นของมาเฟียที่มีกิจกรรมต่างๆ เช่น การค้ายาเสพติดและโสเภณีชาย
ความตึงเครียดระหว่างตำรวจและกลุ่มเพศหลากหลายเกิดขึ้นหลายสัปดาห์
และมีการจัดตั้งกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อสนับสนุนให้มีการยอมรับความหลากหลาย
ทางเพศมากยิ่งขึ้น จนกระทั่งเกิดการเดินขบวน Gay Pride ครั้งแรกขึ้น
เมื่อ 28 มิถุนายน ค.ศ. 1970 ที่ Los Angeles, Chicago, และ New York
ส่วนหนึ่งเพื่อเป็นการระลึกถึงเหตุจลาจลที่ Stonewall ด้วย

ความเคลื่อนไหวของกลุ่มเพศหลากหลายที่ San Francisco, California
ที่เรียกว่า White Night Riots 1979 มีการกระทบกระทั่งกับเจ้า

⁵⁸ Tara Culp-Ressler, "The Supreme Court Just Made It Harder For Women To Exercise
Their Right To Choose" **Think Progress**, (online), Available from: <http://thinkprogress.org/health/2014/06/26/3452966/buffer-zones-scotus/> (26 June 2014)

หน้าที่ตำรวจของ San Francisco เป็นพื้นฐานเดิมอยู่ การชุมนุมของผู้ประท้วงประมาณ 5,000 คนจากกลุ่มเพศหลากหลายในกรณีการฟ้อง Dan White ในข้อหาฆ่านายเทศมนตรีเมือง San Francisco และที่ปรึกษาการตัดสินใจดังกล่าวส่งผลให้มีการชุมนุมของกลุ่มเพศหลากหลายและนำไปสู่การจลาจลในวงกว้าง ทั้งๆ ที่เหตุการณ์เริ่มจากการชุมนุมโดยสงบ

การชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็นของกลุ่มทั้งในทางที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับการที่กฎหมายรับรองการแต่งงานของคนเพศเดียวกัน Same-Sex Marriage ⁵⁹ โดยมากการชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็นในประเด็นนี้จะเป็นไปโดยสงบและไม่ก่อผลกระทบใดๆ ต่อสังคม การเรียกร้องที่ต้องการให้เกิดประสิทธิผลส่วนใหญ่เป็นการ Lobby ต่อผู้มีส่วนในการลงความเห็นต่อการออกกฎหมายเป็นส่วนใหญ่

ข้อสังเกตจากการชุมนุมเพื่อเรียกร้องสิทธิความเสมอภาคทางเพศมีความหลากหลาย ในระยะแรก การเรียกร้องสิทธิทางกฎหมาย เช่น สิทธิในการเลือกตั้งและความเสมอภาคในการทำงานเป็นไปโดยวาทัน รูปแบบที่แสดงออกในการชุมนุม เช่น การเดินพาเหรด เป็นไปโดยสงบ และไม่มีผู้เห็นต่างเท่าใดนัก แต่ผลสัมฤทธิ์จากการชุมนุมมีค่อนข้างน้อย นอกจากการแสดงพลังว่ามีจำนวนผู้สนับสนุนเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะส่งผลให้ผู้กำหนดนโยบายและออกกฎหมายได้ตระหนักถึงคะแนนเสียงและความนิยมของตนเองในการกำหนดนโยบาย แต่การเคลื่อนไหวชุมนุมในประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางเพศ เช่น การทำแท้ง สิทธิของกลุ่มเพศหลากหลาย และการแต่งงานของคนเพศเดียวกัน จะมีทั้งในกลุ่มที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับประเด็นนั้น เข้ามาเป็นคู่ตรงข้ามในการเคลื่อนไหว การเรียกร้องสิทธิโดยการชุมนุมบางครั้งเกิดความรุนแรงขึ้นตามมา การต่อสู้ทางความคิดยังคงดำเนินต่อไป

⁵⁹ Public Law 104 - 199 - Defense of Marriage Act. (online), Available from: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-104publ199/content-detail.html>

ดังนั้น รูปแบบของการชุมนุมเพื่อสร้างความตื่นตัวและความเข้าใจต่อสาธารณะจึงเป็นรูปแบบที่มีแนวโน้มที่จะมีการชุมนุมต่อไปเรื่อยๆ

4) สิทธิของส่วนรวม

การชุมนุมเพื่อเรียกร้องในกลุ่มสุดท้ายนี้เป็นการรวมของประเด็นต่างๆ ในข้อเรียกร้องอันเป็นประเด็นสาธารณะ เช่น การต่อต้านสงคราม การเรียกร้องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และการต่อต้านโลกาภิวัตน์ซึ่งถูกมองว่าเป็นการเอารัดเอาเปรียบคนจนและสร้างช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนมากขึ้น เป็นเรื่องของการคอร์รัปชันและความโลภของสถาบันการเงิน เป็นต้น

การต่อต้านสงครามเวียดนามในทศวรรษ 1960 เป็นกระแสของความเคลื่อนไหวที่ใช้แนวทางสันติวิธีมาใช้ในการชุมนุมเรียกร้อง องค์การที่จัดการเคลื่อนไหวบางครั้งเป็นกลุ่มเดียวกับกลุ่มเรียกร้องความเสมอภาคทางเชื้อชาติ เช่น SNCC ร่วมกับองค์กร Students for a Democratic Society (SDS) จัดการเดินขบวนเมื่อวันที่ 17 เมษายน ค.ศ. 1965 มีผู้เข้าร่วมประมาณ 25,000 คน และในวันที่ 27 พฤศจิกายน ค.ศ. 1965 มีการจัดเดินขบวนอีก เรียกชื่อว่า March on Washington for Peace in Vietnam จัดโดย Committee for a Sane Nuclear Policy (SANE) ปีต่อมา มีการจัดเดินขบวนอีกในวันที่ 16 พฤษภาคม ค.ศ. 1966 และมีการจัดชุมนุมกระจายไปตามมหาวิทยาลัยต่างๆ ทั่วประเทศ เช่น UC Berkley, Chicago, Columbia University, Oklahoma State University, University of Washington รวมถึงการเดินขบวนใน ค.ศ. 1967 ที่มีการเดินไปที่ Pentagon ด้วย⁶⁰

กลุ่มต่อต้านสงคราม ในยุคสงครามเย็นมีการเคลื่อนไหวเพื่อคัดค้าน

⁶⁰ Vietnam War, “100,000 People March on the Pentagon”, This Day in History (October 21, 1967), (online), Available from: <http://www.history.com/this-day-in-history/100000-people-march-on-the-pentagon>

การใช้อาวุธนิวเคลียร์ มีการชุมนุมครั้งใหญ่ เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1979 ที่ Washington D.C. มีผู้เข้าร่วมการชุมนุม ประมาณ 65,000 คน เดือนมิถุนายน ค.ศ. 1982 มีผู้ชุมนุมคัดค้านการใช้อาวุธนิวเคลียร์ที่ Central Park ในเมือง New York City มีประมาณหนึ่งล้านคน ใน ค.ศ. 1983 มีผู้ชุมนุมต่อต้านอาวุธนิวเคลียร์ประมาณ 50 แห่งทั่วสหรัฐอเมริกา ต่อมาใน ค.ศ. 1986 กลุ่มผู้ชุมนุมประมาณหนึ่งร้อยคน เดินทางจาก Los Angeles Washington D.C. โดยใช้ชื่อว่า the Great Peace March for Global Nuclear Disarmament และในทศวรรษ 1980 มีการประท้วงที่สถานที่ทดลองอาวุธนิวเคลียร์ที่ Nevada อยู่เป็นระยะๆ ผู้ชุมนุมถูกจับกุมทั้งที่เป็นการประท้วงโดยปราศจากอาวุธ ใน ค.ศ. 2005 มีการชุมนุมต่อต้านอาวุธนิวเคลียร์ ประมาณ 40,000 คน เดินทางผ่านสำนักงานขององค์การสหประชาชาติที่ New York เนื่องในวาระ 60 ปี การทิ้งระเบิดปรมาณูที่ฮิโรชิมาและนางาซากิ ถือเป็นการเดินทางต่อต้านอาวุธนิวเคลียร์ที่ใหญ่ที่สุดในหลายทศวรรษที่ผ่านมา

การชุมนุมเพื่อต่อต้านโลกาภิวัตน์ มีผู้ชุมนุมรวมตัวกันในการประชุมขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization) ซึ่งจัดขึ้นที่เมือง Seattle เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1999⁶¹ ผู้ชุมนุมประมาณ 40,000 คน รวมตัวกันหน้าจั๊ตประชุมโดยประณามการค้าว่าเป็นตัวการทำให้เกิดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนมากยิ่งขึ้น การชุมนุมทำให้พิธีเปิดต้องเลื่อนออกไป นายกเทศมนตรีประกาศภาวะฉุกเฉิน ตำรวจปราบจลาจลเข้ามาสลายการชุมนุมด้วยแก๊สน้ำตา ผู้ชุมนุมประมาณ 600 คนถูกจับ ผู้ชุมนุมทำลายร้านค้าที่เป็นสัญลักษณ์ของทุนนิยม เช่น ร้าน Starbucks และ Nike โดยการทุบกระจก

⁶¹ Alex Tizon "Monday, Nov. 29", *The Seattle Times*, (December 5, 1999), (online), Available from: <http://community.seattletimes.nwsources.com/archive/?date=19991205&slug=2999667>

และล่าสุด มีการชุมนุมที่เรียกว่า Occupy Wall Street 2011 กลุ่มผู้ชุมนุมเพื่อคัดค้านการคอร์รัปชันและความโลภของการค้าการลงทุนและนโยบายของรัฐบาลในเรื่องการเงินการลงทุน มีผู้ไปรวมตัวกันเพื่อแสดงออกที่ Battery Park New York City โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปปิดยึด Wall Street ที่เป็นสัญลักษณ์ของทุนนิยม การค้าและการเงิน ในวันที่ 17 กันยายน ค.ศ. 2011 ผู้ชุมนุมประมาณ 3,000 คน เข้าไปปักหลักชุมนุมที่ Zuccotti Park เพื่อเรียกร้องความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ โดยการต่อต้านระบบทุนนิยมและโลกาภิวัตน์ที่ส่งเสริมเฉพาะกลุ่มทุนขนาดใหญ่และละเลยความสำคัญของผู้ใช้แรงงาน จนกระทั่งถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจสลายการชุมนุมในวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 2011⁶² ชื่อน่าสนใจสำหรับการชุมนุมเรียกร้องนี้คือ กรณีที่ผู้ชุมนุมนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย จากการที่ตำรวจสลายการชุมนุม โดยศาล U.S. District Court in Manhattan ตัดสินให้เมือง New York ต้องจ่ายค่าเสียหายเป็นเงิน 366,700 เหรียญสหรัฐ ในกรณีตำรวจทำลายหนังสือซึ่งเป็นทรัพย์สินของบุคคลที่นำมาจัดเป็นห้องสมุดประชาชนที่จัดขึ้น ณ Zuccotti Park เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 2011⁶³ และเมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2014 ศาลได้ตัดสินให้เมือง New York ต้องจ่ายค่าเสียหายในกรณีการจับกุมผู้ประท้วงประมาณ 700 คน ที่เดินขบวนไปตามทางเท้าบนถนน Brooklyn Bridge roadway เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 2011 โดยศาลตัดสินว่าเป็นการจับกุมที่ไม่ชอบและต้องจ่ายค่าเสียหายให้แก่ผู้ถูกจับกุมเป็นเงิน 600,000 เหรียญสหรัฐ⁶⁴ คดีที่อยู่ในการตัดสินของศาลมลรัฐ

⁶² Colin Moynihan & Elizabeth A. Harris, "Suring Back into Zuccotti Park, Protester Are Cleared by Police" **The New York Times** (December 31, 2011). (online), Available from: <http://cityroom.blogs.nytimes.com/2011/12/31/protesters-surge-back-into-zuccotti-park/>

⁶³ "NYC settles lawsuit with Occupy Wall Street for \$350K" **NBCNEWS** (April 9, 2013). (online), Available from: http://usnews.nbcnews.com/_news/2013/04/09/17677150-nyc-settles-lawsuit-with-occupy-wall-street-for-350k?lite

แม้ยังจะไม่ได้เป็นคดีถึงที่สุดศาลสูงสหรัฐอเมริกาที่จะส่งผลให้เป็นกฎหมาย บังคับใช้ทั่วประเทศก็ตาม แต่ก็เป็นตัวอย่งที่สะท้อนให้เห็นถึงแนวทางการ ใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ชุมนุม

ข้อสังเกตจากกลไกและบริบท ของสังคมในการคุ้มครองสิทธิ

แนวโน้มของคำวินิจฉัยของศาลเป็นไปในทางที่คุ้มครองเสรีภาพในการ ชุมนุมอย่างมาก โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับสิทธิด้านอื่นๆ ซึ่ง โดยทั่วไปก็มีความสำคัญ เช่น สิทธิในการทำแท้ง สิทธิเด็ก สิทธิส่วนบุคคล เป็นต้น แต่เมื่อต้องพิจารณาประกอบกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น แล้ว จะพบว่าศาลจะรับรองเสรีภาพในการแสดงออกมาเป็นลำดับแรก

มีข้อสังเกตว่าคำวินิจฉัยของศาลจะไม่เข้าไปก้าวล่วงเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของการชุมนุม เช่น จะเป็นการชุมนุมเพื่อเรียกร้องอย่างไรก็ได้หรือ จะแสดงออกอย่างไรก็ได้ เช่น การเดินพาเหรดของ Neo-Nazi ที่อาจเป็นการเหยียดผิวหรือการชุมนุมของกลุ่มคัดค้านการทำแท้งที่อาจเป็นการข่มขู่คนที่ จะเข้าไปในคลินิกเหล่านั้น แต่จะให้ความสำคัญกับวิธีการและลักษณะของ การชุมนุมที่ต้องไม่เป็นการก่อความวุ่นวายหรือสร้างความรุนแรงในสังคม (crime of breach of the peace)

แนวโน้มการตัดสินคดีของศาลจะพบว่า คำพิพากษาเป็นไปในทางการ คุ้มครองสิทธิอย่างกว้างขวาง และที่สำคัญอยู่ที่การนำคดีเข้าสู่กระบวนการ ยุติธรรม เนื่องจากการใช้บังคับกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่รัฐหรือการออก

⁶⁴ Colin Moynihan, "City Settles Occupy Protesters' False-Arrest Lawsuit" *The New York Times* (online), Available from: http://www.nytimes.com/2014/06/11/nyregion/new-york-settles-suit-over-arrests-of-occupy-wall-street-protesters.html?_r=2 (June 10, 2014)

กฎหมายของรัฐทั้งระดับรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ ยังคงมีการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมอยู่ แม้ว่าศาลสูงสหรัฐอเมริกาจะมีการตัดสินเป็นไปในทางคุ้มครองเสรีภาพนี้ก็ตาม ยังมีประเด็นข้อเรียกร้องจากการชุมนุมในด้านต่างๆ ที่จะพัฒนารูปแบบการเรียกร้องให้จุดประเด็นความสนใจของสังคมเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงตามข้อเรียกร้อง รูปแบบการแสดงความคิดเห็นในสมัยใหม่ เริ่มมีการใช้เทคโนโลยีในการเข้ามาช่วยในการชุมนุมเพิ่มขึ้น เช่น เฟซบุ๊ก หรือโทรศัพท์เคลื่อนที่ รูปแบบของรัฐในการดำเนินการจัดการกับผู้ชุมนุม เช่น การยึดโทรศัพท์เคลื่อนที่ โดยไม่มีหมาย โดยไม่มีการแจ้งข้อหา เพื่อเข้าไปดูข้อมูลการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ชุมนุม⁶⁵ ซึ่งโดยทั่วไปถือว่าผิดกฎหมาย แต่รูปแบบการจัดการกับผู้ชุมนุมในสังคมสมัยใหม่และการคุ้มครองสิทธิดังกล่าว ยังคงต้องพัฒนาเพื่อตามให้ทันกับสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

เอกสารอ้างอิง

กฎหมายและคำพิพากษา

U.S. Const. Amend. I.

Labor Management Relations Act of 1947 29 U.S.C. § 401-531.

Boynton v. Virginia (1960) 364 U.S.

Brower v. Gayle (1956) 142 F. Supp. 707

Hague v. Committee for Industrial Organization (1939), 307 U.S. 496

Loewe v. Lawlor, (1908)208 U.S. 274;(1915) 235 U.S. 522

McCullen v. Coakley(2014) 573 U.S.

NAACP v. Patterson (1958), 357 U.S. 449

Roe v. Wade, (1973)410 U.S. 113.

Surita v. Hyde,(2011)665 F. 3d 860 (7th Cir.)

Thornhill v. Alabama, (1940)310 U.S. 88

16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 790
(June 2014).

16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 791
(June 2014).

16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 792
(June 2014).

16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 793
(June 2014).

16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 808
(June 2014).

16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 809
(June 2014).

16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 810
(June 2014).

16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 811
(June 2014).

16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 841
(June 2014).

16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 842
(June 2014).

16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 843

- (June 2014).
- 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 845
(June 2014).
- 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 846
(June 2014).
- 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 973
(June 2014).
- 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 975
(June 2014).

หนังสือและเอกสารต่างๆ

- “NYC settles lawsuit with Occupy Wall Street for \$350K” **NBCNEWS**
(April 9, 2013). (online), Available from: http://usnews.nbcnews.com/_news/2013/04/09/17677150-nyc-settles-lawsuit-with-occupy-wall-street-for-350k?lite
- Alan Brinkley, **The Unfinished Nation: A Concise History of the American People**, 3rd ed., (Boston: McGraw-Hill College, 2000).
- Alex Tizon “Monday, Nov. 29”, **The Seattle Times**, (December 5, 1999), (online), Available from: <http://community.seattletimes.nwsourc.com/archive/?date=19991205&slug=2999667>
- Bill of Rights Institute, “First Amendment: Freedom of Assembly (1791), (online), Available from: <http://billofrightsinstitute.org>
- Carl Stephenson & Frank Marcham, **Sources of English Constitutional History** (New York: Harper & Brothers, 1937)

Carol Anderson, **Eyes off the Prize: The United Nations and the African American Struggle For Human Rights, 1944-1955** (New York: Cambridge, 2003).

Clayborne Carson, **In Struggle: SNCC and the Black Awakening of the 1960s** (Cambridge: Harvard University Press, 1995).

Colin Moynihan & Elizabeth A. Harris, "Suring Back Into Zuccotti Park, Protester Are Cleared by Police" **The New York Times** (December 31, 2011). (online), Available from: <http://cityroom.blogs.nytimes.com/2011/12/31/protesters-surge-back-into-zuccotti-park/>

Colin Moynihan, "City Settles Occupy Protesters' False-Arrest Lawsuit" **The New York Times** (online), Available from: http://www.nytimes.com/2014/06/11/nyregion/new-york-settles-suit-over-arrests-of-occupy-wall-street-protesters.html?_r=2 (June 10, 2014)

Department of State (the United State of America), **Outline of the U.S. Legal System** (Washington D.C.: Bureau of International Programs, 2004)

Frances Fox Piven & Richard A. Cloward, **Poor People's Movements: Why They Succeed, How They Fail**, (New York: Pantheon, 1977).

Glen A. Gildemeister, "The Founding of the American Federation of Labor," **Labor History**, 22 (2), (Spring 1981): 262-70

Harvey Wish, "The Pullman Strike: A Study in Industrial Warfare," **Journal of the Illinois State Historical Society** 32(3) (1939):

288-312.

John Dittmer, **Local People: The Struggle for Civil Rights in Mississippi** (Chicago: University of Illinois Press, 1995).

March for Life, (online), Available from: <http://marchforlife.org/>

Maurice Sugar, **The Ford Hunger March**. Ann Fagan Ginger, ed (Berkeley, CA: Meiklejohn Civil Liberties Institute, 1980).

Paul Samakow, “Anti-Occupy” law ends American’s right to protest”, **The Washington Times**, (Wednesday, August 1, 2012)

Public Law 104 - 199 - Defense of Marriage Act. (online), Available from: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-104publ199/content-detail.html>

Roger Cotterrell, “The Concept of Legal Culture” in David Nelken ed., **Comparing Legal Cultures** (Aldershot, UK: Dartmouth, 1997) p.13.

Tara Culp-Ressler, “The Supreme Court Just Made It Harder For Women To Exercise Their Right To Choose” **Think Progress**, (online), Available from: <http://thinkprogress.org/health/2014/06/26/3452966/buffer-zones-sotus/> (26 June 2014)

Vietnam War, “100,000 People March on the Pentagon”, **This Day in History** (October 21, 1967), (online), Available from: <http://www.history.com/this-day-in-history/100000-people-march-on-the-pentagon>

William C. Birdsall, “The Problem of Structure in the Knights of Labor”. **Industrial and Labor Relations Review** 6 (4) (July 1953): 532–546.

มานิตย์ จุมปา, **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายสหรัฐอเมริกา**, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2553)



เสรีภาพในการชุมนุมของ สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

นิฐณี ทอแก้ว

บทคัดย่อ

สาธารณรัฐเกาหลีเป็นประเทศที่มีการชุมนุม เดินขบวนประท้วงมากประเทศหนึ่ง ทั้งจากประเด็นทางการเมืองและประเด็นทางเศรษฐกิจ บทความนี้ทำการศึกษาพัฒนาการของการชุมนุม โดยจากการศึกษาจะพบว่ามีการชุมนุมเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยจากรัฐบาลเผด็จการ การเรียกร้องรัฐธรรมนูญ การเรียกร้องสวัสดิการแรงงาน โดยมีพัฒนาการการชุมนุมและเดินขบวนจากกลุ่มเดี่ยว เช่น นักศึกษา แรงงาน ศาสนา จนกระทั่งพัฒนามาเป็นการรวมกันระหว่างกลุ่มต่างๆ และมีรูปแบบการชุมนุมและเดินขบวนที่มีระเบียบแบบแผน ในด้านกลุ่มทางสังคมที่มีบทบาทสำคัญในการชุมนุมและเดินขบวน พบว่านักศึกษาเป็นกลุ่มที่มีบทบาทมากที่สุด และขยายตัวไปยังกลุ่มอื่นๆ ในสังคม ในด้านบทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมและการเดินขบวนนั้น แต่เดิมสาธารณรัฐเกาหลีใช้กฎอัยการศึก และการออกกฎหมายเฉพาะต่างๆ มาควบคุมการชุมนุมของประชาชน จนกระทั่งเกิดรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวได้ให้การรับรองและควบคุมการใช้เสรีภาพในการชุมนุมและการเดินขบวนไปพร้อมกัน

Abstract

South Korea is one of the countries which many assemblies and manifestations, both politic and economic, take place. This article studies the evolution of the forms of assembly. The main causes of assemblies and manifestations concern anti-dictatorship movement and demand for better social protection of labor. From isolated movements of students, labors or religious, assemblies and manifestation became more diverse and organized. Students used to be the most active group but later joined by other groups. As for the legislations, martial law and special law were used to regulated assembly and manifestation, until the promulgation of law on assembly and manifestation which guarantees and limit exercise of such freedoms as the same time.

บทนำ

นับจากมีการก่อตั้งเป็นประเทศ สาธารณรัฐเกาหลีเป็นประเทศที่มีการชุมนุมของประชาชนมากประเทศหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยจากรัฐบาลเผด็จการ การชุมนุมเรียกร้องค่าแรงและสวัสดิการแรงงานที่ไม่เป็นธรรม ดังนั้น การทำความเข้าใจในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมของสาธารณรัฐเกาหลี จึงควรต้องพิจารณาจากบริบททางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ณ ห้วงเวลานั้นควบคู่ไปด้วย เนื่องจากการชุมนุมที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เป็นผลมาจากนโยบายทางการเมืองและเศรษฐกิจเป็นสำคัญ บทความนี้จะพยายามอธิบายถึง 4 เรื่องใหญ่ๆ คือ พัฒนาการของเสรีภาพในการชุมนุมของสาธารณรัฐเกาหลี หลังการก่อตั้งสาธารณรัฐเกาหลี

เรื่องที่สอง คือ กลุ่มทางสังคมในการชุมนุมประท้วง ซึ่งจะอธิบายถึงกลุ่มที่มีส่วนสำคัญในการชุมนุมและเดินขบวนตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เรื่องที่สาม คือ กฎหมายที่ควบคุมเสรีภาพในการชุมนุมในสาธารณรัฐเกาหลี ทั้งที่ให้การรับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมและการเดินขบวน และเรื่องสุดท้าย คือ บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญต่อการชุมนุมและเดินขบวนรวมถึงแนวทางคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญ ที่เกี่ยวข้องกับการการชุมนุมและการเดินขบวนที่เกิดขึ้น

พัฒนาของเสรีภาพในการชุมนุม และเดินขบวนของสาธารณรัฐเกาหลี

1. ช่วง ค.ศ.1948 – 1959 การชุมนุมเพื่อการใช้สิทธิเรียกร้อง ประชาธิปไตยจากรัฐบาลเผด็จการ

เนื่องจากสาธารณรัฐเกาหลีเพิ่งเริ่มก่อตั้งประเทศและมีรัฐบาลปกครองเป็นครั้งแรก ประกอบกับการเกิดสงครามระหว่างสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี (เกาหลีเหนือ) ซึ่งถือเป็นช่วงที่ประเทศประสบความทุกข์ยากภายหลังสงครามเกาหลีสิ้นสุดลง การชุมนุมในช่วงนี้ส่วนใหญ่จึงเป็นการเรียกร้องประชาธิปไตยจากรัฐบาลเผด็จการ รัฐบาลควบคุมการชุมนุมโดยใช้กฎอัยการศึกเนื่องจากยังไม่มีกฎหมายเข้ามาควบคุมการชุมนุมโดยตรง

การชุมนุมที่เกิดขึ้นในช่วงนี้เกิดจากการเป็นเผด็จการของรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากการเกิดสงครามเกาหลี ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศเป็นอย่างมากสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ ทำให้ประธานาธิบดีซิง มั่น รี สามารถรวบรวมอำนาจในการปกครองมาไว้ที่ตนเองโดยอ้างการต่อต้านคอมมิวนิสต์เป็นเหตุผลสำคัญ และการอยู่

ในตำแหน่งที่ยาวนานของนายชิง มั่น รี ถึง 5 สมัย ภายใต้ข้อสงสัยเรื่องการ
โกงการเลือกตั้ง ความไม่พอใจต่างๆ นำไปสู่การชุมนุมประท้วงในกรุงโซล
และตามเมืองใหญ่ๆ เพื่อเรียกร้องให้ประกาศการเลือกตั้งเป็นโมฆะ รัฐบาล
จึงใช้กำลังตำรวจในการเข้าจัดการกับผู้ชุมนุม จนเกิดเหตุการณ์ใหญ่ในเดือน
เมษายน ค.ศ. 1960 เพื่อทำการโค่นอำนาจของประธานาธิบดีชิง มั่น รี เรียก
ว่า “การปฏิวัติเดือนเมษายน” (April Revolution) โดยนายชิง มั่น รี ได้
ประกาศกฏอัยการศึกและห้ามออกนอกบ้านในยามวิกาล เพื่อควบคุม
ประชาชน การชุมนุมประท้วงในครั้งนี้มีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมาก แต่ทหาร
ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฏอัยการศึกได้หันไปเข้าข้างนักศึกษา โดยไม่ทำการ
จับกุมนักศึกษาตามกฏอัยการศึก จนในที่สุดนายชิง มั่น รี ได้ลาออกจาก
ตำแหน่งหลังจากทำการปกครองประเทศมากกว่า 12 ปี

การชุมนุมประท้วงครั้งใหญ่ภายหลังการก่อตั้งสาธารณรัฐเกาหลีนั้น
แม้จะเริ่มจากการประท้วงการเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ แต่สาเหตุส่วนหนึ่งก็เนื่อง
มาจากสาธารณรัฐเกาหลีอยู่ในภาวะสงครามซึ่งรัฐบาลทุ้มเทรพยากรของ
ประเทศไปกับการทำสงคราม การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจึงเริ่มขึ้นภาย
หลังจากสงครามสิ้นสุด ชาวจีนอพยพเข้ามาทำงานในเมืองเพิ่มมากขึ้น จำนวน
นักศึกษาเพิ่มมากขึ้น 15 เท่า¹ ทำให้มีการรวมกลุ่มของนักศึกษา ซึ่งเป็นผู้มี
บทบาทหลักในการชุมนุมประท้วงรัฐบาลเผด็จการที่ครองอำนาจมาอย่าง
ยาวนานอย่างนายชิง มั่น รี ลงได้ในที่สุด

ในช่วงนี้สาธารณรัฐเกาหลีต้องเผชิญกับเผด็จการที่มาจากรัฐบาล
พลเรือน รวมถึงเกิดการชุมนุมประท้วงทางการเมืองที่นำไปสู่ความรุนแรง
โดยรัฐบาลได้ใช้กฏอัยการศึกในการเข้าปราบปรามผู้ชุมนุม และเป็นการ
ชุมนุมเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยจากรัฐบาลที่เป็นเผด็จการเป็นส่วนใหญ่

¹ ลีเมียงซิก, ประวัติขบวนการประชาธิปไตยเกาหลี, แปลโดย กุลชีพ วรพงษ์ (กรุงเทพฯ: สถาบัน
ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย, 2555), หน้า 35.

2. ช่วง ค.ศ.1960 – 1979 การชุมนุมเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตย การรวมชาติของสองเกาหลี รวมถึงการเรียกร้องด้านสวัสดิการ แรงงานจากรัฐบาลเผด็จการทหาร

การชุมนุมในช่วงเวลานี้ของสาธารณรัฐเกาหลี เป็นการเรียกร้องประชาธิปไตย การรวมชาติของสองเกาหลี รวมถึงการเรียกร้องด้านสวัสดิการ แรงงาน เนื่องจากช่วงนี้เป็นช่วงที่มีการเร่งพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ไปสู่ยุคอุตสาหกรรม ทำให้ประชาชนเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทเข้ามาสู่เมืองมากขึ้น นอกจากนี้ ภายหลังจากปฏิวัติในเดือนเมษายน ขบวนการแรงงานได้เติบโตมากขึ้น เห็นได้จากการเริ่มการจัดตั้งสหพันธ์ครูอาจารย์เมืองแดกู เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม ค.ศ. 1960 จนนำไปสู่การจัดตั้งสันนิบาตสหพันธ์ครูเกาหลีแห่งชาติเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม ค.ศ. 1960

อย่างไรก็ดี ในช่วงเวลานี้สาธารณรัฐเกาหลียังคงเผชิญกับการก่อการรัฐประหารของทหาร และการแก้ไขรัฐธรรมนูญเปลี่ยนไปเป็นระบอบประธานาธิบดี การโง่การเลือกตั้ง ซึ่งนำไปสู่การชุมนุมเดินขบวนบนท้องถนน การชุมนุมประท้วงหมุนเวียนไปตามเมืองต่างๆ จนนำไปสู่ความรุนแรงหลายครั้ง รัฐบาลใช้กำลังทหารในการเข้าปราบปรามการชุมนุมและการประท้วง จนกระทั่ง การเลือกตั้งใน ค.ศ. 1971 นายคิม แด จุง คู่แข่งของนายพลปัก จุง ฮี ได้กล่าวหาว่ารัฐบาลโง่การเลือกตั้ง การต่อต้านรัฐบาลได้แพร่ระบาดไปยังหมู่นักศึกษา ปัญญาชนและนักบวช และมีการเดินขบวนเพื่อขับไล่รัฐบาลตามเมืองต่างๆ ทั่วประเทศ รัฐบาลประกาศกฎอัยการศึก (Martial Law) ห้ามการเดินขบวน ² ยกเลิกรัฐธรรมนูญ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ที่เรียกกันว่า รัฐธรรมนูญยวชูชิน (Yushin Constitution) ในปลายเดือนธันวาคม ค.ศ. 1972 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสาระสำคัญคือ

² ดำรงฐานดี, **สังคมและวัฒนธรรมเกาหลี**. (แก้ไขปรับปรุงใหม่ทั้งเล่ม) (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), หน้า 28.

ขยายระยะเวลาดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีเป็นคราวละ 7 ปี และสามารถต่ออายุได้ไม่จำกัดภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่การเลือกตั้งประธานาธิบดีจะกระทำโดยองค์กรใหม่ที่เรียกว่า สภาเพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันแห่งชาติ³ (National Conference for Unification) และมีการเลือกนายปัก จุง ฮี กลับมาเป็นประธานาธิบดีในวันที่ 23 ธันวาคม ค.ศ. 1972 รัฐธรรมนูญฉบับยูซินให้อำนาจประธานาธิบดีในการใช้มาตรการภาวะฉุกเฉินที่เหนือกว่ารัฐธรรมนูญ และไม่อนุญาตให้มีการคัดค้านหรือต่อต้านใดๆ การวิจารณ์ใดๆ ต่อระบอบยูซินไม่สามารถกระทำได้

ภายใต้ระบอบยูซินได้เกิดการชุมนุมประท้วงขึ้นเป็นอย่างมาก เป็นการชุมนุมประท้วงเพื่อให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญยูซิน โดยเริ่มจากนักศึกษาเป็นหลัก รัฐบาลได้ใช้พระราชกฤษฎีกาฉุกเฉินในการปราบปรามผู้ชุมนุมจนนำไปสู่การจับกุม การลงโทษประหารชีวิตต่อผู้ดำเนินการต่อต้านรัฐบาล การต่อต้านขยายตัวจากพลังนักศึกษา นักกิจกรรม ผู้สื่อข่าว วงการนักเขียนวรรณกรรม กลุ่มประชาสังคมอื่นๆ จนกระทั่งเกิดการจัดตั้งสภาแห่งชาติเพื่อฟื้นฟูประชาธิปไตย (National Council for Democracy Restoration) ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางต่อต้านระบอบยูซินอันประกอบไปด้วยผู้แทนจากพรรคการเมือง กลุ่มแคทอลิก กลุ่มโปรเตสแตนต์ กลุ่มพุทธ สื่อมวลชน นักวิชาการ นักเขียน นักกฎหมาย กลุ่มสตรี ทำให้กลุ่มพลังประชาธิปไตยที่เคยกระจัดกระจายมีความเข้มแข็งมากขึ้น การชุมนุมที่ขยายวงกว้างทำให้เกิดการรวมกลุ่มของผู้แทนกลุ่มสังคมต่างๆ ในชื่อสภาแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (National Council for Democracy) โดยทำหน้าที่ต่อจากสภาแห่งชาติเพื่อฟื้นฟูประชาธิปไตย (National Council for Democratic Restoration) ซึ่งเป็นการรวมตัวเป็นพันธมิตรแบบถาวรขององค์กรต่างๆ ที่ทำการต่อต้านระบอบยูซิน ไม่ว่าจะเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย

³ ลีเมียงชิก, ประวัติขบวนการประชาธิปไตยเกาหลี, แปลโดย กุลชีพ วรพงษ์, หน้า 60.

นักหนังสือพิมพ์ นักเขียน นักศึกษา การบริหารประเทศของนายพลปัก จุง ฮี มาถึงจุดวิกฤติเมื่อแรงงานผู้หญิงของโรงงานทอผ้าวาย เอช (YH Corporation) ได้นัดหยุดงานและรวมตัวกันที่หน้าสำนักงานใหญ่ของพรรคฝ่ายค้าน เพื่อประท้วงการเลิกจ้างแรงงานครั้งใหญ่ รัฐบาลได้ให้ตำรวจปราบจลาจล เข้าสลายการชุมนุมมีผลให้แรงงานหญิงหนึ่งคนเสียชีวิต และมีคนที่ถูก ทำร้ายร่างกายอีกนับสิบคน การใช้กำลังเข้าปราบปรามแรงงานผู้หญิง ที่ทำการประท้วงอย่างสันติ ทำให้เหตุการณ์การชุมนุมทวีความรุนแรงมากขึ้น นำไปสู่การชุมนุมประท้วงในเมืองมาซานด้วยเหตุการณ์ครั้งนี้เรียกว่า “การต่อสู้ที่เมืองปูมา” (Pu-Ma Struggle) ⁴ เพื่อต่อต้านระบบยูซิน รัฐบาล ได้ใช้กำลังเข้าปราบปรามการเดินขบวนดังกล่าวและประกาศภาวะฉุกเฉิน จนกระทั่งประธานาธิบดีปัก จุง ฮี ถูกสังหารโดยผู้บัญชาการหน่วยสืบราชการลับ (KCIA) ในวันที่ 26 ตุลาคม ค.ศ. 1979 อันเป็นการสิ้นสุดการครองอำนาจ เผด็จการอันยาวนานกว่า 18 ปี

ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ยุคของนายปัก จุง ฮี ถือได้ว่าเป็นยุคแห่ง การพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญของสาธารณรัฐ เกาหลี ทำให้ประเทศก้าวไปสู่ประเทศอุตสาหกรรมโดยเปลี่ยนจากการผลิต เพื่อทดแทนการนำเข้า (Import-substitution) มาเป็น “การผลิตเพื่อการส่งออก” (Export-oriented strategy) ⁵ และให้ความสำคัญกับการสร้าง เศรษฐกิจที่พึ่งตนเอง ซึ่งจำเป็นต้องพึ่งพาเงินทุนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ จากประเทศญี่ปุ่นด้วย การฟื้นความสัมพันธ์ในครั้งนี้ก่อให้เกิดเสียงคัดค้าน จากฝ่ายค้านและสาธารณชน การรื้อฟื้นความสัมพันธ์ของสาธารณรัฐเกาหลี และประเทศญี่ปุ่นนำมาสู่การชุมนุมประท้วงอีกหลายครั้งในสมัยของนายปัก

⁴ สติธร ธนานิติโชติ, การสร้างความปรองดองแห่งชาติ: กรณีศึกษาเกาหลีใต้ (กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2555).

⁵ ดำรง สุานดี, สังคมและวัฒนธรรมเกาหลี, หน้า 36.

จุฬ ธี จันรัฐบาลออกพระราชกฤษฎีกาส่งทหารเข้าประจำมหาวิทยาลัยต่างๆ

อย่างไรก็ดี ท่ามกลางการประท้วงการฟื้นความสัมพันธ์กับประเทศญี่ปุ่น การพัฒนาเศรษฐกิจของนายปัก จุฬ ธี ถือได้ว่าประสบความสำเร็จผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติของเกาหลีเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก แต่ก็ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายประชากรจำนวนมากจากชนบทเข้าสู่เมือง ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาด้านแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นการกดค่าจ้างแรงงานสภาพโรงงานขาดบรรยากาศการทำงานที่ถูกสุขลักษณะ มีอุบัติเหตุเกิดขึ้นในขณะที่ทำงานบ่อยๆ โดยไม่ค่อยได้รับค่าทดแทน ความไม่พอใจเริ่มแสดงออกมาเมื่อ ชุน แทอิล (Chun Tae-il) คนงานโรงงานทอผ้าที่ตลาดเปียงงวาในกรุงโซลได้จุดไฟเผาตัวเองในวันที่ 13 พฤศจิกายน ค.ศ. 1970 พร้อมกับร้องตะโกนว่า “เรามีไข้เครื่องจักร” และ “จงทำตามกฎหมายแรงงาน”⁶ ซึ่งเป็นภาพสะท้อนของสภาพแวดล้อมการทำงานที่เลื่อมโทรมภายใต้การพัฒนาเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างรวดเร็ว

การชุมนุมประท้วงในช่วง ค.ศ. 1970-1979 นั้นเป็นการชุมนุมของขบวนการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นขบวนการประชาธิปไตยที่เรียกร้องประชาธิปไตยจากรัฐบาลเผด็จการ ขบวนการสหภาพแรงงาน ขบวนการเกษตรกร กลุ่มสังคมอื่น จนเกิดการรวมตัวกันของขบวนการต่างๆ เพื่อร่วมกันเรียกร้องความยุติธรรมจากรัฐบาลเผด็จการ

⁶ จรรยา ยิ้มประเสริฐ, *ไม้ขีดก้านเดียวที่เปลี่ยนสังคมเกาหลี: เกาหลีเปลี่ยนแล้ว เมืองไทยทราบแล้วเปลี่ยน?*, [ระบบออนไลน์] ที่มา: <http://prachatai.com/journal/2011/01/32602> (30 มกราคม 2557)

3. ช่วง ค.ศ.1980– 1986 การชุมนุมเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตย การรวมชาติของสองเกาหลี รวมถึงการเรียกร้องด้านสวัสดิการแรงงาน จากรัฐบาลเผด็จการทหาร โดยมีการรวมกลุ่ม

หลังจากการสังหารนายพลปัก จุง ฮี แล้ว และการรัฐประหารโดยนายพล ชุน ดู ฮวาน โดยให้นายชอย คิว ฮา ยังคงดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี⁷ มีการประกาศกฎอัยการศึกและยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับยูซิน เพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การรัฐประหารดังกล่าวสร้างความไม่พอใจให้แก่ชาวเกาหลีใต้เป็นอย่างมาก ทำให้ความวุ่นวายทางการเมืองยังคงดำเนินอยู่ซึ่งนำไปสู่การชุมนุมเรียกร้องประชาธิปไตยทั่วประเทศ นักศึกษานับแสนได้ออกเดินขบวนเรียกร้องให้นายพลชุน ดู ฮวาน ลาออกและยกเลิกกฎอัยการศึก การเดินขบวนครั้งนี้ได้มีการปะทะกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทหารจึงประกาศขยายการประกาศกฎอัยการศึกไปทั่วประเทศ และมีการไต่สวนผู้นำทางการเมืองคนสำคัญหลายคน มหาวิทยาลัยถูกสั่งปิด รัฐสภาถูกยุบ และห้ามการแสดงกิจกรรมทางการเมืองใดๆ แต่นักศึกษาในเมืองกวางจูไม่เชื่อฟังและได้นำการเดินขบวนประท้วงการกระทำของทหาร รวมทั้งเรียกร้องให้ยกเลิกกฎอัยการศึก จนมีประชาชนเข้าร่วมมากกว่า 200,000 คน⁸ การประท้วงในครั้งนี้เป็นเหตุการณ์ที่มีความรุนแรงมากที่สุดในประวัติศาสตร์เกาหลี เนื่องจากการใช้กำลังเข้าปราบปรามผู้ชุมนุมอย่างดุเดือด ที่เมืองกวางจูมีผู้เสียชีวิตบาดเจ็บและสูญหายเป็นจำนวนมาก โดยรู้จักกันนาม “การสังหารหมู่ที่กวางจู” (Gwangju Massacre) การชุมนุมที่กวางจูในครั้งนี้ปราศจากผู้นำที่เด่นชัดแต่เมื่อมีความรุนแรงมากขึ้นจึงมีการตั้งคณะกรรมการเจรจาหาข้อยุติ การ

⁷ พิเชษฐ เมาลานนท์และคณะ, สถาบันตุลาการกับขบวนการประชาธิปไตยในเกาหลี (กรุงเทพฯ: มูลนิธิประชาธิปไตยในเกาหลี, 2552).

⁸ สติธร ธนานิธิโชติ, การสร้างความปรองดองแห่งชาติ: กรณีศึกษาเกาหลีใต้.

⁹ ลีเมียงชิก, ประวัติขบวนการประชาธิปไตยเกาหลี, แปลโดย กุลชีพ วรพงษ์, หน้า 99.

ชุมนุมประท้วงที่กว้างจุเป็นส่วนหนึ่งที่สะท้อนการชุมนุมที่นำโดยประชาชน และมีการร่วมกันจัดการเป็นอย่างดีไม่ว่าจะเป็นการจัดพิธีศพให้แก่ผู้เสียชีวิต การประชาสัมพันธ์ แสดงถึงความร่วมมือร่วมใจกันของผู้ชุมนุม⁹

เหตุการณ์การปราบปรามผู้ชุมนุมที่กว้างจุ จบลงด้วยการใช้ความรุนแรงของทหารโดยมีผู้เสียชีวิต ผู้สูญหาย ผู้บาดเจ็บเป็นจำนวนมาก ประธานาธิบดี นายชอย คิว ฮา ได้ประกาศลาออกจากตำแหน่ง นายพลซุน ดู ฮวาน ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ภายหลังการเข้าดำรงตำแหน่งก็มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีเนื้อหาเหมือนรัฐธรรมนูญจีนและผ่านการลงมติในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1980 โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งได้วาระละ 7 ปี แต่สามารถดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว และให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยคณะเลือกตั้งและมีการตั้งสภาร่างกฎหมายเพื่อความมั่นคงแห่งชาติขึ้น ซึ่งสภานี้ได้ผ่านกฎหมายหลายฉบับที่เป็นส่วนหนึ่งในการปราบปรามการชุมนุม เช่น กฎหมายปกป้องสังคม ซึ่งให้อำนาจคุมขังผู้กระทำความผิดโดยไม่มีการกำหนด กฎหมายสื่อมวลชนพื้นฐาน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมสื่อมวลชน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ซึ่งควบคุมจำกัดการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงาน¹⁰

นายพลซุน ดู ฮวาน ได้ประกาศเป้าหมายของชาติคือ การทำให้เกาหลีได้กลายเป็น “สังคมประชาธิปไตยสวัสดิการ” (Democratic Welfare Society) โดยยังคงเน้นให้เกาหลีเป็นสังคมอุตสาหกรรมเช่นเดียวกับสมัยของนายพลปัก จุง ฮี อย่างไรก็ตาม นายพลซุน ดู ฮวาน ได้ใช้รัฐธรรมนูญที่อนุญาตให้ประธานาธิบดีใช้สิทธิพิเศษ เช่น การควบคุมการแสดงออกทางการเมืองและตรวจสอบการเสนอข่าวของสื่อมวลชนอย่างเคร่งครัด การเดินขบวนถือว่าเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่ผิดกฎหมาย หากมีการเดินขบวนขึ้น ตำรวจจะเข้าสลายฝูงชนด้วยกำลังและจับกุมผู้ร่วมประท้วงทันที ในระหว่างนี้ การชุมนุม

¹⁰ ลีเมียงชิก, ประวัติขบวนการประชาธิปไตยเกาหลี, แปลโดย กุลชีพ วรพงษ์, หน้า 103.

ประท้วงเกิดขึ้นเป็นระยะๆ โดยขบวนการนักศึกษาและขบวนการแรงงาน แต่เดิมที่ขบวนการนักศึกษาจำกัดอยู่เพียงแค่มหาวิทยาลัยก็ได้เริ่มเข้าไปมีบทบาทในการร่วมกันเรียกร้องความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของแรงงาน และมีความพยายามในการก่อตั้งองค์กรระดับประเทศเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพของขบวนการมากกว่าการทำกิจกรรมเฉพาะเรื่อง โดยได้รวมกันเป็นพันธมิตรที่เหนียวแน่น อันประกอบไปด้วยองค์กรเยาวชนเพื่อขบวนการประชาธิปไตย กลุ่มแรงงาน วัฒนธรรม ศิลปิน สื่อมวลชน และกลุ่มทางสังคมอื่นๆ นอกจากการรวมกลุ่มทางสังคมที่มีความหลากหลายแล้ว ยังมีการจัดตั้งสภาแรงงานแห่งชาติเกาหลีเพื่อเป็นองค์กรนำของขบวนการแรงงานจำนวนสหภาพแรงงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ใน ค.ศ. 1984 มีจำนวนเพิ่มขึ้นจากเดิม การเกิดขึ้นของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมต่างๆ จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ที่จะประสานงานและเป็นเอกภาพ จึงมีการประกาศจัดตั้งสภาแห่งขบวนการเพื่อประชาธิปไตยของประชาชนเมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1984 โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะสร้างขบวนการเคลื่อนไหวมวลชนที่มีการจัดตั้งอย่างเป็นระบบ และเกิดการรวมตัวกันของขบวนการประชาชนต่างๆ โดยสภาแห่งขบวนการประชาธิปไตยประชาชนและสมัชชาเพื่อประชาธิปไตยและการรวมประเทศ ร่วมกันจัดตั้งองค์กรใหม่ชื่อ “พันธมิตรเพื่อการรวมประเทศที่เป็นประชาธิปไตยและขบวนการประชาชน” (Coalition for Democratic Reunification and the People's Movement)¹¹ ในขณะเดียวกันภายใต้นโยบาย ผ่อนปรนของรัฐบาล ขบวนการแรงงานได้ขยายตัวไปอย่างมาก มีการประสานกับกลุ่มประชาธิปไตยอื่นๆ ทำให้รัฐบาลเริ่มหันมาปราบปรามผู้นำแรงงานที่เคลื่อนไหวเรียกร้องค่าแรง และรัฐบาลได้จับกุมผู้นำสหภาพ แรงงานโรงงานแดงไป ทำให้สมาชิกสหภาพแรงงานอื่นๆ นัดหยุดงานเพื่อแสดงการสนับสนุน และสหภาพแรงงานในเขตอุตสาหกรรมอื่นๆ ก็เคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิแรงงานมากขึ้น จนเกิดการนัดหยุดงานอย่าง

¹¹ ลีเมียงซิก, ประวัติขบวนการประชาธิปไตยเกาหลี, แปลโดย กุลชีพ วรพงษ์, หน้า 110.

กว้างขวาง โดยกลุ่มประชาสังคมอื่นๆ เช่น กลุ่มศาสนา กลุ่มนักศึกษา ได้สนับสนุนการเคลื่อนไหวของแรงงาน

ในช่วง ค.ศ. 1985 รัฐบาลขุน ดุ ฮวาน ได้ปราบปรามผู้ต่อต้านรัฐบาลอย่างมาก มีความพยายามในการควบคุมการชุมนุมผ่านกฎหมายสร้างความสงบในสถาบันการศึกษา ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทลงโทษต่อนักศึกษาที่ก่อการประท้วงที่รุนแรงกว่ากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนที่บังคับใช้อยู่ ในด้านของขบวนการแรงงานมีการพัฒนาการต่อสู้โดยการประสานกับกลุ่มประชาธิปไตยอื่นๆ ทำให้รัฐบาลเริ่มปราบปรามผู้นำแรงงานด้วยความรุนแรง การกวาดล้างจับกุมผู้นำสหพันธ์เยาวชนเพื่อประชาธิปไตยทำให้เกิดการรวมตัวเพื่อร่วมกันต่อสู้เพื่อให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญขึ้น และโดยวิธีการเดินขบวนเรียกร้องตามท้องถนน ขบวนการนักศึกษาประชาชนภายใต้ชื่อ “National Movement Headquarters to Win a Democratic Constitutional” ได้จัดการเดินขบวนเรียกร้องไปตามท้องถนนในกรุงโซลและเมืองอื่นๆ มีการชุมนุมประท้วงเกิดขึ้นตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายพลขุน ดุ ฮวาน ซึ่งรัฐบาลตอบโต้ด้วยการใช้กำลังปราบปราม จนกระทั่งเกิดการประท้วงครั้งสำคัญ ที่รู้จักกันในนาม “การลุกขึ้นสู้ในเดือนมิถุนายน” (June Uprising หรือ June Struggle) มีประชาชนเข้าร่วมการชุมนุมกว่า 1.5 ล้านคน ใน 33 เมือง ซึ่งเป็นการชุมนุมครั้งใหญ่ที่สุดของประเทศเกาหลี การชุมนุมในครั้งนี้มีความรุนแรงมาก¹² จนนายพลขุน ดุ ฮวาน ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งประธานาธิบดี และนายพลโรห์แตวู ขึ้นดำรงตำแหน่งแทนและได้ประกาศการปฏิรูปทางการเมืองที่เรียกว่า “June 29 Declaration 1987” โดยได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง เมื่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นลง นายพลโรห์แตวู ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี

¹² พิเชษฐ เมฆาลานนท์และคณะ, สถาบันตุลาการกับขบวนการประชาธิปไตยในเกาหลี.

ที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

การชุมนุมประท้วงในยุคของนายชุน ดู ฮวาน เป็นการชุมนุมโดยเกิดเป็นองค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นนักศึกษา กลุ่มผู้ใช้แรงงาน องค์กรทางศาสนา และ องค์กรทางสังคมอื่นๆ ซึ่งนอกจากรวมตัวกันเป็นองค์กรเพื่อร่วมกันเรียกร้องแล้ว ในช่วงเวลานี้ยังเกิดการรวมตัวของกลุ่มต่างๆ เพื่อเพิ่มพลังและความมีระบบในการจัดการชุมนุม และเพื่อให้การชุมนุมแต่ละครั้งมีพลังมากขึ้น รวมถึงเกิดการร่วมมือร่วมใจกันต่อสู้ในเป้าหมายที่ไม่ใช่ของกลุ่มตนเอง เช่น กลุ่มนักศึกษาที่ร่วมกันต่อสู้กับขบวนการแรงงานเพื่อเรียกร้องค่าแรง ซึ่งเป็นพัฒนาการของการชุมนุมที่มีทิศทางที่ดีและแตกต่างจากการเคลื่อนไหวในช่วงก่อนหน้านี้

4. ช่วง ค.ศ. 1987-2007 การชุมนุมเพื่อเรียกร้องสวัสดิการแรงงาน โดยขบวนการแรงงาน

หลังจากการลงจากอำนาจของนายพลชุน ดู ฮวาน ได้ดำเนินการพัฒนาประชาธิปไตย โดยคาดหวังว่าการรัฐประหารคงไม่อาจเกิดขึ้นได้อีก และเป็นช่วงที่เปลี่ยนผ่านจากรัฐบาลเผด็จการทหารสู่รัฐบาลพลเรือน การพัฒนาประชาธิปไตยในช่วงนี้มีความก้าวหน้ามาก มีการจัดตั้งสหภาพครูอาจารย์ และนักศึกษา และการเกิดขึ้นของกลุ่มประชาสังคมต่างๆ มากมาย รายงานการสำรวจใน ค.ศ. 2006 จำนวนองค์กรภาคประชาสังคมในเกาหลีเพิ่มขึ้นจาก 1,235 แห่ง ใน ค.ศ. 1999 เป็น 3,437 แห่งใน ค.ศ. 2000 และเพิ่มเป็น 5,556 ใน ค.ศ. 2005 นอกจาก การขยายตัวของภาคประชาสังคมแล้ว ด้านขบวนการแรงงานก็มีขยายตัวเช่นกัน โดยมีสหภาพแรงงานกว่า 7,883 แห่งใน ค.ศ. 1989 มีการจัดตั้งสมาพันธ์สหภาพแรงงานเกาหลี (Korean Confederation of Trade Unions – KCTU) ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1995 และขบวนการแรงงานได้จัดตั้งพรรคแรงงานประชาธิปไตยขึ้น โดยได้รับการสนับสนุนเกือบ

1,000,000 เสียเงงในการเลือกตั้งประธานาธิบดีใน ค.ศ. 2002

เป้าหมายสำคัญของการชุมนุมที่เกิดขึ้นในช่วงนี้เปลี่ยนจากการเรียกร้องประชาธิปไตยและแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาเป็นการชุมนุมเพื่อเรียกร้องด้านสิทธิแรงงานของขบวนการแรงงานเป็นหลัก ใน ค.ศ. 1987 สาธารณรัฐเกาหลีมีการนัดหยุดงานร่วมกันตามย่านอุตสาหกรรมทั่วประเทศ โดยมีสถิติการนัดหยุดงานใน ค.ศ. 1987 จำนวน 3,458 ครั้ง¹³ การชุมนุมในยุคนี้จึงเป็นชุมนุมของขบวนการแรงงานเป็นส่วนใหญ่ โดยการชุมนุมจะเป็นการนัดหยุดงานและมีการชุมนุมร่วมกันเพื่อเรียกร้องรัฐบาลตามข้อเรียกร้องที่ต้องการ

กลุ่มทางสังคมในการชุมนุมประท้วง ของสาธารณรัฐเกาหลี

จากงานวิจัยของ Shorenstein Asia Pacific Research Center, Stanford University แสดงความหลากหลายของกลุ่มทางสังคมต่างๆ ที่มีส่วนร่วมในการประท้วงในช่วง ค.ศ. 1970-1992 ดังนี้

ตารางที่ 1 Social Groups Participating in Protest Events (1970-1992)		
Social Group	Frequency	Percent
Students or youths	1116	33.54
Laborers	714	21.46

¹³ จรรยา ยิ้มประเสริฐ, ไม่ขัดกันเดียวที่เปลี่ยนสังคมเกาหลี: เกาหลีเปลี่ยนแล้ว เมืองไทยทราบแล้วเปลี่ยน?, [ระบบออนไลน์] ที่มา: <http://prachatai.com/journal/2011/01/32602> (30 มกราคม 2557)

Social Group	Frequency	Percent
Christians	409	12.29
Journalists/Media/Publishing company	162	4.87
Intellectuals	149	4.48
General activists, civil groups	148	4.45
Christian students	137	4.12
Politicians	127	3.82
Citizens (general)	56	1.68
Educators (Teachers)	56	1.68
Family of persecuted	44	1.32
Professionals	42	1.26
Prisoners	31	0.93
Economically Poor	27	0.81
Farmers	19	0.57
Foreigners	18	0.54
Other Religious	16	0.48
Women	16	0.48
Christian Farmers	11	0.33
Other religious students	8	0.24
Military personnel	6	0.18

Social Group	Frequency	Percent
Student Prisoners	4	0.12
Judges, judicial system	3	0.09
Merchants	3	0.09
Other	3	0.09
Christian Prisoners	2	0.06
Total	3327	100.00
ที่มา : Gi-Wook Shin, Paul Y. Chang, Jung-eun Lee ,Sookyung Kim, South Korea's Democracy Movement (1970-1993): Stanford Korea Democracy Project Report (California: Stanford University, 2007) p.19		

จากตารางข้างต้น แสดงให้เห็นกลุ่มทางสังคมที่มีความหลากหลายในการประท้วงของสาธารณรัฐเกาหลี โดยกลุ่มที่เข้าร่วมการประท้วงมากที่สุดคือ นักศึกษา ทั้งนี้ กลุ่มที่มีการเข้าร่วมในการประท้วงหลักๆ มีดังนี้¹⁴

1) ขบวนการนักศึกษา (Students or youths) เป็นกลุ่มที่มีกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่องและมีบทบาทสำคัญในการประท้วง เนื่องจากนักศึกษาเป็นกลุ่มที่ประชาชนให้การสนับสนุน โดยเป็นขบวนการที่เริ่มจากความไม่พอใจต่อรัฐเผด็จการ และต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมไปในทางที่ดีขึ้น แต่อย่างไรก็ดี นักศึกษายังเป็นกลุ่มที่ถูกรัฐใช้กำลังปราบปรามมากที่สุดกลุ่ม

¹⁴ Gi-Wook Shin, Paul Y. Chang, Jung-eun Lee ,Sookyung Kim, South Korea's Democracy Movement (1970-1993): Stanford Korea Democracy Project Report (California: Stanford University, 2007), pp. 22-41.

หนึ่งด้วย โดยในช่วง 1970-1992 นักศึกษาเป็นกลุ่มที่มีส่วนร่วมในการประท้วงมีสัดส่วนถึงร้อยละ 30-35 ของจำนวนการประท้วงที่เกิดขึ้นทั้งหมด การประท้วงโดยนักศึกษาเกิดขึ้นครั้งแรกในช่วง 1970 ในสมัยของรัฐบาลนายปัก จุง ฮี ที่ทำการลงสมัครประธานาธิบดีสมัย 3 และเพิ่มข้อโง่งในการฝึกทหารของนักศึกษา เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการควบคุมซึ่งทำให้เกิดการลุกฮือขึ้นมามากต่อม้าน อย่างไรก็ดี การออกกฤษฎีกาเพื่อใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินใน ค.ศ. 1974 ห้ามการชุมนุมประท้วงของนักศึกษา และมีการจับกุมนักศึกษาอย่างกว้างขวางเป็นผลให้จำนวนการประท้วงของนักศึกษาลดลงในช่วง ค.ศ. 1974 – 1976 การประท้วงอย่างรุนแรงโดยนักศึกษาเกิดขึ้นอีกครั้งใน ค.ศ. 1980 ที่เมืองกวางจู การปะทะกันในครั้งนี้ทำให้มีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก และทำให้รัฐบาลออกมาตรการต่างๆ มาจัดการกับผู้ประท้วง จนส่งผลให้การชุมนุมลดลงตั้งแต่ ค.ศ. 1980-1984 จนหลัง ค.ศ. 1984 รัฐบาลก็ลดความเข้มงวดในการจำกัดการชุมนุมลง โดยมีเหตุผล 2 ประการ คือ 1. จะเกิดการเลือกตั้งใน ค.ศ. 1985 และจะมีการจัดกีฬาโอลิมปิกใน ค.ศ. 1988 2. รัฐบาลมีความเชื่อว่าสามารถควบคุมสังคมได้ เนื่องจากมีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ และมีความมั่นคงทางการเมืองมากขึ้น

2) ขบวนการแรงงาน (Laborers) เป็นกลุ่มที่สำคัญในการชุมนุมประท้วงรองมาจากขบวนการนักศึกษา เนื่องจากในสมัยของนายปัก จุง ฮี ที่เปลี่ยนสาธารณรัฐเกาหลีจากประเทศเกษตรกรรมไปสู่ประเทศอุตสาหกรรม ทำให้เกิดชนชั้นแรงงานจำนวนมาก รวมถึงทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายประชากรจากชนบทเข้าสู่เมือง โดยในช่วง ค.ศ. 1970 เป็นช่วงที่กลุ่มแรงงานเริ่มมีบทบาทในการเรียกร้องประชาธิปไตยและสิทธิต่างๆ โดยการเรียกร้องของกลุ่มแรงงานเริ่มมาจากการเรียกร้องให้มีกฎหมายแรงงานขั้นพื้นฐานโดยนายซอน เท อิน แต่ก็ไม่สำเร็จ นายซอน เท อิน จึงทำการเผด็จการเพื่อเป็นการเรียกร้องครั้งสุดท้าย ซึ่งเป็นการปลุกกระแสการเรียกร้องของชนชั้นแรงงาน

ขึ้นมา จนใน ค.ศ. 1970 เริ่มมีการจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้น และเรียกร้องให้มีเสรีภาพในการตั้งสหภาพ มีอัตราค่าจ้างมากขึ้น ส่งผลให้ใน ค.ศ. 1970 มีการตั้งสหภาพแรงงานจำนวน 3,063 สหภาพ ต่อมาในช่วง ค.ศ.1980 มีการจัดตั้งสหพันธ์แรงงานแห่งชาติ (labor unions and national federations of unions) ซึ่งการต่อสู้หลักๆ ของสหภาพแรงงานในช่วงนี้เป็นการเรียกร้องต่อนายจ้างเป็นหลัก เมื่อเกิดการประท้วงมากขึ้น รัฐบาลจึงได้ทำการกวาดล้างและควบคุมขบวนการแรงงาน รวมถึงมีการสลายสหภาพแรงงาน 118 สหภาพ และมีการบังคับให้ผู้นำสหภาพกว่า 191 คน ลาออก ทำให้ในช่วง ค.ศ. 1981 – 1983 มีจำนวนการประท้วงลดลง จนกระทั่งหลัง ค.ศ. 1985 ขบวนการแรงงานมีการจัดระบบที่ดีขึ้น และมีความเข้มแข็งมากขึ้น โดยได้มีการเปลี่ยนการเรียกร้องจากนายจ้าง มาเป็นการเรียกร้องจากรัฐบาล

3) กลุ่มคริสเตียน (Christians) เป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่สำคัญในการเคลื่อนไหวประชาธิปไตยของสาธารณรัฐเกาหลีในช่วงทศวรรษ 1970 โดยผู้นำที่สำคัญบางครั้งเป็นพระในคริสต์ศาสนา โดยกลุ่มคริสเตียนจะมีบทบาทเป็นผู้สนับสนุนกลุ่มอื่นๆ ในการประท้วง โดยใน ค.ศ. 1974 การเคลื่อนไหวของนักศึกษาที่มีจำนวนน้อยลง แต่การเคลื่อนไหวของกลุ่มคริสเตียนกลับเพิ่มสูงขึ้นมากกว่ากลุ่มอื่นๆ และเป็นผู้ที่มีบทบาทเข้ามาเป็นผู้นำการชุมนุมประท้วง แทนจนกระทั่งรัฐบาลได้ออกกฤษฎีกาสถานการณ์ฉุกเฉินฉบับที่ 9 เพื่อปราบปรามการประท้วงของชาวคริสเตียน จนกระทั่งรัฐบาลใช้ความเข้มงวดในการปราบปราม ทำให้การเคลื่อนไหวของกลุ่มอื่นๆ รวมถึงคริสเตียนลดลง นอกจากนี้ กลุ่มคริสเตียนเห็นว่าการเคลื่อนไหวอย่างรุนแรงของกลุ่มแรงงานและนักศึกษาไม่ใช่ทางแนวทางของศาสนาคริสต์

4) กลุ่มสื่อมวลชน (Journalists) การจำกัดเสรีภาพของสื่อเกิดขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. 1963 รัฐได้ออก Media Law โดยเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลในการควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์ โทรทัศน์ และวิทยุ อีกทั้งในการประท้วงของนักศึกษา

ค.ศ. 1971 สื่อได้พยายามติดตามเสนอข่าว ทำให้รัฐบาลเพิ่มมาตรการในการควบคุมเสรีภาพของสื่อมากขึ้น เมื่อสื่อถูกควบคุม นักข่าวจึงเริ่มเข้ามามีบทบาทในการประท้วง จนกระทั่งเกิดความสัมพันธ์ระหว่างนักศึกษาและสื่อมวลชน โดยนักข่าวได้นำเสนอข่าวการประท้วงของนักศึกษา ส่วนนักศึกษาก็นำเสนอประเด็นการถูกควบคุมการนำเสนอข่าวของสื่อ มวลชนมาเป็นประเด็นหนึ่งในการประท้วง จนกระทั่งมีการแก้ไข Media Law ในช่วงค.ศ.1973 โดยมีการแก้ไขใน 2 เรื่อง คือ 1. ให้อำนาจประธานาธิบดีในการเซ็นเซอร์ก่อนและหลังการพิมพ์ของสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ รวมถึงข่าวที่ถูกนำเสนอทางโทรทัศน์ 2. รัฐบาลบังคับให้หนังสือพิมพ์มารวมกลุ่มกันเพื่อช่วยต่อการควบคุม ภายหลังจากการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้สื่อมวลชนก็ได้ทำการต่อต้าน จนใน ค.ศ.1974 มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานของนักข่าวขึ้น เพื่อเป็นสื่อกลางในการเรียกร้อง แต่อย่างไรก็ตามใน ค.ศ. 1980 ยังคงมีการปราบปรามสื่อมวลชนอย่างรุนแรง ทำให้มีการเคลื่อนไหวลดลงเช่นเดียวกับกลุ่มอื่นๆ บทบาทของนักข่าวเป็นกลุ่มที่สามารถเสนอข้อเท็จจริงสู่สาธารณะได้ ทั้งยังเป็นกลุ่มที่มีความพร้อมในการนำเสนอสถานการณ์ที่เกิดขึ้นออกสู่กลุ่มทางสังคมอื่นๆ รวมถึงการสื่อสารกับองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ นอกจากนี้ความสัมพันธ์ระหว่างสื่อมวลชนยังเป็นกลุ่มที่สำคัญในการแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างผู้ชุมนุมประท้วงอีกด้วย

กฎหมายที่ควบคุมเสรีภาพ ในการชุมนุมในสาธารณรัฐเกาหลี

1. การควบคุมการชุมนุมภายใต้รัฐธรรมนูญด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน¹⁵ (The Assembly and Demonstration Act)

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนของสาธารณรัฐเกาหลีปรากฏขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. 1960 ต่อมา มีการยกเลิกกฎหมายนี้ทั้งฉบับ และมีการตรากฎหมายขึ้นใหม่เมื่อ ค.ศ. 2007 (กฎหมายฉบับที่ 8424 วันที่ 11 พฤษภาคม ค.ศ. 2007) โดยมีการแก้ไขครั้งสุดท้ายโดยกฎหมายฉบับที่ 8733 วันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 2007

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนของสาธารณรัฐเกาหลีเป็นกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการชุมนุมและการเดินขบวน โดยเป็นบทบัญญัติที่บัญญัติถึงคำนิยาม บทบาทและหน้าที่ของบุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมและการเดินขบวน รวมถึงการบัญญัติถึงบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนตามที่รัฐบัญญัติกำหนด โดยวัตถุประสงค์ของการออกกฎหมายฉบับนี้ คือ เพื่อสร้าง “ความสมดุลอย่างเหมาะสม” ระหว่างการประกันสิทธิและความสงบเรียบร้อยของสาธารณะในการชุมนุมและการเดินขบวน โดยการคุ้มครองพลเมืองจากการเดินขบวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการให้หลักประกันอย่างสูงสุดในการชุมนุมและการเดินขบวนที่ชอบด้วยกฎหมาย

๐ ความหมายของการชุมนุมและการเดินขบวน

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ไม่ได้ให้ความหมายของ

¹⁵ แปลจากรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ภาษาเกาหลี ค.ศ. 2007 แปลโดย อาจารย์นิริศรา ไตรบุตร หัวหน้าสาขาวิชาภาษาเกาหลี ภาควิชาภาษาตะวันออก คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

การชุมนุมไว้โดยตรง แต่กลับให้ความหมายถึงการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่ง (Outdoor assembly) หมายถึง การชุมนุมในสถานที่ที่ไม่มีหลังคาหรือสิ่งปิดกั้นทั้งสี่ด้าน (มาตรา 2) ซึ่งเป็นการแสดงถึงลักษณะทางกายภาพมากกว่าลักษณะทางกฎหมาย ดังนั้น การชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งตามกฎหมายฉบับนี้ จึงครอบคลุมทั้งการชุมนุมในที่ดินของเอกชนและที่ดินของรัฐ ตราบใดที่พื้นที่นั้นไม่มีหลังคาหรือสิ่งปกคลุม หรือในที่เปิดโล่งที่ไม่มีผนังห้อมล้อม¹⁶ รวมถึงมีการให้ความหมายถึงการเดินขบวน (Demonstration) หมายถึง การกระทำที่กลุ่มบุคคลรวมตัวด้วยวัตถุประสงค์เดียวกัน, แสดงพลังหรือเจตนารมณ์หรือการเดินขบวนในสถานที่ที่สาธารณชนสามารถเข้าไปได้ เช่น ถนน, ลานสาธารณะ, สวนสาธารณะ เป็นต้น ทั้งนี้ เป็นการกระทำที่ส่งอิทธิพลต่อความเห็นของประชาชนทั่วไป แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบัญญัติฯ ไม่ได้มีการกำหนดจำนวนขั้นต่ำของจำนวนผู้เข้าร่วมการชุมนุมหรือการเดินขบวนไว้ว่าต้องมีจำนวนเท่าไร แต่หากพิจารณาจากคำนิยามของการเดินขบวน (Demonstration) จะมุ่งพิจารณาที่จุดประสงค์ของกลุ่มคนที่มาร่วมกันว่ามีจุดประสงค์เพื่อเรียกร้องในเรื่องเดียวกัน¹⁷

๐ ระบบการแจ้งการชุมนุมหรือการเดินขบวน มาตรา 6

ตามรัฐธรรมนูญฯ ของสาธารณรัฐเกาหลี ผู้ที่มีความประสงค์จะชุมนุมหรือเดินขบวน ไม่สามารถกระทำได้ แต่กำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะจัดการชุมนุมต้องทำการแจ้งการจัดการจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวน ต่อหัวหน้าสถานีตำรวจ

¹⁶ ปกรณ์ นิลประพันธ์, กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศ, [ระบบออนไลน์], ที่มา: http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=48&Itemid=12 (3 กุมภาพันธ์ 2557)

¹⁷ จันทริกา เข้มยวรา, กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี, [ระบบออนไลน์], ที่มา: http://ppvoice.thainhf.org/document/article/article_857.pdf (25 ธันวาคม 2557)

ซึ่งมีเขตอำนาจควบคุมดูแลพื้นที่ที่จัดการชุมนุม เป็นเวลาตั้งแต่ 720 ถึง 48 ชั่วโมงก่อนการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้น โดยในการแจ้งต้องมีรายละเอียด เช่น วัตถุประสงค์ วันและเวลาในการชุมนุมหรือเดินขบวน สถานที่ รายละเอียดผู้จัดการชุมนุม เป็นต้น ทั้งนี้ ในกรณีที่สถานที่ชุมนุมในพื้นที่โล่ง หรือสถานที่เดินขบวนอยู่ภายใต้อำนาจของสถานีตำรวจตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป ผู้จัดการชุมนุมต้องแจ้งต่อทางผู้บัญชาการสถานีตำรวจประจำเขตในเขต อำนาจนั้น (มาตรา 6) เมื่อตำรวจได้รับการแจ้งจะต้องทำการออกใบรับแจ้ง ให้ผู้แจ้งทันที หากการแจ้งไม่สมบูรณ์ต้องแจ้งให้ผู้จัดการชุมนุมทำการแก้ไข ให้สมบูรณ์ ภายใน 12 ชั่วโมงนับตั้งแต่การออกใบรับแจ้ง การแจ้งการแก้ไข ดังกล่าวต้องทำเป็นหนังสือระบุถึงรายการที่จะต้องทำการแก้ไข และผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนต้องแก้ไขให้แล้วเสร็จภายใน 24 ชั่วโมง หลังจากได้รับ แจ้ง (มาตรา 7) หากเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งการจัดการชุมนุมในสถานที่เดียวกัน มากกว่าหนึ่งกลุ่ม โดยที่วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายที่ขัดแย้งกัน และมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะมีการรบกวนการชุมนุมหรือเดินขบวนระหว่างกัน ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีคำสั่งห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวนไปยังผู้จัดการชุมนุม ที่แจ้งที่หลังพร้อมทั้งแจ้งเหตุดังกล่าวให้ทราบด้วย ผู้จัดการชุมนุมหรือเดิน ขบวนที่ได้รับคำสั่งต้องชะลอการจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนออกไปจนกว่า คำสั่งห้ามจะสิ้นสุดลง ในกรณีที่การชะลอการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน ออกไปเป็นเหตุให้เลยวันและเวลาที่ได้แจ้งไว้เดิม ผู้จัดการการชุมนุมหรือเดิน ขบวนอาจกำหนดวันและเวลาที่จะจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนที่ได้แจ้งไว้ นั้น ขึ้นใหม่และแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงก่อนเริ่มการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน ¹⁸

¹⁸ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของประเทศ สาธารณรัฐเกาหลี, [ระบบออนไลน์], ที่มา: http://ppvoice.thainhf.org/document/article/article_857.pdf (25 ธันวาคม 2557)

๐ ข้อห้ามในการจัดการชุมนุม

การกำหนดข้อห้ามในการชุมนุมฯ ตามรัฐธรรมนูญตินั้น เป็นข้อห้ามสำหรับการชุมนุมฯ เช่น การชุมนุมหรือเดินขบวนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพรรคการเมืองที่ถูกยุบตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ การชุมนุมหรือเดินขบวนที่อาจก่อให้เกิดการคุกคามต่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสาธารณะเป็นหลัก ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองบุคคลภายนอกที่ไม่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม (มาตรา 5) รวมถึงการคุ้มครองสถานที่สำคัญ เช่น รัฐบัญญัติฯ ห้ามมิให้มีการจัดการชุมนุมฯ ในรัศมี 100 เมตร จากสถานที่สำคัญทางราชการ เช่น อาคารรัฐสภา อาคารศาล ที่พำนักของประธานาธิบดี หรือนายกรัฐมนตรี เป็นต้น ในกรณีที่เป็นสถานเอกอัครราชทูตหรือที่พำนักของหัวหน้าคณะผู้แทนทางการทูตของประเทศต่างๆ รัฐบัญญัติฯ กำหนดห้ามจัดการชุมนุมฯ ในรัศมี 100 เมตร แต่หากการชุมนุมฯ ไม่ได้เป็นอุปสรรคหรือมีจุดมุ่งหมายโดยตรงที่สถานเอกอัครราชทูตหรือที่พำนักของหัวหน้าคณะผู้แทนทางการทูตก็สามารถทำได้ (มาตรา 11)

เมื่อหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีเขตอำนาจหรือผู้บัญชาการตำรวจประจำเขตหรือภาคประกาศห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวนแล้วให้รายงานผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีเขตอำนาจหรือผู้บัญชาการตำรวจประจำเขตหรือภาคทราบก่อนวันชุมนุมหรือเดินขบวนหากผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปมีคำวินิจฉัยประการใด ก็ให้แจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนทราบมาตรา 7 (3) และ (4) และหากผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนซึ่งทราบ คำวินิจฉัยแล้ว อาจจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนตามที่ตนได้แจ้งไว้ตั้งแต่แรกแล้วต่อไปได้ เว้นแต่คำสั่งห้ามดังกล่าวมีผลกระทบต่อระยะเวลาการชุมนุมหรือเดินขบวน ในกรณีเช่นนี้ ผู้จัดต้องแจ้งวันและเวลาจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนใหม่ต่อหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีเขตอำนาจภายใน 24 ชั่วโมงก่อนการชุมนุมหรือเดินขบวน (มาตรา 7 (5))

๐ ช่วงเวลาที่ห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวน

รัฐบัญญัติฯ กำหนดห้ามมิให้จัดการชุมนุมสาธารณะในสถานที่เปิดหรือเดินขบวนก่อนพระอาทิตย์ขึ้นหรือภายหลังพระอาทิตย์ตก เว้นแต่ว่าผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจอนุญาตให้จัดชุมนุมสาธารณะในสถานที่เปิดหรือเดินขบวนก่อนพระอาทิตย์ขึ้นหรือภายหลังจากพระอาทิตย์ตกได้ หากเป็นการชุมนุมต่อเนื่องมาก่อนเวลาดังกล่าวโดยกำหนดเงื่อนไขพิเศษให้ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนปฏิบัติ ถ้าผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนได้แจ้งถึงการชุมนุมหรือเดินขบวนที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องนั้นให้ทราบเป็นการล่วงหน้า และผู้จัดการชุมนุม ได้จัดให้มีผู้ควบคุมดูแลการชุมนุมหรือเดินขบวนทำการควบคุมดูแลการชุมนุม ในช่วงเวลากลางคืนดังกล่าวให้เป็นไปโดยสงบเรียบร้อย (มาตรา 10)

๐ การชุมนุมที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน

มาตรา 15 ได้บัญญัติว่า การชุมนุมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา, ศิลปะ, กีฬา, ศาสนา, พิธีการ, การส่งเสริมความร่วมมือ, ความบันเทิง, งานพิธีสำคัญ (พิธีบรรลุนิติภาวะ, พิธีแต่งงาน, งานศพ, พิธีไหว้บรรพบุรุษ), วันหยุดแห่งชาติ ไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายตั้งแต่มาตรา 6 ถึงมาตรา 12 โดยผู้จัดการชุมนุมไม่ต้องทำการแจ้งและจัดทำรายงานการจัดการชุมนุมและการเดินขบวน ข้อจำกัดการชุมนุมในที่สาธารณะและเดินขบวนในด้านเวลาสถานที่ และด้านสภาพการจราจรบนถนนสาธารณะสายสำคัญ

๐ การอุทธรณ์คำสั่งห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวน (มาตรา 9)

ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนสามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวนที่ออก ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งออกคำสั่งห้ามดังกล่าวภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งห้ามนั้น

และผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งออกคำสั่งห้าม การชุมนุมหรือเดินขบวนออกไปรับอุทธรณ์ให้แก่ผู้อุทธรณ์ทันที โดยระบุวัน และเวลารับแจ้งต่อผู้แจ้ง และต้องมีคำวินิจฉัยภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่ได้รับ อุทธรณ์นั้น ถ้าไม่มีคำวินิจฉัยเป็นหนังสือภายใน 24 ชั่วโมง ให้ถือว่าคำสั่ง ห้ามนั้นไม่มีผลมาตั้งแต่ต้น (มาตรา 9 (2))

ในกรณีที่เห็นว่าคำสั่งห้ามนั้นได้รับการวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือคำสั่งห้ามนั้นไม่มีผลมาแต่ต้น ผู้อุทธรณ์ สามารถจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนได้ ตามที่ได้แจ้งไว้ตั้งแต่ต้น ในกรณีที่ เลยกำหนดเวลาที่เคยแจ้งไว้เนื่องด้วยการประกาศห้าม จำเป็นต้องทำการ กำหนดวันและเวลาใหม่โดยแจ้งต่อหัวหน้าสถานีตำรวจในเขตอำนาจไม่น้อย กว่า 24 ชั่วโมงก่อนมีการเริ่มการชุมนุมหรือการเดินขบวน จึงจะสามารถ จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้

ข้อกำหนดในการชุมนุมและเดินขบวนข้างต้น เป็นเพียงส่วนหนึ่งของ รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ทั้งนี้ นอกจากรายละเอียด ข้างต้นแล้ว รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนยังกำหนดถึง หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุม หน้าที่ของผู้ช่วยจัดการชุมนุม หน้าที่ของผู้ชุมนุม บทลงโทษทั้งโทษปรับและโทษจำคุกในกรณีที่มีการฝ่าฝืนข้อห้ามตามที่รัฐ บัญญัติฯ กำหนด รวมถึงกำหนดหน้าที่ของ คณะกรรมการที่ปรึกษาการ ชุมนุมและการเดินขบวนในการให้คำแนะนำแก่หัวหน้าสถานีตำรวจประจำ สถานีตำรวจในแต่ละระดับไว้ด้วย

2. การควบคุมการชุมนุมสาธารณะของสาธารณรัฐเกาหลีภายใต้ กฎอัยการศึก¹⁹

กฎอัยการศึกของสาธารณรัฐเกาหลี บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดลักษณะจำเป็นในการประกาศ และการบังคับใช้ และการยกเลิกกฎอัยการศึก

o ประเภทและการประกาศกฎอัยการศึก

กฎอัยการศึกมี 2 ประเภท คือ กฎอัยการศึกภาวะฉุกเฉิน (emergency martial law) ประกาศเพื่อปฏิบัติตามความจำเป็นทางทหาร หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ ในสถานการณ์สงคราม สถานการณ์ฉุกเฉิน การเกิดจลาจล หรือในกรณีที่ปรากฏว่าก่อให้เกิดความยากลำบากในการปฏิบัติหน้าที่ส่วนการปกครองและการดำเนินคดี จนก่อให้เกิดความวุ่นวายอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยทางสังคม และกฎอัยการศึกภาวะความมั่นคง (security status martial law) ประกาศเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสาธารณะในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถให้ความมั่นคงด้านความสงบของสาธารณะได้ จนก่อให้เกิดความวุ่นวายต่อความสงบเรียบร้อยทางสังคมสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติที่ยืดตามการเกิดสงคราม การเกิดจลาจล โดยประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจประกาศ เปลี่ยนแปลงประเภทของกฎอัยการศึก โดยต้องผ่านการพิจารณาจากการประชุมของคณะรัฐมนตรี การจะประกาศกฎอัยการศึกนั้น ประธานาธิบดีจะต้องระบุเหตุผลประเภท วันที่บังคับใช้ พื้นที่บังคับใช้ และแต่งตั้งผู้บัญชาการกฎอัยการศึกเมื่อประกาศกฎอัยการศึกแล้ว ประธานาธิบดีต้องรายงานต่อรัฐสภาโดยเร็วที่สุดและหากอยู่ระหว่างปิดสมัยประชุมรัฐสภา ประธานาธิบดีจะต้อง

¹⁹ แปรจากกฎอัยการศึก แห่งสาธารณรัฐเกาหลี ที่ประกาศใช้ ณ วันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 2013 ภาษาเกาหลี แปลโดย อาจารย์นิติศร ไตรบุตร หัวหน้าสาขาวิชาภาษาเกาหลี ภาควิชาภาษาตะวันออก คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

เรียกประชุมรัฐสภาโดยเร็วที่สุด เพื่อแจ้งเรื่องการประกาศกฎอัยการศึกให้รัฐสภาทราบ

๐ ผลของการใช้อำนาจตามกฎหมายอัยการศึก

เมื่อมีการประกาศกฎอัยการศึก เจ้าหน้าที่รัฐสามารถใช้อำนาจได้ดังนี้

1. ผู้บัญชาการกฎอัยการศึก มีอำนาจเข้าควบคุมดูแลการดำเนินการทางปกครองและการดำเนินคดีในพื้นที่ที่บังคับใช้กฎอัยการศึก

2. ในพื้นที่บังคับใช้กฎอัยการศึกภาวะฉุกเฉิน เมื่อผู้บัญชาการกฎอัยการศึกมีความจำเป็นทางทหาร สามารถกำหนดมาตรการพิเศษในการจับกุม กักขัง ริบทรัพย์สิน การค้น การเข้าพักอาศัย การย้าย สื่อสารมวลชน สิ่งพิมพ์เผยแพร่ การประชุม สماعคม หรือกิจกรรมหมู่

3. ในพื้นที่บังคับใช้กฎอัยการศึกภาวะฉุกเฉิน ผู้บัญชาการกฎอัยการศึกมีอำนาจในการเกณฑ์หรือระดมพลได้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและในกรณีจำเป็น ผู้บัญชาการกฎอัยการศึกมีอำนาจในการสั่งสืบสวน จดทะเบียนและห้ามส่งออกสิ่งของที่เตรียมใช้เป็นอาวุธ

4. ในพื้นที่บังคับใช้กฎอัยการศึก กรณีที่ไม่สามารถกระทำการหลีกเลี่ยงทางยุทธศาสตร์ได้นั้น ผู้บัญชาการกฎอัยการศึกมีอำนาจในการทำลายหรือเผาทรัพย์สินของประชาชนได้ โดยต้องแจ้งถึงเหตุผลต่อหน่วยงานรัฐที่มีเขตรับผิดชอบ และเจ้าของทรัพย์สินนั้นๆ ก่อน ทั้งนี้ การเผาทำลายต้องทำการชดเชยค่าสินไหมให้แก่เจ้าของทรัพย์สิน เว้นแต่เป็นความเสียหายที่เกิดจากสงคราม ทั้งนี้ อัตราและการกำหนดการจ่ายค่าสินไหมเป็นไปตาม มาตรา 9 แห่งกฎอัยการศึก

๐ อำนาจของศาลทหารภายใต้กฎอัยการศึก

ในพื้นที่บังคับใช้กฎอัยการศึกภาวะฉุกเฉิน ศาลทหารมีอำนาจในการ

พิจารณาพิพากษาคดีบุคคลที่กระทำความผิดอาญา หรือตามที่เข้าข่าย ลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังกรณีต่อไปนี้ แต่ในกรณีที่จำเป็นผู้บัญชาการกฏอัยการศึกสามารถมอบอำนาจให้ศาลที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ทำการพิจารณาพิพากษาคดีได้ ความผิดฐานก่อความไม่สงบ ความผิดเกี่ยวกับการ รุกรานของต่างประเทศ ความผิดต่อสัมพันธ์ไมตรีทางการทูต ความผิดฐาน มุ่งร้ายต่อความสงบสุขของประชาชน ความผิดเกี่ยวกับการกระเบิดทำลาย ความผิดเกี่ยวกับการก่อความวุ่นวายต่อกิจการรัฐ ความผิดฐานลอบวางเพลิง ความผิดเกี่ยวกับเงินตรา ความผิดฐานฆาตกรรม ความผิดฐานชิงทรัพย์ ความผิดตามบัญญัติในกฎหมายความมั่นคงแห่งชาติ ความผิดตาม บัญญัติในกฎหมายควบคุม อาวุธปืน ดาบ และวัตถุระเบิด และความผิดตาม กฎหมายที่บัญญัติขึ้นตามความจำเป็นทางทหาร

กรณีที่ในพื้นที่บังคับใช้กฏอัยการศึกไม่มีศาลหรือการจราจรระหว่าง ศาลที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่นั้นได้รับการกีดขวาง ถึงแม้จะเข้าข่ายตามข้าง ดั้น แต่ให้ศาลทหารมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับคดีทั้งหมด

เมื่อมีการประกาศยกเลิกกฏอัยการศึกอำนาจในการปกครองและ การดำเนินคดีต่างๆ ให้กลับสู่สภาวะปกติ และให้อำนาจในการพิจารณาคดี ให้กลับไปอยู่ภายใต้ศาลยุติธรรม เว้นแต่ประธานาธิบดีเห็นถึงความจำเป็น ให้ศาลทหารยังคงอำนาจพิจารณาคดีโดยมีกำหนด 1 เดือน

การประกาศกฏอัยการศึก เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน อย่างมาก ซึ่งส่งผลให้การชุมนุมหรือการเดินขบวนเป็นสิ่งที่ไม่อาจเกิดขึ้น ได้เลย เนื่องจากภายใต้กฏอัยการศึกจะเป็นการจำกัดสิทธิ เสรีภาพของ ประชาชนในทุกด้าน หากเกิดการชุมนุมหรือเดินขบวนเกิดขึ้นอาจเป็นเหตุให้ ทหารหรือตำรวจมีมาตรการพิเศษในการปราบปรามผู้ชุมนุมได้

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญและแนวทางคำพิพากษา ของศาลรัฐธรรมนูญ ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม และการเดินขบวนที่เกิดขึ้น

ศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลกฎหมายอื่นๆ โดยทำหน้าที่ตรวจสอบมิให้กฎหมายที่ผ่านรัฐสภามีความขัดแย้งต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยผ่านทางกรณียุติของศาลรัฐธรรมนูญ ตามคำร้องของศาลหรือตามคำร้องของพรรคการเมืองที่ไม่พอใจต่อคำวินิจฉัยของศาลชั้นต้น นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจวินิจฉัยคดีที่ประชาชนร้องขอโดยตรงได้ 2 กรณีคือ กรณีที่หนึ่ง เมื่อสิทธิส่วนบุคคลขั้นพื้นฐานตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ถูกล่วงละเมิดโดยฝ่ายบริหาร กรณีที่สอง เมื่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลถูกละเมิดโดยกฎหมาย ก็สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน หากบุคคลหรือคณะใดไม่พอใจคำตัดสินของศาลชั้นต้นในคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีเกี่ยวกับการบริหารซึ่งเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ สามารถยื่นเรื่องร้องทุกข์โดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อการวินิจฉัยขั้นสุดท้ายได้²⁰

ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการชุมนุมและเดินขบวนสาธารณะที่ได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญ มาตรา 21 (2) แต่ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ทำให้เกิดปัญหาถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เช่น กรณีการแจ้งและการขออนุญาตก่อนการจัดการชุมนุมและเดินขบวนสาธารณะ การห้ามการชุมนุมและเดินขบวนในเวลากลางคืน ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีความขัดแย้งต่อสิทธิที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยได้ก็ต่อเมื่อศาล

²⁰ คาร์ล สวานดี, สังคมและวัฒนธรรมเกาหลี, หน้า 307-308.

ยุติธรรมหรือคู่กรณีในคดียื่นคำร้องขอให้พิจารณาว่ากฎหมายนั้นขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ (The Unconstitutionality of Law upon the Request of the Supreme Courts)

คดีที่ขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้

1. คดีห้ามการชุมนุมภายในรัศมี 100 เมตร จากสถานที่ที่กฎหมายกำหนด

คดีพิพาทกรณีการชุมนุมหรือเดินขบวนภายในรัศมี 100 เมตรจากสถานที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น สถานเอกอัครราชทูตหรือที่พักของหัวหน้าคณะผู้แทนทางทูตในสาธารณรัฐเกาหลี สมานติบัญญัติเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว มีการนำขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ 2 กรณี โดยทั้ง 2 กรณี ศาลมีข้อพิจารณาที่แตกต่างกัน ดังนี้

o คดี Prohibition of Assembly in the Vicinity of Diplomatic Institutions²¹

คดีนี้เป็นการพิจารณาถึงข้อพิพาทในการห้ามการชุมนุมในบริเวณใกล้สถานทูต ซึ่งเป็นคดีที่ศาลปกครองกรุงโซลนำขึ้นสู่การพิจารณาของศาล

²¹ Case No. 2000Hun-Ba67, Case name: Prohibition of Assembly in the Vicinity of Diplomatic Institutions, Decision Date: 2003/10/30.

²² Article 11 (Prohibited Place of Outdoor Assembly and Demonstration)

No person may hold any assembly or demonstration at any place within one hundred meters from the borderline of the following office buildings or residences:

(1) The National Assembly building, each level of courts, the Constitutional Court, diplomatic institutions of a foreign nation located in the Korean territory;

(2) The Presidential residence, the official residences of the Speaker of the National

รัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาว่าการห้ามการชุมนุมหรือการเดินขบวนในภายในรัศมี 100 เมตร จากเขตรั้วของสถานเอกอัครราชทูตของประเทศต่างๆ ที่อยู่ใกล้เคียงได้ ตามมาตรา 11²² แห่ง The Act on Assembly and Demonstration²³ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 21 (2) หรือไม่ ข้อพิจารณาในประเด็นนี้คือ เสรีภาพในการชุมนุมและเดินขบวนจะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อผู้ชุมนุมและเดินขบวนสามารถเลือกเวลา สถานที่ วิธีการ และวัตถุประสงค์ของชุมนุมและเดินขบวนได้ แต่ในกรณีเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย สถานิติบัญญัติสามารถบัญญัติห้ามการชุมนุมได้ ซึ่งก็ได้มีการบัญญัติขึ้นในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเห็นว่า มาตรา 11 แห่ง The Act on Assembly and Demonstration ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวนดังกล่าวเป็นการห้ามเด็ดขาด โดยไม่มีข้อยกเว้นใดๆ เลย ทำให้เป็นการจำกัดเสรีภาพของประชาชนที่จะสามารถกำหนดเวลา สถานที่ ในการชุมนุมหรือเดินขบวน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการลิดรอนสิทธิ เสรีภาพ หากในมาตรา 11 มีการกำหนดข้อยกเว้นอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งกำหนดให้สามารถชุมนุมหรือเดินขบวนในที่ที่รัฐบัญญัติห้ามไว้ได้ ก็อาจจะไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ในคดีนี้ศาลแสดงให้เห็นว่า การใช้เสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญประกอบกับรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนนั้น เป็นสิทธิเสรีภาพที่อาจถูกจำกัดได้ แต่ต้องมีข้อยกเว้นให้สามารถทำได้ภายใต้

Assembly, the Chief Justice of the Supreme Court, and the President of the Constitutional Court; and

(3) The official residence of the Prime Minister, residences of the foreign diplomatic missions in Korea: Provided, That this shall not apply to a parade.

²³ รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนฉบับเดิม ก่อนที่จะมีการแก้ไขทั้งฉบับในปี 2007 เลขาธิการมีความแตกต่างจากรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ในปัจจุบัน

ได้ขอยกเว้นนั้นๆ จึงจะถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ไม่ได้เป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม

o Case on Prohibition of Assemblies near the National Assembly ²⁴

คดีนี้เป็นการพิจารณาถึงข้อพิพาทในการชุมนุมในบริเวณใกล้ที่ทำการรัฐสภาภายในรัศมี 100 เมตร ตามมาตรา 11 แห่ง The Assembly and Demonstration Act ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 21 (2) หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า การห้ามการชุมนุมและเดินขบวนในรัศมี 100 เมตรจากเขตรั่วที่ทำการรัฐสภาไม่ขัดต่อสิทธิ เสรีภาพในการชุมนุมที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การรับรองไว้ ศาลพิจารณาโดยใช้หลักความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิเสรีภาพที่ถูกถูกลิดรอน เนื่องจากศาลเห็นว่า ข้อห้ามดังกล่าวเป็นการป้องกันการรบกวน การข่มขู่ หรือขัดขวางการทำงานของสมาชิกรัฐสภา โดยมาตรการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อรักษาความปลอดภัย เนื่องจากการประชุมของรัฐสภาเป็นเรื่องสำคัญของประเทศ และเพื่อให้การทำงานของรัฐสภาเป็นไปด้วยดี นอกจากนี้ศาลยังเห็นว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวเป็นเพียงการจำกัดแค่สถานที่ ซึ่งผู้ชุมนุมหรือเดินขบวนยังสามารถชุมนุมหรือเดินขบวนได้ในระยะที่มากกว่า 100 เมตรขึ้นไป และไม่มีวิธีการใดที่จะขัดต่อสิทธิเสรีภาพน้อยกว่าวิธีนี้แล้ว มาตรานี้จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

จาก 2 คดีข้างต้นจะเห็นว่าในกรณีนี้มีข้อสังเกตอย่างหนึ่งคือ ตามรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ที่ใช้พิจารณาในคดีแรกไม่มีการ

²⁴ Case No. 2006Hun-Ba20 59 (consolidated), Case on Prohibition of Assemblies Near the National Assembly, Decision Date: 2009/12/29.

กำหนดช้อยกเว้นไว้ แต่ในรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. 2007 ซึ่งในการพิจารณาคดีที่ 2 ได้มีการแก้ไขรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนทั้งฉบับ โดยมีการเพิ่มเติมช้อยกเว้นให้สามารถชุมนุมหรือเดินขบวนได้โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 11 แห่ง The Assembly and Demonstration Act 2007²⁵ และหากพิจารณาตามคำวินิจฉัยของศาล บทบัญญัติที่มีการแก้ไขใหม่ก็ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ความเห็นไว้ แต่อย่างไรก็ดี ในการพิจารณาคดีที่ 2 ศาลก็ได้ให้ความสำคัญกับช้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญเลย แต่ศาลเห็นว่าประโยชน์ของสาธารณะเป็นเรื่องที่สำคัญกว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ถูกลดทอนลงไป

2. คดีการแจ้งรายงานการจัดการชุมนุม

คดีนี้ชื่อคดี Advance Report Duty for Outdoor Assembly Case²⁶ เป็นการพิจารณาเรื่องการจัดทำรายงานการจัดการชุมนุม ตามมาตรา 6 (1) แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. 2004²⁷ (เหตุที่ใช้รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนฉบับ ค.ศ. 2004 เนื่องจากขณะที่เกิดคดีพิพาทเป็นช่วงเวลาก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. 2007) ประกอบกับ มาตรา 19 (2) กำหนดให้ การชุมนุมและการเดินขบวนต้องทำการแจ้งการจัดการชุมนุมและเดินขบวนก่อนเวลาชุมนุม 48 ชั่วโมง แต่ไม่เกิน 720 ชั่วโมง หากจัดการชุมนุมและการเดินขบวนโดยไม่มีการแจ้งมีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี ปรับไม่เกิน 2,000,000 วอน

²⁵ revised by Act No. 8424 on May 11, 2007

²⁶ Case No. 2007Hun-Ba22, Case name Advance Report Duty for Outdoor Assembly Case, Decision Date: 2009/05/28.

²⁷ revised by Act No. 7123 on January 29, 2004 and before wholly revised by Act No. 8424 on May 11, 2007.

ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 21 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา 6 (1) นั้นไม่ขัดต่อหลัก เสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 21 (2) โดยศาลให้เหตุผลว่า การจัดทำรายงานการแจ้งการชุมนุมและเดินขบวนเป็นแต่เพียงการแจ้ง ไม่ได้เป็นการขออนุญาต จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 21 (2) เนื่องจากศาล เห็นว่า การจัดทำรายงานเป็นการสื่อสารระหว่างผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่รัฐ ในเรื่องของการจัดการชุมนุมเพื่อให้การชุมนุมเป็นไปด้วยดี และการจัดทำ รายงานดังกล่าวไม่ใช่เรื่องยากในการจัดทำรายงานแต่อย่างใด นอกจากนี้ ศาลยังเห็นว่าการจัดทำรายงานเป็นการรักษาความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของสาธารณะกับเสรีภาพของการชุมนุม ซึ่งไม่มีมาตรการอื่นที่ กระทบต่อเสรีภาพของผู้ชุมนุมน้อยกว่านี้อีกแล้ว ดังนั้น การกำหนดให้มีการ จัดทำรายงานจึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อสังเกตในคดีจะเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 20 (2) การกำหนดให้ขออนุญาตหรือให้นำข้อความหรือข่าว ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปเผยแพร่ การกำหนดให้ขออนุญาตรวมตัว ชุมนุมและการสมาคมจะกระทำไม่ได้ แต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ตำรวจ ก็ยังตีความว่าภายใต้รัฐธรรมนูญว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. 2007 การชุมนุม ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตำรวจก่อนการจัดการ ชุมนุมหรือการเดินขบวน มิฉะนั้น จะถือว่าการจัดการชุมนุมดังกล่าว ผิดกฎหมาย มีโทษปรับและจำคุก ทั้งที่เป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจาก อาวุธ ซึ่งโดยทั่วไปหากการชุมนุมมีวัตถุประสงค์เพื่อคัดค้านนโยบาย ของรัฐบาลมักไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตำรวจเจ้าของท้องที่แต่มักจะ ได้รับจากผู้บัญชาการตำรวจที่สูงขึ้นไปและโดยการอุทธรณ์ของผู้จัดการ ชุมนุมตรงกันข้ามกับการชุมนุมที่จัดขึ้นเพื่อสนับสนุนนโยบายการทำงานของ รัฐบาลที่จะได้รับอนุญาตเสมอ²⁸

3. การห้ามการชุมนุมในเวลากลางคืน

คดีนี้ชื่อคดี Nighttime Outdoor Assembly Ban Case ²⁹ เป็นคดีที่สำคัญมากคดีหนึ่งของเกาหลีใต้ เป็นการพิจารณาเรื่องการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งในเวลากลางคืน ตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 23 แห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. 2007 เป็นคดีที่มีการพิจารณาถึงความชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 21 (2) โดยศาลแขวงกลางแห่งกรุงโซล (The Seoul Central District Court) เป็นผู้นำสู่การพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ

ในคดีนี้เป็นเหตุการณ์ที่สืบเนื่องมาจากเหตุการณ์การเดินขบวนประท้วงครั้งใหญ่ ค.ศ. 2008 ที่ชาวเกาหลีนับล้านคนออกมาชุมนุมเดินขบวนประท้วงรัฐบาล ประธานาธิบดีลี มุง บัค ที่ได้ทำความตกลงทางการค้ากับประเทศสหรัฐอเมริกาฉบับใหม่แทนฉบับ ค.ศ. 2006 ซึ่งอนุญาตให้สหรัฐอเมริกาส่งเนื้อวัวแช่แข็งพร้อมกระดูกและเครื่องในวัวเข้ามาจำหน่ายในประเทศโดยไม่สามารถวางมาตรการด้านสุขอนามัยเพื่อตรวจสอบเนื้อวัวมิให้มีเชื้อโรควัวบ้าเข้ามาจำหน่ายในประเทศได้เช่นเดียวกับความตกลงทางการค้าฉบับ ค.ศ. 2006 ที่ให้หลักประกันไว้ ซึ่งได้มีการชุมนุมในเวลากลางคืนผู้ชุมนุมได้ร่วมจุดเทียนเดินขบวน (candlelight rallies) โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กำลังปราบปรามสลายการชุมนุม มีประชาชนถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมดำเนินคดีประมาณ 1,500 คน ด้วยข้อกล่าวหาว่าทำการชุมนุมสาธารณะและเดินขบวน

²⁸ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี, [ระบบออนไลน์], ที่มา: http://ppvoice.thainhf.org/document/article/article_857.pdf (25 ธันวาคม 2557)

²⁹ Case No.2008Hun-Ka25, Case name: Nighttime Outdoor Assembly Ban Case, Decision Date: 2009/09/24.

ก่อนเวลาพระอาทิตย์ขึ้นหรือหลังจากพระอาทิตย์ตก ทั้งนี้ ก่อนหน้าคดีนี้ใน ค.ศ. 1994 ศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้เคยวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของมาตรา 6³⁰ แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดิน ขบวน ค.ศ. 1962 และศาลรัฐธรรมนูญตัดสินว่าบทบัญญัติดังกล่าวนั้น ชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญด้วยเหตุผลว่า “มีความเป็นไปได้สูงมากทีเดียวที่การจัดการ ชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนก่อนพระอาทิตย์ขึ้นหรือหลังจากพระอาทิตย์ ตกจะทำลายความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง” และ “กลุ่มผู้ชุมนุมมีแนว โน้มใช้ความรุนแรงยิ่งขึ้นในเวลาก่อนพระอาทิตย์ขึ้นหรือหลังจากพระอาทิตย์ ตก” การรวมตัวชุมนุมและเดินขบวนในเวลากลางคืนจึงมักถูกหลีกเลี่ยงไป เป็นการจำกัดกิจกรรมเชิงสังคมและวัฒนธรรมแทน เช่น การจุดเทียนเดินขบวน ต่อต้านรัฐบาล เป็นต้น³¹

เมื่อเกิดคดี Candlelight vigils จึงมีการเสนอเรื่องต่อศาลแขวงกลาง แห่งกรุงโซล (The Seoul Central District Court) พิจารณาความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของมาตรา 10³² ในกรณีการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งในเวลากลาง คืน ระหว่างเวลา 19.35 น. – 21.47 น. (Seoul Central District Court, 2008

³⁰ Article 6 (timeframe of banned outdoor assembly and demonstration) No person shall not be engaged in outdoor assembly and demonstration before sunrise and after sunset.

³¹ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของประเทศ สาธารณรัฐเกาหลี, [ระบบออนไลน์], ที่มา: http://ppvoice.thainhf.org/document/article/article_857.pdf (25 ธันวาคม 2557)

³² โดยบทบัญญัติตามมาตรา 10 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. 2007 มีพัฒนาการมาจากมาตรา 6 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. 1962 (December 31, 1962 Revised “ADA”) ซึ่งกำหนดในมาตรา 6 ว่าห้ามมิให้ผู้ใดจัดการชุมนุมหรือ การเดินขบวนก่อนพระอาทิตย์ขึ้นและหลังพระอาทิตย์ตก จนกระทั่งมีการแก้ไขรัฐบัญญัติว่าด้วย การชุมนุมและการเดินขบวน ใน ค.ศ. 1989 (March 29, 1989 Revised “ADA”) โดยมีการกำหนด ข้อยกเว้นในการชุมนุมและเดินขบวน ในกรณีที่ตำรวจผู้มีอำนาจอนุญาตให้จัดได้ หากเป็นการ ชุมนุมต่อเนื่องมาก่อนเวลาดังกล่าว

Go-Dan3949) โดยมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาว่าการบทบัญญัติแห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน มาตรา 10 ที่ห้ามการชุมนุมและเดินขบวนในเวลาก่อนพระอาทิตย์ขึ้นหรือหลังพระอาทิตย์ตก ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 24 กันยายน ค.ศ. 2009 ศาลได้กลับคำพิพากษาเดิมโดยมีคำพิพากษาร่วมบทบัญญัติมาตรา 10 ที่เป็นบทบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (unconstitutionality) โดยให้แจ้งให้ฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการแก้ไขปรับปรุงมาตราดังกล่าวให้เป็นไปตามคำพิพากษาภายในวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 2010 หากพ้นจากเวลาดังกล่าวให้ถือว่าบทบัญญัติมาตรานี้เป็นอันใช้บังคับกับประชาชนไม่ได้รวมถึงบทบัญญัติที่ว่าด้วย การลงโทษตามมาตรา 10 ให้หมดสภาพบังคับไปด้วยเช่นกัน³³

จากคำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญสามารถสรุปได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรหลักในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้น โดยมีแนวโน้มที่ศาลจะพิจารณาความชอบโดยซึ่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับเสรีภาพของผู้ชุมนุม หากบทบัญญัติใดที่ก่อประโยชน์กับสาธารณะมากกว่า บทบัญญัตินั้นมีแนวโน้มที่จะไม่ขัดต่อความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย รวมถึงสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมและเดินขบวนของประชาชนสามารถถูกลิดรอนได้

³³ Supreme Court, Decision 2008Do7562 Decided June 23, 2011

บทสรุป

1. การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมและเดินขบวนตามบทบัญญัติของกฎหมาย

การรับรองการใช้เสรีภาพในการชุมนุมและเดินขบวนของสาธารณรัฐเกาหลีนั้น มีการบัญญัติรับรองโดยรัฐธรรมนูญ แต่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีจะพบว่า เสรีภาพในการชุมนุมและการเดินขบวนของประชาชนชาวเกาหลีได้ไม่ใช่สิทธิเด็ดขาด แต่เป็นเสรีภาพที่อาจถูกจำกัดได้ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย อีกทั้งไม่ได้จำกัดขอบเขตในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนอีกด้วย

สาธารณรัฐเกาหลีจึงมีการได้บัญญัติกฎหมายเฉพาะเพื่อให้การรับรองและจำกัดสิทธิในการชุมนุมและเดินขบวนของประชาชนไปในเวลาเดียวกัน ผ่านการตราบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและเดินขบวน ซึ่งวัตถุประสงค์ของการตราบัญญัติฉบับนี้ คือ สร้างความสมดุลอย่างเหมาะสมระหว่างการประกันสิทธิและความสงบเรียบร้อยของสาธารณะในการชุมนุมและการเดินขบวน โดยการคุ้มครองพลเมืองจากการเดินขบวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและให้การประกันอย่างสูงสุดในการชุมนุมและการเดินขบวนที่ชอบด้วยกฎหมาย

ทั้งนี้ การตราบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและเดินขบวนนั้น ส่วนหนึ่งเป็นการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมและการเดินขบวน แต่อีกด้านหนึ่งก็เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เนื่องจากในรัฐธรรมนูญว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนมีบทบัญญัติหลายมาตราที่มีผลเป็นการลดทอนสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมและเดินขบวนของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการห้ามจัดการชุมนุมเพื่อคัดค้านคำตัดสินยุบพรรคการเมืองของศาล การห้ามการชุมนุมในเวลากลางคืน การห้ามการชุมนุมในรัศมี 100 เมตร จากอาคาร

รัฐสภา สถานเอกอัครราชทูต เป็นต้น อีกทั้ง องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม และเดินขบวน ไม่ว่าจะเป็นผู้จัดการชุมนุม ผู้ร่วมชุมนุม ศาล ตำรวจ จะใช้รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและเดินขบวนเป็นกฎหมายหลักในการจัดการชุมนุมและเดินขบวนที่จะเกิดขึ้น ในกรณีที่มีการชุมนุมเป็นไปตามข้อห้ามการจัดการชุมนุม รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและเดินขบวนจะเป็นกฎหมายที่เอาผิดต่อผู้ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย โดยการลงโทษตามรัฐบัญญัติมีทั้งโทษปรับ กักขัง และจำคุก

2. ระบบการจัดการชุมนุมของสาธารณรัฐเกาหลี

ระบบการจัดการชุมนุมและเดินขบวนของสาธารณรัฐเกาหลีนั้น จากการศึกษาค้นคว้าจากตัวบทกฎหมาย คำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญ พบว่า สาธารณรัฐเกาหลีใช้ระบบการจัดการชุมนุมแบบแจ้งเพื่อทราบ โดยผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่แจ้งรายละเอียดการจัดการชุมนุมแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ ที่มีเขตอำนาจ หากการชุมนุมและเดินขบวนที่จะเกิดขึ้นไม่เข้าข้อห้ามตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ผู้จัดการชุมนุมและเดินขบวนก็สามารถจัดการชุมนุมได้เลย แต่หากการจัดการชุมนุมดังกล่าวมีลักษณะเข้าข้อห้ามตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เจ้าหน้าที่ตำรวจอาจมีคำสั่งห้ามการจัดการชุมนุมและเดินขบวนได้

อย่างไรก็ตาม แม้ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน จะกำหนดให้การจัดการชุมนุมและเดินขบวนเป็นเพียงการแจ้งเพื่อทราบเท่านั้น และศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าการจัดการชุมนุมและเดินขบวนตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน เป็นเพียงการแจ้งไม่ใช่การขออนุญาต แต่ในความเป็นจริงแล้วเจ้าหน้าที่ตำรวจมีแนวโน้มในการตีความว่า ภายใต้รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและเดินขบวน การชุมนุมในสถานที่สาธารณะและการเดินขบวนต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตำรวจก่อน มิ

ฉะนั้นจะถือว่าการจัดการชุมนุมและเดินขบวนดังกล่าวกระทำผิดรัฐธรรมนูญ และหากการชุมนุมหรือเดินขบวนมีวัตถุประสงค์เพื่อคัดค้านนโยบายรัฐบาล ก็มักจะไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่อาจได้รับการอนุญาตจาก ผู้บัญชาการตำรวจที่สูงขึ้นไป โดยการอุทธรณ์ของผู้จัดการชุมนุม³⁴

3. แนวโน้มการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่มีการละเมิดรัฐธรรมนูญด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน จะมีการฟ้องคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรม ซึ่งศาลจะพิจารณาตามบทบัญญัติที่ กฎหมายกำหนดไว้ โดยศาลจะพิจารณาลงโทษตามบทกำหนดโทษของ กฎหมาย แต่ในกรณีที่มิใช่ข้อสงสัยว่าบทบัญญัติตามกฎหมายอาจขัดหรือแย้ง กับรัฐธรรมนูญ และเป็นประเด็นที่สำคัญต่อการพิจารณาคดี ศาลหรือคู่กรณี ในคดีอาจร้องขอให้มีการนำประเด็นดังกล่าวขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อ พิจารณาความชอบตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า กฎหมายที่ขึ้นสู่การพิจารณาไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรมก็สามารถใช้ กฎหมายนั้นในการพิจารณาคดีได้เลย แต่หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัด ต่อความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้กฎหมายนั้นหมดสภาพบังคับนับจากวันที่ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำพิพากษา

บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญว่าการชุมนุมและการเดินขบวน ที่มี ปัญหาถึงความชอบตามรัฐธรรมนูญ และศาลยุติธรรมได้นำขึ้นสู่การ พิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ โดยประเด็นสำคัญ คือ

1. การห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวนในรัศมี 100 เมตร จากอาคาร รัฐสภา ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า การประชุมของรัฐสภาเป็นเรื่องสำคัญของประเทศ และเพื่อให้การทำงานของรัฐสภาเป็นไปได้ด้วยดี และการจำกัดสิทธิ

³⁴ มานะชัย แก้วพงษ์ษา, *มาตรการในการควบคุมการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ*, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553), หน้า 54-55.

เสรีภาพดังกล่าวเป็นเพียงการจำกัดแค่สถานที่ซึ่งผู้ชุมนุมยังสามารถชุมนุม
ในระยะที่มากกว่า 100 เมตรได้

2. การแจ้งรายงานการจัดการชุมนุม ก่อนดำเนินการจัดการชุมนุม
ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าเป็นเพียงการแจ้ง ไม่ใช่การขออนุญาต และเป็นการ
สื่อสารกันระหว่างผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่รัฐ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

จากแนวคำวินิจฉัยของคดีข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญมีแนวโน้มในการ
พิจารณาถึงขอบเขตการชุมนุมหรือเดินขบวนของประชาชน โดยพิจารณาถึง
ความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของสาธารณะกับสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม
ซึ่งหากบัพบัตยมีแนวโน้มเกิดประโยชน์สาธารณะ มากกว่ากระทบต่อสิทธิ
เสรีภาพของผู้ชุมนุม ศาลจะพิจารณาให้บัพบัตยนั้นไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

แต่ในกรณีที่เกิดคดีการชุมนุมในเวลากลางคืน ที่ศาลแขวงนำขึ้นสู่ศาล
รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการชุมนุมในเวลากลางคืนที่ไม่ได้รับอนุญาตจากตำรวจ
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า บัพบัตยห้ามการชุมนุมหลัง
พระอาทิตย์และก่อนพระอาทิตย์ขึ้น เป็นบัพบัตยที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
และให้ฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการแก้ไขมาตราดังกล่าวตามเวลาที่กำหนด
หากไม่แก้ไขตามเวลาที่กำหนดให้บัพบัตยดังกล่าวไม่มีผลบังคับใช้
เนื่องจากว่า หากประชาชนไม่สามารถจัดการชุมนุมในเวลากลางคืนได้แล้ว
ก็ไม่สามารถใช้สิทธิในการชุมนุมได้เลย ซึ่งเป็นการกระทบถึงสาระสำคัญของ
สิทธิในการชุมนุมของประชาชน แต่สภานิติบัญญัติไม่ได้ดำเนินการแก้ไข
ภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งควรส่งผลให้บัพบัตยดังกล่าวไม่มีผลบังคับใช้
เจ้าหน้าที่ตำรวจยังคงยึดตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน
โดยยังคงห้ามการชุมนุมและเดินขบวนในเวลากลางคืนอยู่เช่นเดิม

จากแนวทางการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญจะพบว่า ศาล
รัฐธรรมนูญเป็นองค์หลักในการพิจารณาถึงความชอบของกฎหมายตาม

รัฐธรรมนูญ และให้การรับรองการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุม โดยศาลรัฐธรรมนูญมีแนวโน้มการพิจารณาโดยให้ความสำคัญแก่ประโยชน์ของสาธารณะมากกว่าสิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุม แต่ในทางปฏิบัติก็ยังคงมีแนวโน้มการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายอย่างเคร่งครัด

เอกสารอ้างอิง

เอกสารภาษาต่างประเทศ

Gi-Wook Shin, Paul Y. Chang, Jung-eun Lee ,Sookyung Kim, South Korea's Democracy Movement (1970-1993): Stanford Korea Democracy Project Report. California: Stanford University, 2007.

เอกสารภาษาไทย

ณัฐพงษ์ มหานันทโพธิ์. บทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.

ดอง โบ แส. ศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างการบริหารองค์กรและการจัดสวัสดิการของตำรวจไทยกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2548.

ดำรงค์ สุานดี. สังคมและวัฒนธรรมเกาหลี. (แก้ไขปรับปรุงใหม่ทั้งหมด). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544.

ดำรงค์ สุานดี. “พฤติกรรมทางการเมือง : กรณีศึกษาของเกาหลีใต้”. วารสารรามคำแหง ฉบับมนุษยศาสตร์, 2547: 99-168.

นำพงษ์ ไกยเดช. การกำหนดคุณสมบัติและกระบวนการสรรหากับความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษาเปรียบเทียบกับ

ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี
สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐเกาหลี และญี่ปุ่น. วิทยานิพนธ์นิติ
ศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2554.

พิเชษฐ เมฆาณันท์และคณะ. สถาบันตุลาการกับขบวนการประชาธิปไตย
ในเกาหลี. กรุงเทพฯ: มูลนิธิประชาธิปไตยในเกาหลี, 2552.

ลีเมียงซิก. ประวัติขบวนการประชาธิปไตยเกาหลี แปลโดย กุลชีพ ว
รพงษ์. กรุงเทพฯ: สถาบันศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย, 2555.

วิเชียร อินทะสี. “สองทศวรรษการพัฒนาประชาธิปไตยในเกาหลีใต้: ปัจจัย
สนับสนุนและปัจจัยที่เป็นอุปสรรค”,วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 8
ฉบับที่ 1 ม.ค.-มิ.ย. 2555.

สติธร ธนานิติโชติ. การสร้างความปรองดองแห่งชาติ: กรณีศึกษา
เกาหลีใต้. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ฐานข้อมูลออนไลน์

จรรยา ยิ้มประเสริฐ. ไม้ขีดก้านเดียวที่เปลี่ยนสังคมเกาหลี: เกาหลี
เปลี่ยนแล้ว เมืองไทยทราบแล้วเปลี่ยน?. [ระบบออนไลน์] ที่มา:
<http://prachatai.com/journal/2011/01/32602> (30 มกราคม 2557)

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดิน
ขบวนของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี. [ระบบออนไลน์] ที่มา:
http://ppvoice.thainhf.org/document/article/article_857.pdf (25
ธันวาคม 2557)

ปกรณ นิลประพันธ์. กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของต่าง
ประเทศ. [ระบบออนไลน์] ที่มา: [http://www.lawreform.go.th/
lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=48
&Itemid=12](http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=48&Itemid=12) (3 กุมภาพันธ์ 2557)



กฎหมายการชุมนุมในที่สาธารณะกับสังคมญี่ปุ่น (Law on Freedom of Assembly and Japanese Society)

กฤษฎิ์พัชร โสมณวัตร

บทคัดย่อ

งานศึกษาชิ้นนี้ได้ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมของประเทศญี่ปุ่น โดยมีคำถามหลักว่า เสรีภาพในการชุมนุมของประเทศญี่ปุ่นได้รับการรับรองในลักษณะใด ในการศึกษาชิ้นนี้ได้ใช้แนวทางการศึกษาแบบกฎหมายกับสังคม (Law and Society studies) ซึ่งเป็นการศึกษาด้านกฎหมายและคำวินิจฉัยของศาลสูงบนโครงสร้างการเมืองและสังคม เพื่อให้เกิดความเข้าใจระบอบของสิทธิที่สมจริงยิ่งขึ้น จากที่วงการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบของไทยมักเทียบเคียงตัวบทกฎหมายจากถ้อยอักษรในกฎหมายเป็นหลัก

ผลการศึกษาพบว่า “หัวใจ” ของเสรีภาพในการชุมนุมของญี่ปุ่น คือการประสานงานของศาลสูงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ออกข้อบัญญัติในการจัดการชุมนุมในแต่ละท้องที่ ตลอดจนการจัดตั้งคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาอนุญาตให้จัดการชุมนุม จนกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารจัดการการชุมนุม ในขณะที่บทบาทของศาลสูงคือการรับรองความชอบด้วยกฎหมายต่อปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการอธิบายเหตุผลทางกฎหมาย เห็นได้ว่าตุลาการญี่ปุ่นไว้วางใจกับองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นมาก ซึ่งเป็นประโยชน์ทั้งต่อสาธารณชนและตุลาการ เพราะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สุดในการชุมนุมคือประชาชนที่อยู่ในพื้นที่การชุมนุม การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมจึงพิจารณาจากปัจจัยของประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก ในขณะที่เดียวกันการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวินิจฉัยเรื่องการชุมนุมย่อมทำให้ศาลสามารถตั้งมั่นอยู่ในความเป็นกลางทางการเมืองได้

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยสำคัญ คือโครงสร้างทางสังคมและการเมืองของญี่ปุ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเวทีในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะของประชาชนได้อย่างมีพลัง ทำให้เกิดผลสองประการ อย่างแรกคือมีการแข่งขันสูงในการเมืองทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำกับจากประชาชนโดยปริยายผ่านการเลือกตั้ง และประชาชนสำนึกว่าการเมืองบนท้องถนนหาวิธีทางเดียวในการขับเคลื่อนประเด็นสาธารณะไม่พบบาทของการชุมนุมในสังคมญี่ปุ่นจึงเป็นเพียงการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์มากกว่าเป็นการชุมนุมเพื่อกดดันรัฐหรือเอกชนโดยตรง การควบคุมการชุมนุมอย่างเข้มงวดในประเทศญี่ปุ่นจึงไม่เป็นการปิดกั้นช่องทางในการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างสำคัญ

Abstract

This paper is a study of freedom of assembly in Japan by using the methodology of law and society studies. Aim of this study is to find out how the freedom of assembly is treated by the laws and the Supreme Court in political and social contexts. To truly understand the real implementation of the law in society, this study is intent to avoid the method in which only compares the contents of the law,

According to the study, the most important factor in enforcing freedom of assembly in Japan is the cooperation between the Supreme Court and local administrative organization. The local administration play roles in creating the regulations of assembly in its jurisdiction. In addition, the local administration organization law established the Public Safety Commission who has authority to give permission and to manage any public assembly. Hence, the local administrative organization is the key entity in managing the public assembly, while the role of the Supreme Court is to legitimize actions of the local administrator by providing legal reasoning for the decisions of local administrator. This practice can be seen as legal support from the Court for the actions of Public Safety Commission and local administrator. This practice is not only benefit to the public, but also to the Court itself. Because, in case of marching or other demonstration, the most affected group is people who live in the area where the public assembly occurs. Therefore, the local administrator as their political representatives should have priority to decide the case which might damage the public interest. For the benefit of the Court, the case on the freedom of assembly often relates to politics, so it would be better for the Court to stay away from the political conflict and to keep itself politically neutral.

Furthermore, the social and political structure of Japanese society where the local administration is crucial factor to mobilize public policies, so that the practice bases on public assembly between the public administrator committee and the Supreme Court is social

mechanism. It becomes empowerment for the people and has two results. First, this situation creates high competition on local politics and also people power through the election. Second, this situation makes the people realizes that the politics on the street, as public assembly, is not the only way to achieve their needs. As a result, the public assembly in Japanese society is not the lethal weapon of the people against the government and the business sectors by itself. Instead, the public assembly is mainly used as symbolic expression. Finally, although the regulations and decisions of the Court hardly allow the public assembly; it hardly concludes that the freedom of expression and public participation in Japan is prohibited.

บทนำ

ในวงวิชาการไทย ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพต่างๆ ที่บัญญัติอยู่ในกฎหมายต่างประเทศนั้นมีขอบเขตจำกัดอยู่ที่การทำความเข้าใจตัวบทกฎหมายอย่างตรงไปตรงมา แต่ปราศจากการพิจารณาสิทธิเสรีภาพอย่างสัมพันธ์เชื่อมโยงกับบริบททางสังคมของประเทศเหล่านั้น ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนและคลุมเครือต่อสภาพที่เป็นจริงเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในสังคมต่างๆ จึงจำเป็นต้องหาแนวทางใหม่ในการศึกษา ซึ่งบทความนี้พยายามเสนอการศึกษาในเชิงกฎหมายกับสังคม (Law and Society) โดยหวังว่าจะสร้างความเข้าใจต่อความสัมพันธ์อันแนบแน่นระหว่างบริบททางสังคมกับสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายได้ดีขึ้น ทั้งนี้โดยใช้สังคมญี่ปุ่นเป็นกรณีศึกษา

การศึกษานี้มีขอบเขตเน้นที่คำวินิจฉัยศาลสูงญี่ปุ่นในคดีที่เกี่ยวข้องเนื่องกับเสรีภาพในการชุมนุม โดยอ้างอิงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 21¹ ตั้งแต่การ

มีรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองซึ่งผู้เขียนพบว่าสังคมญี่ปุ่นเกิดความเปลี่ยนแปลงมาก ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญและมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน ซึ่งจะเป็นแนวการวิเคราะห์ในงานชิ้นนี้ ได้แก่ การกลายเป็นสังคมอิงกลุ่มที่อิงความสัมพันธ์แบบเป็นทางการ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริษัท ฯลฯ ขณะเดียวกัน ก็เกิดคนกลุ่มใหม่ ได้แก่ การเกิดขึ้นของแรงงานคอปกขาวพร้อมกับการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็วและเข้มข้นซึ่งมีผลสำคัญให้เกิดการเมืองภาคประชาชนสี่เขียวที่เน้นการอนุรักษ์ธรรมชาติและเครือข่ายผู้บริโภค และสุดท้าย คือการขยายตัวและการเปลี่ยนรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากและสามารถใช้เป็นเวทีทางการเมืองของตนได้

บทความนี้เป็นความพยายามในการศึกษาในแนวทาง “กฎหมายกับสังคม” (Law and Society Studies) กรณีเสรีภาพในการชุมนุม (Freedom of Assembly) กับสังคมญี่ปุ่น โดยคาดหวังจะพิกัดตำแหน่งแห่งที่ของสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมในสังคมญี่ปุ่นให้ชัดเจนขึ้น และเพื่อบรรลุดูความคาดหวังดังกล่าว เนื้อหาในบทนี้ได้ถูกแบ่งเป็น 3 ส่วน เพื่อทำความเข้าใจและอธิบายเสรีภาพในการชุมนุมของประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ 1) ลักษณะของการชุมนุมในประเทศญี่ปุ่น 2) คำวินิจฉัยของศาลต่อคดีเสรีภาพในการชุมนุม และ 3) บทสรุป

¹ Article 21 of Japan' Constitution,

Freedom of assembly and association as well as speech, press and all other forms of expression are guaranteed..

No censorship shall be maintained, nor shall the secrecy of any means of communication be violated.

ลักษณะของการชุมนุมทางการเมืองในประเทศไทยปัจจุบัน

การทำความเข้าใจตัวบทกฎหมายเพียงด้านเดียวนั้น ย่อมไม่เห็นและเข้าใจกลไกที่โอบอุ้มระบบการเมืองของญี่ปุ่นได้ ซึ่งเสรีภาพในการชุมนุมเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของกลไกของระบบการเมือง เนื้อหาในบทนี้จึงให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพการชุมนุมและการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนกลุ่มต่างๆ ในสังคมญี่ปุ่น

การชุมนุมเป็นวิธีการแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นสาธารณะ และเรียกร้องทางการเมืองที่สำคัญประการหนึ่งของประชาชน โดยไม่ผ่านการจัดตั้งองค์กรแบบรัฐ เช่น การเลือกตั้ง การลงประชามติ หรือ การทวงคืนอำนาจ (Recall) ฯลฯ ซึ่งเป็นกลไกที่เป็นทางการตามรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ซึ่งมีข้อจำกัดคือ ไม่เปิดช่องให้ประชาชนคนธรรมดาเข้าถึงกลไกในการต่อรองทางการเมืองได้ ด้วยเหตุนี้ การชุมนุมจึงเป็นวิธีการที่เอื้อต่อ “คนสามัญ” ที่เข้าไม่ถึงกลไกทางการเมืองกระแสหลัก ดังนั้น หากจะพิจารณาบทบาททางการเมืองของคนสามัญ จึงทำได้ผ่านการศึกษาการเมืองภาคประชาชน ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม และประชาสังคม ที่เป็นการทำงานของ “ส่วนรวมที่ไม่ใช่รัฐ”

การทำความเข้าใจส่วนรวมที่ไม่ใช่รัฐหรือภาคประชาสังคมของญี่ปุ่นนั้นสมควรต้องพิจารณาลักษณะทางสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมของญี่ปุ่นพอสังเขปทางด้านสังคม ลักษณะการอยู่ร่วมกันของคนญี่ปุ่นในปัจจุบันสามารถสืบสาวย้อนไปได้ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ญี่ปุ่นได้มีการอพยพเคลื่อนย้ายของประชาชนในพื้นที่ชนบทสู่พื้นที่เมืองอย่างกว้างขวาง อันเนื่องมาจากการว่างงานและความด้อยโอกาสในชนบทด้านหนึ่งทำให้ประชาสังคมในชนบทอ่อนกำลังลงและทำให้ตัวเมืองญี่ปุ่น (urban) เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐานและสังคม เช่น การเกิดขึ้นของกลุ่มผู้ทำงาน

รับเงินเดือน (salary man) กลุ่มภริยาผู้ทำงานบ้านเต็มเวลา (full-time house wife) และการเป็นครอบครัวเดี่ยว (nuclear family) ² อย่างไรก็ตามที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจในทศวรรษ 1960 ไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวางดังเช่นที่เกิดในสังคมตะวันตก โดยผ่านกลไกการกระจายรายได้และธรรมเนียมในการจ้างงานตลอดชีพ จนก่อให้เกิดความคิดของคนญี่ปุ่นว่าพวกเขาล้วนอยู่ใน “ชะตากรรมเดียวกัน” (shared destiny) ซึ่งเป็นทุนทางสังคมที่สำคัญของญี่ปุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ³ และความคิดเรื่อง “ชะตากรรมเดียวกัน” นี้เองได้ทำให้เกิดแนววัฒนธรรมในปัจจุบันของสังคมญี่ปุ่นคือ ความสำคัญของความเป็นสังคม (sociality) และการตัดสินใจอิงกลุ่ม (group-orientation) ⁴

หลังสงครามโลกครั้งที่สองกล่าวได้ว่าเศรษฐกิจของญี่ปุ่นนั้นแทบจะล่มสลายจนเกิดภาวะขาดแคลนอาหารอย่างหนักและภาวะต้องพึ่งพาสหรัฐอเมริกาในระยะแรก จนทำให้เศรษฐกิจญี่ปุ่นมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว จนกลายเป็นเศรษฐกิจมหัศจรรย์ (Miracle economy) และเกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของการจ้างงานคือ อัตราส่วนการเพิ่มขึ้นของลูกจ้างพนักงาน (Employee) ภายในโครงสร้างประชากรแรงงานจากร้อยละ 40 เป็น 70 นั่นคือสังคมญี่ปุ่นได้เปลี่ยนจากสังคมที่ประกอบด้วยผู้ประกอบ

² ดูตัวอย่างได้จากการพักผ่อนหย่อนใจในด้านมืดของผู้ชายญี่ปุ่นที่พิจารณาได้ว่าเป็นการปลดปล่อยตัวเองออกจากกรอบสังคมที่เคร่งครัดและพื้นที่สาธารณะจำนวนมากในญี่ปุ่น เช่น ในพื้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างหญิง-ชาย โปรดดู อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, *Japanization* (กรุงเทพฯ: โอเพ่นบุ๊ก, 2549), หน้า 139-140.

³ Jeff Kingston, *Contemporary Japan: history, politic and social change since the 1980s* (West Sussex: John Wiley & Sons Ltd., 2011), p.3-4.

⁴ Lawrence W. Beer, “Japan, 1969: “My Homeism” and Political Struggle” in Lawrence W. Beer, *Human Rights Constitutionalism in Japan and Asia* (Kent: Global Oriental LTD, 2009), p.113-124.

อาชีพระดับครอบครัวไปเป็นสังคมที่ประกอบด้วยลูกจ้างพนักงานเป็นส่วนใหญ่ โดยสามารถแบ่งแรงงานเหล่านี้ได้เป็นสองประเภท คือลูกจ้างพนักงานส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ทำงานสำนักงาน (White collar) และผู้ที่ทำงานในโรงงาน (Blue Collar) ในจำนวนอัตราส่วนของพนักงานลูกจ้างที่ขยายตัวตามเศรษฐกิจได้รวมถึงจำนวนที่เพิ่มขึ้นของพนักงานหญิงด้วย สังคมญี่ปุ่นเดิมคาดหวังให้ผู้หญิงทำงานอยู่ที่บ้านโดยเป็นแรงงานให้ครอบครัว แต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง อาชีพที่ต้องการผู้หญิงในการทำงานได้ขยายอย่างกว้างขวาง เช่น พนักงานรับโทรศัพท์ พนักงานเก็บเงินในรถเมล์ รวมถึงแรงงานระดับมีฝีมือ เรียกว่า “profession woman” จึงเห็นได้ว่าอคติต่ออาชีพผู้หญิงได้ลดน้อยลงไปเนื่องจากความต้องการแรงงาน จนนำไปสู่การเรียกร้องความเสมอภาคระหว่างชายหญิงทั้งในด้านกฎหมายและบทบาททางสังคมและแน่นอนที่สุดว่าในการเคลื่อนไหวการเมืองภาคประชาชนบางกระแส เกิดจากการขับเคลื่อนของกลุ่มสตรีและแม่บ้านเป็นหลักอย่าง กลุ่มสนับสนุนสิทธิของผู้บริโภค เป็นต้น⁵

การเติบโตและความมั่นคงด้านการจ้างงานทำให้เกิดผลปัจจัยอีกประการ คือการเคลื่อนไหวของสหภาพแรงงาน (Labor union) แม้ว่าสหภาพแรงงานได้มีอยู่ก่อนสงครามโลกก็ตาม แต่ก็ยังไม่ได้มีบทบาทที่สำคัญเห็นได้จาก ค.ศ. 1953 มีผู้ใช้แรงงานที่รวมตัวกันก่อตั้งสหภาพแรงงานเพียง 410,000 คน คือมีผู้เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเพียงประมาณร้อยละ 7 ของกำลังแรงงานเท่านั้น แต่ทว่าภายหลังจากสงครามด้วยกฎหมายสหภาพแรงงานที่ออกบังคับใช้ใน ค.ศ. 1946 จนปรากฏว่ามีผู้ใช้แรงงานจำนวนกว่า 3,750,000 คน ได้จัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้น ซึ่งคำนวณได้เท่ากับร้อยละ 40 ของผู้ใช้แรงงานทั้งหมด หลังจากนั้นการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงาน

⁵ Fukutake Tadashi, บุญยง ชื่นสุวิมล แปล, Nihon Shakai No Kozo โครงสร้างสังคมญี่ปุ่น, พิมพ์ครั้งแรก, กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์, 2521, หน้า 78-83

ได้แพร่หลายขึ้นไปอีกจากกระแสการเคลื่อนไหวประชาธิปไตย จนทำให้สหภาพแรงงานทั่วประเทศมีจำนวนสมาชิกมากกว่า 4,600,000 คน ซึ่งเป็นอัตราถึงร้อยละ 56 ของกำลังแรงงานทั่วประเทศในระหว่าง ค.ศ.1948 ถึง ค.ศ.1949⁶ ซึ่งนอกจากความเข้มแข็งในด้านจำนวนแล้ว รูปแบบของสหภาพส่วนใหญ่จัดตั้งจำแนกไปตามบริษัทซึ่งเข้ากับวัฒนธรรมการบริหารองค์กรแบบครอบครัวนิยม ดังนั้นผู้ทำงานจะต้องมีความจงรักภักดีต่อทั้งบริษัทและสหภาพแรงงานโดยไม่เกิดความขัดแย้ง ในทั้งสองส่วนนี้ เมื่อพิจารณาจากจุดนี้จะเห็นได้ว่าโครงสร้างสังคมแบบครอบครัวนิยมในยุคก่อนสงครามยังคงหลงเหลืออยู่ แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างแรงงานก็ตาม สิ่งที่ไม่อาจมองข้ามไปได้คือ แม้สหภาพแรงงานจะจัดตั้งไปตามบริษัท แต่สหภาพแรงงานก็ได้กลายเป็นปัจจัยหนึ่งในการผลักดันนโยบายเศรษฐกิจเจริญเร็วของญี่ปุ่นให้ก้าวหน้าได้⁷ แต่พร้อมกันนั้นเองความสำเร็จของเศรษฐกิจญี่ปุ่นก็ทำให้ข้อเรียกร้องด้านสิทธิแรงงานไม่จำเป็นต้องขับเคลื่อนผ่านกลไกของการชุมนุมทางการเมืองเหมือนในประเทศอื่นๆ เพราะญี่ปุ่นสามารถเติมเต็มความต้องการของชนชั้นแรงงานได้พอสมควร ดังนั้นข้อเรียกร้องแบบฝ่ายซ้ายจึงไม่มีพลังมากนักในญี่ปุ่น เช่น กรณีที่รัฐบาลพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตยตอบโต้ผู้ชุมนุมและฝ่ายซ้ายว่าจะสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดรายได้มากขึ้นเป็นสองเท่าและรัฐบาลสามารถทำได้ตามที่อ้างจริง จนพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตยได้รับการสนับสนุนจากประชาชน แม้ว่าจะมีปัญหาเรื่องการคอร์รัปชันไม่น้อยก็ตาม⁸

ทางด้านการเมือง ความพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่สองส่งผลให้

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 105-106

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 100-107.

⁸ Jeff Kingston, Contemporary Japan: history, politic and social change since the 1980s, p.10; อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, Japanization, หน้า 79.

สหรัฐฯ เข้ามามีอำนาจเหนือญี่ปุ่น โดยมีภารกิจหลัก คือการทำให้ญี่ปุ่นกลายเป็นประชาธิปไตย (Democratization) ⁹ ตั้งแต่การร่างรัฐธรรมนูญปกครองประเทศญี่ปุ่นใหม่ โดยยึดหลักการจัดการปกครองแบบตะวันตก กล่าวคือการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ และในส่วนของ การปกครองท้องถิ่น รัฐธรรมนูญฉบับที่สหรัฐฯ ดำเนินการร่างให้ญี่ปุ่น ตามมาตรา 92 ถึง มาตรา 95 นั้น ทำให้เกิดการกระจายอำนาจในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นต้องรับผิดชอบกิจการในท้องถิ่นด้วยตนเอง และมีสิทธิในการเลือกฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งฝ่ายบริหารของท้องถิ่นมีอำนาจมากเทียบเคียงได้กับฝ่ายบริหารในระบบประธานาธิบดี (Presidential System) และให้อำนาจแก่ประชาชนในการใช้ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) เพื่อการเสนอร่างกฎหมาย (Initiative) การทำประชามติ (Referendum) และเพิกถอนการใช้อำนาจรัฐ (Recall) ¹⁰

ทั้งนี้ อำนาจและความอิสระในการปกครองท้องถิ่นได้รับการรับรองโดยบทที่ 8 มาตรา 92 ถึง 95 ของรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น และกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ¹¹ โดยรัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการสร้างความมั่นคง และพัฒนาคุณภาพชีวิตประจำวันของประชาชน ด้วยการจัดให้มีบริการสาธารณะในชีวิตประจำวันเป็นหลัก เช่น งานศพ งานแต่งงาน ทำความสะอาด ฯลฯ ในขณะที่องค์การปกครองในระดับจังหวัดและเทศบาลนคร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเช่นกันจะเน้นการให้บริการสาธารณะที่กว้างขวางกว่า ได้แก่ การศึกษา กิจกรรมสาธารณะ การบริการสุขภาพ การรักษาสิ่งแวดล้อมสวัสดิการสังคม ส่งเสริม

⁹ Kurt Steiner, *Local Government in Japan*, p. 64.

¹⁰ ชูศักดิ์ เทียงตรง, *การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ*, หน้า 269.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 272, 275.

การเกษตร การป่าไม้ การค้าและอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นไม่ได้ทำหน้าที่เฉพาะการบริการเท่านั้น แต่รวมไปถึงการออกกฎหมายในระดับท้องถิ่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่น สวัสดิภาพของท้องถิ่น การควบคุมมลพิษ รวมถึงการดูแลและควบคุมเยาวชนในท้องถิ่นด้วย¹² นอกจากนี้การมีส่วนร่วมผ่านระบบการเลือกตั้ง หรือผ่านการประชุมสภาท้องถิ่นโดยตรงแล้ว¹³ ประชาชนในท้องถิ่นสามารถใช้วิธีการเรียกร้องโดยตรง (Direct Demand) ซึ่งกฎหมายกำหนดผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนหนึ่งในห้าสามารถยื่นข้อเสนอโดยตรง เพื่อเสนอร่างกฎหมาย (ยกเว้น กฎหมายเกี่ยวกับภาษีท้องถิ่น หรือค่าบริการและค่าธรรมเนียมต่างๆ) ตรวจสอบงบประมาณท้องถิ่น ตลอดจนการยุบสภาระดับท้องถิ่นได้ หลังจากมีการยื่นคำร้องแล้ว ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นจะต้องจัดให้มีการประชุมวิสามัญขึ้นภายใน 20 วัน อย่างไรก็ตาม มติสุดท้ายขึ้นอยู่กับที่ประชุมสภาซึ่งไม่มีหน้าที่ต้องทำตามข้อเสนอของประชาชนเหล่านั้น¹⁴

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยพื้นฐานทางสังคมญี่ปุ่นที่มีผลต่ออุปลักษณะของสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม คือความเปลี่ยนแปลงในญี่ปุ่นอันสืบเนื่องมาจากสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้สังคมเมืองมีขนาดใหญ่และเข้มข้นขึ้นเกิดครอบครัวเดี่ยวแต่ขณะเดียวกันผู้หญิงญี่ปุ่นก็มีสิทธิมีเสียงมากขึ้น การเคลื่อนไหวการเมืองภาคประชาชนช่วงแรกๆ นี้ก็เกิดขึ้นในหมู่ผู้หญิงที่ทำงานบ้านเกี่ยวกับคุณภาพและราคาสินค้าอุปโภคบริโภค และด้วยความที่

¹² Country Paper: Japan” [Online], United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, available at www.unescap.org/huset/lgstudy/japan/japan/html (6 January 2013).

¹³ ชูศักดิ์ เทียงตรง, **การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ**, หน้า 277.

¹⁴ “Country Paper: Japan” [Online], United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, available at www.unescap.org/huset/lgstudy/japan/japan/html (6 January 2013).

ญี่ปุ่นได้รับการสนับสนุนแบบจำต้องพึ่งพาสหรัฐฯ นี่ก็เป็นทุกขลาภที่ทำให้เศรษฐกิจของญี่ปุ่นก้าวหน้าอย่างก้าวกระโดดเป็นเหตุให้ความเคลื่อนไหวของฝ่ายซ้ายในญี่ปุ่นไม่หนักหน่วงเท่าประเทศอื่นๆ ตรงกันข้าม คนญี่ปุ่นกลับเลือกที่จะต่อรองข้อเรียกร้องเกี่ยวกับการจ้างงานและสภาพการจ้างด้วยกลไกของสหภาพแรงงานที่มีความเป็นครอบครัวเสียมากกว่า และสงครามโลกครั้งที่สองอีกเช่นกันที่ทำให้สหรัฐฯ มีอำนาจแทบจะเบ็ดเสร็จอยู่ช่วงหนึ่ง และพยายามสถาปนาระบบประชาธิปไตยในญี่ปุ่น (Democratization) ซึ่งย่อมพ่วงมาด้วยกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และรวมถึงสิทธิในการกำหนดทิศทางของตนเองในชุมชนท้องถิ่นผ่าน Local Autonomy Act ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นตามกฎหมายฉบับนี้เองที่กลายเป็นกลไกสำคัญมากในการขับเคลื่อนประเด็นสาธารณะของญี่ปุ่น จนทำให้รูปลักษณะของการชุมนุมทางการเมืองในญี่ปุ่นมีความหมายต่างออกไปจากประเทศอื่นๆ

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดย่อมพบได้ว่าขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในญี่ปุ่นได้ขยายตัวและฝังรากลงในระบบการเมืองญี่ปุ่นตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 โดยจากการสำรวจพบว่า จำนวนพลเมืองที่มีประสบการณ์ในขบวนการภาคประชาชนจากร้อยละ 8.4 ใน ค.ศ. 1976 ไปถึงร้อยละ 14.1 ใน ค.ศ. 1991 และจากการวิเคราะห์เนื้อหาของวารสารข่าวขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม จำนวน 2,850 ฉบับ ของ จูมิน โตโชกัน (Jumin To-shokan) พบว่าประเด็นที่อยู่ในความสนใจของพลเมืองในขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมจากเดิมที่เคยมุ่งเน้นที่ชุมชน เช่น การคัดค้านโรงไฟฟ้า คัดค้านที่ทิ้งขยะ และไม่เหมือนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนในทศวรรษ 1960 ที่เน้นเรื่องสันติภาพ แต่ขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนในปัจจุบันให้ความสำคัญกับประเด็นระบบนิเวศ¹⁵ จากการทบทวนประเด็นสาธารณะ

¹⁵ Lam Peng-Er, *Green Politics in Japan* (London and New York: Routledge, 1999), p.75-76.

ที่ภาคประชาสังคมทำการเคลื่อนไหว พบว่าขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในประเทศญี่ปุ่นทำงานอยู่หลายภาคส่วน โดยประเด็นที่ได้รับความนิยมเป็นพิเศษ พิจารณาจากจำนวนชื่อและเนื้อหาวารสารข่าวขบวนการภาคประชาชน โดยในที่นี้จะยกความเคลื่อนไหวของการเมืองภาคประชาชนสองกลุ่ม คือ ขบวนการสีเขียว และขบวนการผู้บริโภค¹⁶ ตามตารางที่ 1

สำหรับด้านทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม โดยรวมการพัฒนาอุตสาหกรรมมักนำไปสู่การเกิดขึ้นของกลุ่มการเมืองสองกลุ่ม ได้แก่ การเมืองของชนชั้นแรงงาน และการเมืองสีเขียว/สิ่งแวดล้อม (Green politic) อย่างไรก็ดีตาม บทเรียนจากประเทศญี่ปุ่นหลังสงครามที่เศรษฐกิจเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ในช่วงทศวรรษ 1970 สิ่งที่เกิดขึ้น คือ ชนชั้นแรงงานในญี่ปุ่นลดลง แต่กลายเป็นแรงงานคอปกขาวเข้ามาแทนที่ (White-collarworker) มรดกทางการเมืองของการพัฒนาอุตสาหกรรมในญี่ปุ่นจึงเน้นมาที่การเมืองสีเขียว ซึ่งครอบคลุมหลายประเด็นตั้งแต่ระบบนิเวศ, เพศภาวะ, ความเท่าเทียม, สันตินิยม, การต่อต้านนิวเคลียร์ เป็นต้น¹⁷

ตารางที่ 1 วารสารข่าวขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมตามเนื้อหา¹⁸

ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมและประเด็น	จำนวนรายชื่อ
สิ่งแวดล้อม – การขจัดมลพิษ	80
การพัฒนา	48
ต่อต้านพลังงานนิวเคลียร์	85

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid, p. 75.

¹⁸ Jumin toshokan, Minikomi so mokuroku, p 24. in Lam Peng-Er, Green Politics in Japan (London and New York: Routledge, 1999), p.76.

ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมและประเด็น	จำนวนรายชื่อ
การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม	274
ขบวนการผู้บริโภค	152
การแพทย์ ความปลอดภัยของอาหาร	108
สวัสดิการ	323
การศึกษา	123
ด้านสงคราม ด้านนิวเคลียร์ ขบวนการสันติภาพ	75
สิทธิมนุษยชน การต่อต้านการเลือกปฏิบัติ	93
ประเด็นผู้หญิง	97
สังคม และเศรษฐกิจ	73
วัฒนธรรมและศาสนา	374
เสรีภาพในการพูดและการแสดงออก	257
ขบวนการที่อยู่อาศัย	425
แรงงาน	22
ข้อมูลและการแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศ	146
รวม	2,850

พรรคสีเขียว (Green party) มีรูปแบบการทำงานสองด้านพร้อมกัน คือ เป็นทั้งขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมและพรรคการเมือง ในความหมายว่า พลพรรคของการเมืองสีเขียวได้ริเริ่มปฏิบัติการของตนในฐานะที่เป็น ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อท้าทายระเบียบสังคมบางอย่าง จากนั้น

ก็เริ่มขยับกลับกลายเป็นสู่สนามการเลือกตั้งเชิงชนชั้นพรรคการเมือง เพื่อสนับสนุนกิจกรรมของขบวนการเคลื่อนไหว ดังนั้น การเมืองสีเขียวในประเทศญี่ปุ่นจึงมีเส้นแบ่งที่พัวพันระหว่างความเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมและความเป็นพรรคการเมือง¹⁹ นอกจากนี้ หากพิจารณาจากผลสะท้อนที่เกิดจากการเมืองสีเขียวต่อระบบสังคมนั้นนับว่ามีไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเมืองระดับท้องถิ่นที่กระจายตัวอยู่ทั่วประเทศญี่ปุ่น²⁰ เช่น ชมรมเซย์คาชิ (Seikatsu Club) คือ ตั้งแต่ ค.ศ. 1965 เป็นต้นมา ชมรมเซย์คาชิได้ทอดสะพานและเสริมพลังกลุ่มแม่บ้านเพื่อสนับสนุนคุณค่าทางเลือก (alternative values) และเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองญี่ปุ่น โดยที่ปฏิบัติการของกลุ่มเซย์คาชิไม่ได้จำกัดเฉพาะประเด็นปัญหาของหมู่บ้าน เมือง หรือภาคใดภาคหนึ่ง แต่กิจกรรมของพวกเขาก็ขยายไปอย่างรวดเร็วจาก เซตากายะ (Setagaya) ไปถึงมหานครโตเกียว และจังหวัดอื่นๆ ถึง 13 จังหวัด (prefectures) จาก 47 จังหวัดทั่วญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมอื่นๆ ของญี่ปุ่นนอกจากชมรมเซย์คาชินั้น มีลักษณะเป็นขบวนการระดับท้องถิ่นและแตกกระจาย (Fragmented)²¹

ชมรมเซย์คาชิ ที่ถือเป็นภาคประชาสังคมด้านสิ่งแวดล้อมที่ใหญ่ที่สุดของญี่ปุ่นนั้น ในทางกลับกันก็มีลักษณะที่เป็นผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจด้วย (Economic enterprise) ซึ่งประชาสังคมของญี่ปุ่นมีโรงงานของตนเอง มีคลังไฟฟ้า มีอาคาร ที่ดิน และรวมถึงระบบสมาชิกที่เป็นทางการ ฯลฯ ตลอดจนรวมไปถึงการมีบทบาทในทางการเมืองแบบเลือกตั้งในระดับจังหวัดและระดับชาติ และยังสามารรถแสวงหาการสนับสนุนจากต่างประเทศได้อีกด้วย จากตัวอย่างของชมรมเซย์คาชิ จึงเห็นได้ว่าขบวนการภาคประชาสังคมของ

¹⁹ Ibid, p. 77-78.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid, 78.

ญี่ปุ่นมีการจัดตั้งเพื่อเคลื่อนไหวในประเทศในสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มแข็งและมีพลังในการต่อรองกับภาครัฐและเอกชนมาก²²

ประสบการณ์จากการเมืองสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นจึงไม่ได้มีการชุมนุมของพลเมืองเป็นแกนกลางของการต่อรอง แม้จะชัดเจนว่าการประท้วงเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชนในระยะแรก แต่บรรยากาศเหล่านั้นก็เบาบางลงไปตามระดับในการสถาปนาองค์กรประชาสังคมขึ้น กล่าวคือ หากพิจารณาในแง่นี้ การชุมนุมในสังคมญี่ปุ่นนั้นจึงไม่ได้มีไว้เพื่อกดดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาย่างทันตาเห็น โดยที่พลเมืองในขบวนการกับทราบประเด็นนี้ เพราะกลุ่มต่างๆ ก็พยายามพัฒนาตัวเองไปสู่การเป็นองค์กรที่สร้างต่อรองอำนาจทางการเมืองได้อย่างแท้จริงมากกว่า ด้วยผู้แทนในสภาและอำนาจทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

อีกตัวอย่างหนึ่ง คือการเมืองของผู้บริโภคในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเริ่มมีขบวนการปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปเป็นร่างในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง อันเป็นยุคสมัยแห่งความเสื่อมถอยทางเศรษฐกิจ สถาบันทางการเมืองปราศจากความมั่นคง และการกีดกันโอกาสการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาอย่างจริงจังแล้ว ร่องรอยของขบวนการเคลื่อนไหวของผู้บริโภคนั้นปรากฏให้เห็นอยู่ก่อนการพ่ายแพ้สงครามและการยึดครองของสหรัฐฯ เช่น การเคลื่อนไหวของ อิชิคาวะ ฟุซาเอะ (Ichikawa Fusae) ผู้เป็นหนึ่งในนักเคลื่อนไหวด้านสตรีนิยมที่มีชื่อเสียงมากในประเทศญี่ปุ่น²³

ขบวนการเคลื่อนไหวด้านสตรีนิยมกับการเคลื่อนไหวของผู้บริโภคนั้น มักดำเนินไปด้วยกัน อันเนื่องมาจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจการเมืองที่

²² Ibid.

²³ Patricia L. Maclachlan, *Consumer Politics in Postwar Japan* (New York: Columbia University Press, 2002), p. 59-60.

ผลักดันให้ผู้หญิงกลายเป็นผู้บริโภคที่สำคัญและกลายเป็นตัวแทนของผู้บริโภค เช่น ในเดือนธันวาคม ค.ศ.1945 ไปจนถึงต้นค.ศ. 1946 ผู้หญิงทั่วประเทศได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับสหภาพ และพรรคการเมืองเป็นจำนวนมาก เพื่อเรียกร้องให้เกิดสวัสดิการของแม่และเด็ก ร่วมด้วยการยกสถานภาพทางสังคมของผู้หญิง ตลอดจนการเคลื่อนไหวให้มีการลดราคาสินค้า การปิดตลาดมืด เป็นต้น²⁴

เห็นได้จากกรณีการเมืองของผู้บริโภคที่เกิดขึ้นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประชาชนพลเมืองของประเทศญี่ปุ่นที่เคยเป็น “ราษฎรผู้เชื่อฟัง” ที่ยอมรับการตัดสินใจเริ่มแก้ปัญหาโดยผู้ปกครอง แต่บริบทหลังสงครามทำให้เกิดความคิดความเชื่อของคนญี่ปุ่นเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วด้วยกระบวนการทางสังคมแบบใหม่ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการเมืองในนามของเสรีนิยมประชาธิปไตย ซึ่งความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นสิ่งยืนยันถึงโครงสร้างและพฤติกรรมขององค์กรผู้บริโภคหลังสงครามโลก ดังเช่นในช่วงต้นของยุคหลังสงคราม การเคลื่อนไหวของผู้บริโภคปรับจากการเสนอประเด็น “ความยากจน” (Impoverished) และ “ความด้อยอำนาจ” (Politically weak) ไปสู่กลยุทธ์การประท้วงอย่างหนักเพื่อประณามธุรกิจที่ไม่มีความรับผิดชอบ ไปจนถึงการเรียกร้องให้องค์กรเหล่านั้นต้องรับผิดชอบต่อผู้บริโภค²⁵

อย่างไรก็ตาม ต่อมาผู้บริโภคชาวญี่ปุ่นได้เลือกกลยุทธ์ใหม่ในการเคลื่อนไหวทางการเมือง โดยคาดหวังตำแหน่งแห่งที่ขององค์กรในระบบการเมือง องค์กรผู้บริโภคต่างๆ จึงเริ่มปรับตัวและวิธีการในการเข้าถึงทั้งสาธารณชนและอำนาจรัฐ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ การจัดตั้งร้านค้าแม่บ้าน (housewives shop) เพื่อแย่งชิงพื้นที่ทางการตลาดจากกลุ่มธุรกิจมาสู่องค์กร

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid, 71.

ผู้บริโภคร หรือกรณีที่ชิฟูเรนได้ตั้ง สถาบันวิจัยสินค้าจำเป็น (Nichiyohin shinsabu : Basic Commodities Research Department) ซึ่งนำโดย ทาคาดะ ยูริ (Takada Yuri) เกษตรกรและแกนนำกลุ่มเคลื่อนไหว สถาบันนี้จึงกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการยืนยันข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ในการต่อสู้ทางการเมือง ทั้งนี้ การทดสอบผลิตภัณฑ์โดยองค์กรผู้บริโภคจึงกลายเป็นพื้นที่ทางการเมืองอย่างหนึ่งในการสร้างอำนาจต่อรองของผู้บริโภค²⁶

ประสบการณ์ของการเมืองผู้บริโภคเป็นบทเรียนหนึ่งที่อธิบายวิถีการเมืองภาคประชาชนของญี่ปุ่นว่า พื้นที่ทางการเมืองนั้นอยู่บนท้องถนนเพียงช่วงสั้นๆ และการเมืองบนท้องถนนนั้นก็มิได้ลุกลามรุนแรง เช่น การเคลื่อนไหวของประชาชนในประเด็นผู้บริโภคครั้งแรก โดยคันไซ ชิฟูเรน มีผู้เดินขบวนเรียกร้องเพียง 15 คน หรือมีอะนั่นก็เน้นไปที่การจัดกิจกรรมเป็นครั้งคราว เช่น การนำสินค้าที่ไม่ได้มาตรฐานมาจัดแสดง เป็นต้น ทั้งที่องค์กรเหล่านี้มีสมาชิกหลายล้านคนและเข้มแข็งมาก แต่ในเวลาไม่นานการเมืองลักษณะดังกล่าวก็ไม่ปรากฏขึ้นอีก พลังการเมืองบนท้องถนนเป็นเหมือนช่วงจังหวะหนึ่งที่ประชาชนตื่นตะลึงกับสิทธิเสรีภาพทางการเมืองที่ถูกจำกัดมาเป็นเวลานานเท่านั้น หลังจากนั้นพลังการเมืองบนท้องถนนได้แปรรูปไปเป็นองค์กรต่างๆ ไปเป็นร้านค้าแม่บ้าน ไปเป็นสถาบันวิจัย หรือไปเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ที่กลายเป็นพื้นที่ทางการเมืองในการสร้างอำนาจต่อรองอยู่อย่างจำนวนมาก

คำวินิจฉัยของศาลต่อคดีเสรีภาพในการชุมนุม

พิจารณาจากกฎหมายที่มีบทบาทในการกำกับการชุมนุม ซึ่งมีตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ไปจนถึงกฎหมายระดับท้องถิ่น ซึ่งศาลสูงของ

²⁶ Ibid, 62-65.

ญี่ปุ่นเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการตีความรัฐธรรมนูญ เนื้อหาในส่วนนี้จึงเน้นที่คำพิพากษาของศาลสูงญี่ปุ่น โดยใช้วิธีการพิจารณาข้อเท็จจริงเชิงคดี เพื่อประเมินตำแหน่งแห่งที่ การวางตัว ตลอดจนทรรศนะและการจัดการที่ตุลาการญี่ปุ่นมีต่อปัญหาการชุมนุมและเพื่ออธิบายประเด็นดังกล่าว เนื้อหาในส่วนนี้แบ่งออกเป็น 4 ประเด็น ได้แก่ 1) บทบาทศาลในการวางหลักการทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ 2) บทบาทของศาลต่อข้อพิพาทระหว่างสิทธิในการชุมนุมกับกฎหมายท้องถิ่น 3) บทบาทศาลต่อเสรีภาพการชุมนุมในกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติและ 4) การวิเคราะห์ประเมินบทบาทโดยรวมของสถาบันตุลาการต่อสิทธิในการชุมนุม

1) บทบาทศาลในการวางหลักการทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ

แน่นอนว่าในรายละเอียดมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการชุมนุมอยู่ไม่น้อย แต่ส่วนสำคัญอาจเริ่มได้จากการพิจารณาคำวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักการโดยกว้างของการชุมนุมก่อน ซึ่งพบได้ในคำพิพากษาศาลสูงหมายเลข 1960(A) No.112 คำพิพากษาต่อการกระทำความผิดข้อบัญญัติมหานครโตเกียว เกี่ยวกับการชุมนุม การเดินขบวน และการแสดงออก ศาลพิพากษาว่าข้อบัญญัติมหานครโตเกียว (Tokyo Metropolitan Ordinance No.44 on Assembly, Marching and Demonstration) นั้นไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 21²⁷ ระบุว่า (1) เสรีภาพในการชุมนุม การสมาคม การพูด การพิมพ์ ตลอดจนรูปแบบการแสดงออกทั้งหมดได้รับการคุ้มครอง (2) การเซ็นเซอร์จะมีไม่ได้ รวมถึงการปิดกั้นวิธีการสื่อสารใด ๆ ก็ตามไม่ถูกละเมิด โดยศาลได้อธิบายหลักการทั่วไปของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมอย่างสำคัญว่า เสรีภาพในการชุมนุม

²⁷ Article 21 of Japan's Constitution, Freedom of assembly and association as well as speech, press and all other forms of expression are guaranteed. No censorship shall be maintained, nor shall the secrecy of any means of communication be violated.

และการสมาคม เสรีภาพในการพูดและการแสดงออก ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 21 ย่อมเป็นเสรีภาพที่มีความสำคัญและไม่อาจล่วงละเมิดได้ อีกทั้งเสรีภาพในการชุมนุมฯ ยังเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และเป็นหลักประกันสูงสุดของการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่บ่งชี้ว่าการปกครองแบบใดเป็นประชาธิปไตยหรือเผด็จการ อย่างไรก็ตาม เสรีภาพนี้ก็ไม่แตกต่างจากสิทธิมนุษยชนรูปแบบอื่นที่บุคคลไม่สามารถอ้างสิทธิโดยปราศจากขอบเขตขอบเขตดังกล่าวคือ บุคคลย่อมมีหน้าที่ในการใช้สิทธิของตนโดยพิจารณาถึงประโยชน์ของสาธารณะ ศาลต้องการปกป้องเสรีภาพในการแสดงออก พร้อมไปกับการป้องกันการใช้เสรีภาพในทางที่มิชอบ รวมถึงการสร้าง ความกลมกลืนและเส้นแบ่งระหว่างเสรีภาพกับประโยชน์ของสาธารณชน ในกรณีของข้อบัญญัติมหานครโตเกียวว่าด้วยการชุมนุมที่มีข้อพิพาทนี้ มีวัตถุประสงค์ให้การชุมนุมมีข้อจำกัดทางกฎหมายบางประการ เพื่อคุ้มครอง ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นการตีความโดยอาศัยรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น มาตรา 12 ความว่า เสรีภาพและสิทธิของบุคคลที่ได้รับการรับรองตาม รัฐธรรมนูญจะคุ้มครองผู้ที่ใช้สิทธิโดยบริสุทธิ์ใจ และหลีกเลี่ยงที่ใช้สิทธิตาม รัฐธรรมนูญไปในทางที่มิชอบ และใช้สิทธิไปในทางที่รับผิดชอบต่อผล ประโยชน์ของสาธารณะ²⁸

ศาลสูงญี่ปุ่นอธิบายในคำพิพากษาต่อไปอีกว่า การเคลื่อนไหวของ มวลชนหรือกิจกรรมกลุ่ม ที่นอกเหนือจากการปิกนิกหรือการทัศนศึกษา มัก ต้องการแสดงออกในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเมือง เศรษฐกิจ แรงงาน และ โลกทัศน์ อย่างไรก็ตาม ในกรณีการชุมนุมนี้มีความแตกต่างจากการแสดง

²⁸ Article 12 of Japan's Constitution, The freedoms and rights guaranteed to the people by this Constitution shall be maintained by the constant endeavor of the people, who shall refrain from any abuse of these freedoms and rights and shall always be responsible for utilizing them for the public welfare.

ความคิดเห็นด้วยการพูดหรือการเขียนอยู่บ้าง คือ การแสดงออกด้วยการ ชุมนุมนั้นนอกจากจะนำพาประเด็นความคิดแล้ว ยังนำพาอำนาจความ อีกล้อมรวมหมู่ของผู้คนจำนวนมาก อีกนัยหนึ่ง คือ การชุมนุมเป็นการนำพา กำลังกายภาพแฝงมาพร้อมกับความคิดที่นำเสนอด้วย ซึ่งความรุนแรงนี้ก็มี ความแประบางหากถูกกระทบกระเทือนไม่ว่าจากภายนอกหรือภายในที่ ชุมนุม และความแประบางนี้สามารถเปลี่ยนผู้ชุมนุมจากผู้ชุมนุมโดยสงบ เพื่อแสดงออกทางความคิด กลายเป็นการชุมนุมที่จลาจลและใช้ความรุนแรง ได้ไม่ยาก

ยิ่งไปกว่านั้น ศาลยังย้ำว่า ทั้งผู้ควบคุมการชุมนุม ทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจ และระบบกฎหมายต้องควบคุมการชุมนุมให้ได้ เพราะจากความรู้เกี่ยวกับ จิตวิทยามวลชนและประสบการณ์ในอดีตทำให้เราต้องยอมรับความจริงที่ เจ็บปวดว่าเป็นกรณีที่เกิดเสียไม่ได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ ในการกำหนดมาตรการขั้นต้นที่จำเป็น คือ “คณะกรรมการความปลอดภัย สาธารณะ” ผู้มีหน้าที่กำหนดมาตรการเพื่อรักษากฎหมายและความสงบ เรียบร้อยไว้ล่วงหน้า ในขณะที่คณะกรรมการฯ ดังกล่าวก็หาได้มีอำนาจเด็ด ขาดไม่ แต่มีหน้าที่ต้องอนุญาตให้จัดการชุมนุมจนกว่าจะเห็นพฤติการณ์ที่ เกรงกลัวจะเกิดอันตรายเท่านั้น ดังนั้นศาลจึงพิจารณาว่าข้อบัญญัติมหานคร โตเกียว เรื่องการชุมนุมไม่เป็นกฎหมายที่ขัดต่อเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 21

คำอธิบายของศาลสูงญี่ปุ่นเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมตามนัยของ คำพิพากษานี้ได้อธิบายเหตุผลในเชิงหลักการประกอบการจำกัดเสรีภาพใน การชุมนุมอย่างละเอียด โดยเน้นลักษณะเฉพาะของการสื่อสารด้วยการ ชุมนุมว่าไม่เพียงแต่เป็นการนำเสนอข้อมูลและความคิดเห็นเท่านั้น แต่โดย สภาพการชุมนุมเป็นการนำพาความอีกล้อมของชนจำนวนมากมาด้วย ซึ่ง อาจนำไปสู่ความรุนแรงที่ไม่คาดคิด แม้ว่าผู้ชุมนุมจะชุมนุมอย่างสงบและ

บริสุทธิ์ใจก็ตาม ยิ่งไปกว่านั้น คำพิพากษาของคดีนี้ได้แถลงเจตนาของศาลต่อประเด็นเสรีภาพในการชุมนุมอย่างตรงไปตรงมาด้วยว่าศาลต้องผสมผสานเสรีภาพกับประโยชน์สาธารณะ ต้องขีดเส้นแบ่งระหว่างการชุมนุมกับความโกลาหล เพื่อรักษาทั้งเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในสังคมประชาธิปไตย และความสงบเรียบร้อยของสังคม

ถึงแม้ศาลจะไม่รับรองเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ เพราะขัดต่อกฎหมายระดับท้องถิ่น แต่เราไม่สามารถมองศาลในแง่ร้ายได้หากพิจารณาทุกมิติต่างๆ ของรัฐอย่างเป็นระบบ ในกรณีนี้ ญี่ปุ่นใช้ท้องถิ่นที่บริหารจัดการชุมนุม ตั้งแต่การอนุญาตให้จัดการชุมนุม กำหนดเงื่อนไขรวมถึงตัดสินใจยุติการชุมนุม ฯลฯ เพราะท้องถิ่นเป็นฝ่ายที่ได้รับผลกระทบหรือสูญเสีย “ประโยชน์สาธารณะ” สูงสุด ทั้งนี้ต้องพิจารณาประกอบด้วยว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนอย่างมาก นอกจากนี้ ข้อบัญญัติมหานครโตเกียวใน ค.ศ. 1960 เป็นบรรทัดฐานคำพิพากษาของศาลสูงว่ากฎหมายท้องถิ่นที่กำหนดเงื่อนไขขั้นตอน หรือจำกัดบางกรณีในการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้นสามารถทำได้ ซึ่งสะท้อนลักษณะสำคัญของระบบการเมืองญี่ปุ่นที่ให้ความไว้วางใจต่อการตัดสินใจของท้องถิ่นมาก จนกลายเป็นกลไกสำคัญในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน เช่นในข้อบัญญัติเมืองเกียวโต หมายเลข 10 ปี 1954 ว่าด้วยการชุมนุม การเดินขบวน และการแสดงออกทางการเมือง (Kyoto City Ordinance on Assembly, Marching and Demonstration- Kyoto City Ordinance No. 10 of 1954)ตามคำพิพากษาศาลสูง1965(A) No.1187

อย่างไรก็ตาม ประเด็นว่ารัฐส่วนท้องถิ่นหรือศาลสูงเป็นผู้มีบทบาทนำในการกำหนดทิศทางทั้งสิทธิและหน้าที่ของบุคคลในการชุมนุมนั้นสมควรต้องพิจารณาคำพิพากษาศาลสูงอีกจำนวนหนึ่งที่เป็นข้อพิพาทโต้แย้งกันระหว่างฝ่ายที่อ้างรัฐธรรมนูญและฝ่ายที่อ้างกฎหมายท้องถิ่น

2) บทบาทศาลในการพิจารณาระหว่างสิทธิในการชุมนุมกับกฎหมายท้องถิ่น

ก่อนจะเริ่มเนื้อหาส่วนนี้ ควรจะเริ่มด้วยการอธิบายความสำคัญขององค์กรส่วนท้องถิ่นกับการชุมนุม กล่าวคือ เมื่อมีการจัดการชุมนุมขึ้น การรวมตัวของบุคคลจำนวนมากย่อมต้องใช้พื้นที่ ซึ่งประเด็นนี้เป็นจุดเริ่มต้นของทั้งผลดีและผลเสียที่เกิดจากการชุมนุมในที่สาธารณะ เพราะการชุมนุมจะเกิดประโยชน์ก็ต่อเมื่อมีรัฐและบุคคลอื่นรับรู้การชุมนุม นั้นทำให้ประเด็นสาธารณะย่อมเคลื่อนไปได้ ในขณะเดียวกันความวุ่นวายที่เป็นผลกระทบจากการชุมนุมนั้นย่อมเกิดกับพื้นที่โดยรอบการชุมนุม นั้นยิ่งกว่าพื้นที่อื่น ด้วยเหตุนี้ การที่รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นเน้นถึง “ประโยชน์สาธารณะ” (Public welfare) ในกรณีการชุมนุม จึงเป็นประโยชน์สาธารณะของผู้คนที่อยู่แวดล้อมพื้นที่การชุมนุมนั้นมากที่สุด ขณะที่บุคคลที่อยู่ในพื้นที่ไกลออกไปย่อมได้รับผลกระทบน้อยลงไปเป็นลำดับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่การชุมนุมจึงกลายเป็นผู้มีส่วนได้เสียมากที่สุดต่อปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการชุมนุม

คดีที่น่าสนใจอันสะท้อนให้เห็นบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทัศนะศาลสูงญี่ปุ่น เช่นในคำพิพากษาศาลสูง หมายเลข 1989(O) No. 762 ที่พิจารณาวินิจฉัยความหมายของกฎหมายความว่า “ที่ซึ่งการใช้หอประชุมเป็นไปในทางที่รบกวนความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ” ตามมาตรา 7 อนุมาตรา (i) ของข้อบัญญัติแห่งหอประชุมเมืองอิซุมิซาโนะ (the Ordinance of the Izumisano City Community Hall: Izumisano City Ordinance No.27 of 1963) ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการวางระเบียบในการใช้หอประชุมซึ่งเป็นสาธารณูปโภคที่ไม่ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา 21 และกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเอง (Local Autonomy Act) มาตรา 244

หรือไม่²⁹ โดยที่กฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองนั้นที่มีหลักใหญ่ใจความว่า หน่วยปกครองท้องถิ่นสามารถจัดตั้งสาธารณูปโภคให้ประชาชนใช้งานได้ (เรียกว่า การบริการสาธารณะ) เพื่อสนับสนุนด้านสวัสดิการแก่ประชาชน ซึ่งเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดตั้งสาธารณูปโภคต่างๆ ได้ และเมื่อมีการจัดตั้งสาธารณูปโภคดังกล่าวแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่สามารถปฏิเสธการขอใช้สาธารณูปโภคเพื่อการบริการสาธารณะได้ หากปราศจากเหตุผลอันชอบธรรม และหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่สามารถเลือกปฏิบัติอย่างไร้เหตุผลแก่ประชาชนที่ใช้สาธารณูปโภคเพื่อการบริการสาธารณะได้

ในคดีมีข้อโต้แย้งกันระหว่างผู้ขออนุญาต หรือผู้ร้อง ในนามของ “คณะกรรมการบริหารออลคันไซ” (All Kansai Executive Committee) กับผู้ถูกร้องนายกเทศมนตรีเมืองอิซุมิซาโน โดยผู้ร้องได้ขอใช้หอประชุมเมืองอิซุมิซาโน (Izumizano City Communitu Hall) เพื่อจัดงาน “สมัชชาแห่งชาติต่อต้านสนามบินนิวคันไซ” (National General Rally Against the New Kansai Airport) โดยหอประชุมดังกล่าวก่อตั้งโดยเทศบาลเมืองอิซุมิซาโน เพื่อพัฒนาด้านวัฒนธรรมและการศึกษาแก่ประชาชนในเมือง ซึ่งตั้งอยู่บริเวณห้วงมถนนด้านหน้าสถานีรถไฟอิซุมิซาโน และบริเวณโดยรอบหอประชุมได้รวมไปถึงย่านการค้าและบันเทิงที่ใหญ่ที่สุดในเมือง ศาลได้

²⁹ Article 244 of the Local Autonomy Act

(1) An ordinary local public entity shall establish facilities to be provided for the use by its inhabitants (referred to as “public facilities”) for the purpose of promoting their welfare.

(2) An ordinary local public entity shall not refuse its inhabitants from using its public facilities, unless there are justifiable grounds for refusal.

(3) An ordinary local public entity shall not apply unreasonable discriminatory treatment to its inhabitants when they use its public facilities.

พิจารณาข้อเท็จจริงได้ความว่า ถึงแม้การประชุมจะจัดขึ้นในนามคณะกรรมการบริหารจัดการออลคันไซ แต่แท้จริงแล้วมีกลุ่มชาคาคุฮา (Chakakuha : Japan Revolutionary Communist League) ซึ่งเป็นกลุ่มหัวรุนแรงที่ก่อให้เกิดเหตุระเบิดหลายครั้ง นอกจากนี้ยังมีการยื่นขอเรียกร้องจากหลายกลุ่ม เช่น สหพันธ์การค้าเมืองอิซุมิซาโนะ (Izumizano Federation of Commerce) ว่าไม่ควรอนุญาตให้ฝ่ายซ้ายหัวรุนแรงใช้สถานที่ดังกล่าว ด้วยเหตุนี้การใช้หอประชุมเพื่อจัดการชุมนุมอาจตรงข้ามกับประโยชน์สาธารณะ เพราะเป็นสถานการณ์ที่ไม่อาจประเมินได้ว่าการชุมนุมและการเดินขบวนตามที่ขออนุญาตนั้นมีความเสี่ยงต่อความสงบสุขในชีวิตของผู้คนที่อาศัยอยู่บริเวณรอบหอประชุมว่าจะก่อให้เกิดผลลัพธ์อย่างไร

หากพิจารณาในเชิงตำรา จากงานของลอเรนซ์ เบียร์ (Lawrence W. Beer) ได้ศึกษารัฐธรรมนูญและเสรีภาพการชุมนุมในประเทศญี่ปุ่น ได้อธิบายว่าด้วยค่านิยมการแข่งขัน (competitiveness) และค่านิยมกลุ่ม (Groupism, Non-individualism) ประกอบกับการปกครองภายใต้รัฐบาลทหารเป็นเวลานานตั้งแต่ ค.ศ.1930-1945 ทำให้เสรีภาพในการชุมนุมและสมาคมกลายเป็นสิทธิเสรีภาพที่สำคัญมากในสังคมญี่ปุ่น การแข่งขันกันนั้นไม่เกิดเฉพาะระหว่างผู้ชุมนุมกับรัฐเท่านั้น แต่รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ชุมนุมแต่ละฝ่ายด้วย ซึ่งนั่นหมายถึงการแข่งขันกันเองระหว่างผู้ชุมนุมหลายฝ่าย การที่วัฒนธรรมญี่ปุ่นเน้นความสำคัญดังกล่าวทำให้เกิดการชุมนุมกันหลากหลายรูปแบบเพื่อต่อรองทางการเมืองและเคลื่อนไหวกิจกรรมทางสังคมระหว่างซึ่งกันและกันจนบางครั้งลุ่่มเสี่ยงที่จะเกิดความรุนแรง จนกระทั่งตั้งแต่ ค.ศ.1948 เริ่มมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ” (Public Safety Commission) ให้การชุมนุมทั้งหลายต้องมีการวางแผนและการขออนุญาตจากคณะกรรมการชุดดังกล่าว และเบียร์พบว่า มีท้องถิ่นกว่าหกสิบแห่งที่ดำเนินการตั้งคณะกรรมการชุดนี้ในองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นของตน ในจำนวนมีประมาณ 53 ท้องที่ที่ต้องการให้การชุมนุมต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการก่อน อย่างไรก็ตาม เบียร์พบว่าการปฏิเสธไม่อนุญาตให้มีการชุมนุมแทบไม่เคยเกิดขึ้นเลย³⁰

กลับมาที่การพิจารณาในเชิงคดีความ จากข้อเท็จจริงของคดี ศาลวินิจฉัยว่า กลุ่มชาคาคุ-ฮา นั้นเป็นผู้จัดการชุมนุมและขออนุญาตใช้หอประชุมในครั้งนี้ หรือแม้กลุ่มชาคาคุ-ฮา จะไม่เป็นผู้จัดก็ตามก็พิจารณาได้ว่าเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลเหนือผู้จัดงานมากพอที่จะมีการชี้นำกิจการของผู้จัดการชุมนุมได้ ซึ่งหากให้มีการจัดการชุมนุมแล้วก็มีโอกาสมากที่กลุ่มคู่แข่งของชาคาคุ-ฮา จะเข้ามาสร้างความสับสนวุ่นวายภายในและภายนอกหอประชุม ในกรณีเช่นนี้ การตัดสินใจไม่อนุญาตให้ใช้หอประชุมของผู้กำกับฝ่ายกิจการภายในของเมืองอิซุมิซาโนะที่เข้าไปโดยอ้างข้อบัญญัติเมืองอิซุมิซาโนะ มาตรา 7³¹ (1) ว่าการใช้หอประชุมอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยแก่สาธารณะชนเป็นดุลพินิจโดยชอบแล้ว และรวมถึงการอ้างอำนาจตามมาตรา 7(3) ว่าที่นั่งในหอประชุมอาจไม่เพียงพอต่อการจัดการชุมนุมก็สมเหตุสมผลเช่นกัน

คำพิพากษาคดีการขอใช้หอประชุมข้างต้น แสดงให้เห็นบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งของศาลสูงในการรับรองการตัดสินใจของท้องถิ่น โดยศาลได้

³⁰ Lawrence W. Beer, *Human Rights Constitutionalism in Japan and Asia: The Writing of Lawrence W. Beer* (Kent: Global Oriental, 2009), P.198.

³¹ Izumiso City Ordinance No. 27 of 1963, Article 7,

The city mayor may not permit the use of the hall when he/she finds any of the following cases:

(1) where the use of the hall is likely to disturb public order;
(2) where the use of the hall is likely to damage or soil the building, equipment, etc.; or
(3) where it is found that the use of the hall is likely to otherwise cause interference with the management of the hall.

พิจารณาข้อเท็จจริงจำนวนมาก ทำให้เห็นว่าแนวคำวินิจฉัยและวิธีคิดในการวินิจฉัยของศาลค่อนข้างเปิดกว้างและรับข้อเท็จจริงหลายประการเพื่อพิจารณาว่าโจทก์มีสิทธิขอใช้หอประชุมของเมืองหรือไม่ เพราะการชุมนุมเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่มีความละเอียดอ่อน การวินิจฉัยปัญหาการเมืองจึงต้องเปิดรับข้อเท็จจริงอย่างกว้างขวาง และสามารถประเมินสถานการณ์ภายใต้บริบทที่สังคมมีกลุ่มการเมืองหลายกลุ่มแข่งขันกันอยู่

อีกคดีหนึ่งที่เป็นตัวอย่างสำคัญเพื่อแสดงให้เห็นบทบาทของท้องถิ่นในการบริหารจัดการการชุมนุมร่วมกับศาล คือ คำพิพากษาศาลสูง หมายเลข 2005(A) No. 1819 ซึ่งเป็นการพิจารณาเรื่องขอเขตของ “การชุมนุม” ตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง อนุมาตรา 1 ของข้อบัญญัติเมืองฮิโรชิมา กรณีการก่อกำจัดแก๊สมอเตอร์ไซด์ (Hiroshima City Ordinance No.39 of 2002) นิยามความหมายของแก๊สมอเตอร์ไซด์ คือกลุ่มบุคคลที่จัดตั้งและชุมนุมกันเพื่อขับขี่มอเตอร์ไซด์โดยไม่ระมัดระวัง (Reckless riding) เช่น ขับขี่อย่างผาดโผน และการทำผิดกฎจราจรเป็นนิจสิน เป็นต้น ซึ่งการชุมนุมของกลุ่มนี้สามารถพิจารณาได้จากอัตลักษณ์ร่วมของคนกลุ่มนี้ ทั้งจากเครื่องแต่งกาย เครื่องประดับ ธงสัญลักษณ์ หรือพฤติกรรมที่กำหนดไว้ตามข้อบัญญัติแห่งฮิโรชิมา มาตรา 16 ³² วรรคหนึ่ง อนุมาตรา 1, มาตรา 17 ³³ และมาตรา 19 ³⁴

³² Hiroshima Prefecture City No. 39 of 2002, Article 16,

(1) Any person shall not conduct any of the following acts:

(i) Congregating or holding an assembly at a public place without obtaining approval or permission of the owner or manager of the place, in a manner that would make the public feel insecurity or fear

³³ Hiroshima Prefecture City No. 39 of 2002, Article 17,

If the act set forth in para.1, item 1 of the preceding Article is conducted, at a public place managed by the city government, by a person while showing his/her strength, inter alia, by wearing peculiar clothes, entirely or partly covering his/her face, forming a circle or

โดยสรุปคือ ข้อบัญญัติเมืองฮิโรชิมาได้กำหนดห้ามรวมกลุ่มกันในที่สาธารณะ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของสถานที่ไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือเอกชนก็ตาม ในลักษณะที่จะทำให้บุคคลเกิดความหวาดกลัว โดยกฎหมายกำหนดต่อไปว่าการที่บุคคลแสดงความเข้มแข็งอย่างก้าวร้าวก็ดี การสวมเครื่องแบบอย่างใดอย่างหนึ่งก็ดี การปิดบังใบหน้าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ดี หรือการล้อมวง เคารพธงประจำกลุ่มอย่างใดอย่างหนึ่งก็ดีให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการสั่งให้ยุติการรวมตัวและออกจากพื้นที่ดังกล่าวได้ทันที ซึ่งผู้ถูกร้องอ้างว่าการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 21

ข้อเท็จจริงของคดีปรากฏว่า จำเลย ผู้อยู่ในฐานะ “ผู้ดูแล” (caretaker) ของแก๊งมอเตอร์ไซด์ พร้อมด้วยสมาชิกจำนวน 40 คน รวมด้วยกลุ่มที่เรียกว่า คานโนน-เรนโก (Kan'non-Rengo) ได้รวมตัวกันที่จัตุรัสเมืองฮิโรชิมา นีชิ-ชินเทชิ (Hiroshima City Nishi-Shinteshi Public Square) โดยมีได้ขอ อนุญาตจากนายกเทศมนตรี ด้วยพฤติการณ์ของการรวมตัวที่น่าจะเป็นที่หวาดกลัวแก่ประชาชน เพราะมีการแสดงความเข้มแข็งก้าวร้าว โดยสวมเครื่องแต่งกายของหน่วยจู่โจมพิเศษ เรียกว่า “โทคโค-ฟุคุ” (tokko-fuku) นอกจากนี้ยังมีการปิดบังใบหน้าทั้งหมดหรือบางส่วน และมีการรวมตัวกันเป็นวงกลมเพื่อสร้างกำลังใจ รวมถึงการประดับธงสัญลักษณ์กลุ่มอีกด้วย จนจำเลยได้รับคำสั่งจากเจ้าหน้าที่เมืองฮิโรชิมาในนามของนายกเทศมนตรีให้ยุติการชุมนุมและออกจากพื้นที่ แต่จำเลยไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งโดยประวิงเวลาไปอีกห้านาที จึงเป็นการละเมิดคำสั่งของนายกเทศมนตรีตามข้อ

hoisting a flag, the city mayor may order the person who conducts the said act to discontinue that act or leave the said place.

³⁴ Hiroshima Prefecture City No. 39 of 2002, Article 19,

A person who has violated an order issued by the city mayor under Article 17 shall be punished by imprisonment with work for not more than six months or a fine of not more than 100,000 yen.

บัญญัติเมืองอิโรซิมา

ศาลพิจารณาว่า จำเลยได้ “ทำให้สาธารณชนรู้สึกหวาดกลัว” โดยพิจารณาจากพฤติการณ์ประกอบการกระทำ (การรวมกลุ่ม, การชุมนุม) ที่แสดงความเป็นกลุ่มก้อน แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งก้าวร้าว เช่น การมีเครื่องแต่งกายประจำกลุ่มที่พยายามแสดงตัวตนของกลุ่ม แต่ทำให้บุคคลอื่นรู้สึกอึดอัดต่อสถานการณ์นั้น ในทำนองเดียวกันกับ การปิดบังใบหน้า การประดับธงสัญลักษณ์ การเรียกขวัญกำลังใจของกลุ่มด้วย “การนวม” เป็นต้น ซึ่งเป็นไปตามข้อบัญญัติเมืองอิโรซิมา มาตรา 17

แม้ว่าตามข้อเท็จจริงของคดีนี้จำเลยและพวกรวมตัวกันบนที่สาธารณะประมาณ 10 นาทีเท่านั้น อีกทั้งยังไม่ปรากฏมีร่องรอยความเสียหายใดใดแก่สาธารณชนตามที่รายงานในคำพิพากษา ซึ่งพิจารณาตามมาตรฐานทั่วไปแล้วย่อมไม่เพียงพอที่จะก่อความวุ่นวายหรือสร้างความโกลาหลอย่างเป็นรูปธรรมได้ ซึ่งเรื่องนี้สะท้อนหลักการสำคัญ คือ การพิจารณาวินิจฉัยขอบเขตของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมต้องละเอียดอ่อนต่อเรื่องความน่าเกรงกลัว ความวิตกกังวลที่บุคคลทั่วไปต้องประสบจากการชุมนุม ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะกระทำโดยแก๊งมอเตอร์ไซด์หรือไม่ก็ตาม

บทบาทของศาลในการพิจารณาคดีเสรีภาพในการชุมนุมของญี่ปุ่นสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก เพราะศาลตระหนักดีว่าคดีเสรีภาพการชุมนุมเป็นคดีการเมืองที่มีความละเอียดอ่อนหลายประเด็น หากศาลจะอ้างถึงประโยชน์สาธารณะเพื่อจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 12 ของรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นแล้ว ย่อมไม่มีวิธีการใดเหมาะสมไปกว่าการยืนยันความเห็นตามท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียมากที่สุดเอง บนเงื่อนไขว่าโครงสร้างการปกครองและโครงสร้างสังคมญี่ปุ่นมีความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูง และมีกระบวนการทางการเมืองที่ชัดเจนในการกำกับความเห็นต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์

ของประชาชนในท้องถิ่น เช่น การมีคำสั่งยุติการชุมนุมต้องมีการรายงาน เหตุผลอย่างละเอียดต่อสภาท้องถิ่นทันที เป็นต้น

นอกจากบทบาทในการตีความกฎหมายระดับท้องถิ่นแล้ว ศาลยังใช้กฎหมายอาญาในการกำหนดทิศทางของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมอีกด้วย ซึ่งสามารถศึกษาได้ในหัวข้อถัดไป

3) บทบาทศาลต่อเสรีภาพการชุมนุมในกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติ

กฎหมายระดับพระราชบัญญัติก็มีบทบาทในการกำหนดทิศทางการใช้เสรีภาพในการชุมนุมอยู่บ้าง ดังจะเห็นได้จาก คำพิพากษาศาลสูง เลขที่ 2008(A) No. 1132 เป็นคำพิพากษาที่ศาลพิจารณาว่า ความรับผิดชอบทางอาญาอันเนื่องมาจากประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 234³⁵ ในความผิดขัดขวางกิจการของผู้อื่นโดยใช้กำลังประทุษร้าย (Crime of forcible obstruction of business)

ในคดีนี้ โรงเรียนมหานครโตเกียว (Tokyo Metropolitan high school) ได้รับอนุญาตจากประธานกรรมการการศึกษาแห่งมหานครโตเกียว ในวันที่ 23 ตุลาคม 2003 ให้จัดพิธีสำเร็จการศึกษา โดยเชิญนักเรียน บุคคลตามการเชิญของนักเรียน และผู้ปกครองเข้าร่วมงานได้ ในวันที่ 11 มีนาคม 2004 เวลา 10:00 น. ในที่นี้ จึงพิจารณาเพิ่มเติมได้ว่ากิจกรรมพิธีการสำเร็จการศึกษาก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการสมาคมแม้จะไม่มีหรือไม่เน้นความหมายทางการเมืองก็ตามก็มีความจำเป็นที่ผู้จัดกิจกรรมต้องขออนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรณีนี้ประธานกรรมการการศึกษาแห่งมหานครโตเกียว อย่างไรก็ตาม พึงเข้าใจว่าการขออนุญาตในกรณีนี้ไม่ใช่การขออนุญาต

³⁵ Japan' Penal Code, Article 234 A person who obstructs the business of another by force shall be dealt with in the same manner as prescribed under the preceding Article.

จัดการชุมนุมทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญปีพ.ศ. 2511 แต่เป็นเงื่อนไขที่ทำให้ผู้จัดงานได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายอาญาของปีพ.ศ. 2511 ที่กำหนดความรับผิดชอบทางอาญาแก่ผู้ที่ก่อวินาศกรรมของผู้อื่นนั่นเอง ดังนั้น การชุมนุมในประเทศปีพ.ศ. 2511 เกือบทั้งหมดต้องขออนุญาตก็จริง แต่การขออนุญาตนั้นทำให้เกิดสิทธิและหน้าที่ของผู้ชุมนุมและบุคคลทั่วไปเพิ่มขึ้นมาด้วย กล่าวคือ ผู้ชุมนุมมีสิทธิจัดการชุมนุมและเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการให้การคุ้มครองการจัดกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย และบุคคลทั่วไปไม่ว่าจะเห็นด้วยกับประเด็นที่มีการชุมนุมหรือไม่ หากการชุมนุมนั้นขออนุญาตไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วบุคคลเหล่านั้นย่อมมีหน้าที่ที่จะไม่ละเมิดสิทธิตามกฎหมายของผู้ที่ขออนุญาตจัดกิจกรรมโดยชอบ เป็นต้น

ทั้งนี้ การขออนุญาตจัดการชุมนุมนั้นนับเป็นเงื่อนไขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทั้งหมด โดยมีต้นแบบสำคัญ คือ ข้อบัญญัติแห่งมหานครโตเกียว หมายเลข 44 ค.ศ. 1950 เรื่องการประชุมในที่สาธารณะ การเดินขบวน และการแสดงออกโดยมวลชน (The Metropolitan Ordinance No. 44 of 1950 on Public Meeting, Mass Parade and Mass Demonstration) ที่กำหนดให้ การจัดการชุมนุมที่มีความจำเป็นต่อการจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนบนถนนหรือสถานที่สาธารณะอื่นๆ หรือการแสดงออกโดยมวลชนในที่สาธารณะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะแห่งมหานครโตเกียว ยกเว้น กิจกรรมนั้นไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางสังคมการเมือง เช่น การปิกนิกหรือการทัศนศึกษาของโรงเรียน ของเยาวชน หรือการประชุมของกิจกรรมพลศึกษา และการแข่งขันกีฬา หรือเป็นกิจกรรมตามปกติทั่วไป เช่น การแต่งงาน งานศพ หรือการสักการะบรรพบุรุษ ซึ่งประเด็นเหล่านี้สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากมาตรา 1 ของข้อบัญญัติมหานครโตเกียวดังกล่าว³⁶ โดยการขออนุญาตนั้นต้องมีปฏิบัติตามมาตรา

³⁶ The Metropolitan Ordinance No. 44 of 1950 on Public Meeting, Mass Parade and Mass

2 คือ ผู้จัดกิจกรรมต้องยื่นคำขอล่วงหน้าต่อสถานที่ตำรวจที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่จัดการประชุม หรือการเดินขบวนนั้น เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 72 ชั่วโมง โดยที่ผู้ขออนุญาตต้องทำคำขอเป็นหนังสือที่ประกอบด้วยรายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และชื่อกิจกรรมที่ต้องการจัด ผู้จัดกิจกรรมไม่ว่าจะเป็นในนามบุคคลธรรมดาหรือองค์กรก็ตาม บุคคลอ้างอิง ระยะเวลาและสถานที่หรือเส้นทางในการจัดกิจกรรม และรวมถึงจำนวนของผู้เข้าร่วมกิจกรรมโดยประมาณด้วย³⁷

Demonstration,

Article 1. A permission of the Metropolitan Public Safety Commission (hereinafter referred to as the Public Safety Commission) is required in order to hold a meeting or mass parade on the road or other public places, or engage in mass demonstration irrespective of places. However, cases that come under any item of the following are excepted from the provision of the present article.

1. Picnics or educational trips of students and pupils, physical education meetings and sports meetings.
2. Established functions such as the ceremonies of coming of age, marriage, funeral, and ancestral worship.

³⁷ The Metropolitan Ordinance No.44 of 1950 on Public Meeting, Mass Parade and Mass Demonstration,

Article 2. An application for permission under the preceding article shall be filed through the police station which has jurisdiction over the place where a meeting, mass parade or mass demonstration is to be engaged in not less than 72 hours in advance by an individual or a representative of an organization who is a sponsor (hereinafter referred to as a sponsor) making such a document in triplicate in which the following particulars are stated

1. The name and address of a sponsor.
2. In case the above sponsor lives outside the city, town or village, etc. where the above is to be engaged in, the name and address of a responsible liaison person who lives in the city, town, or village, etc. where the above is to be engaged in.

เมื่อผู้จัดกิจกรรมยื่นคำขอเป็นเอกสารโดยชอบแล้ว คณะกรรมการความปลอดภัยก็มีหน้าที่ต้องอนุญาตให้ผู้จัดสามารถจัดกิจกรรมได้ตามมาตรา 3 ของกฎหมายฉบับเดียวกัน³⁸ ยกเว้นกรณีที่พฤติการณ์ของการจัดการชุมนุม การเดินขบวน หรือกิจกรรมนั้น ปรากฏอย่างชัดเจนว่าอาจเกิดอันตรายต่อการรักษาความสงบสุขของสาธารณะโดยตรง ซึ่งหากพฤติการณ์

-
3. The time when a meeting, mass parade or mass demonstration is to be engaged in.
 4. The place, course of parade and sketch map where a meeting, mass parade, or mass demonstration is to be engaged in.
 5. Names of organizations to engage in and names and addresses of their representatives.
 6. Number of people expected to engage in.
 7. The purpose and the name of the meeting, mass parade or mass demonstration.

³⁸ The Metropolitan Ordinance No.44 of 1950 on Public Meeting, Mass Parade and Mass Demonstration,

Article 3. When an application is applied to under the preceding article the Public Safety Commission is required to give permission unless the conduct of the meeting, mass parade or mass demonstration is recognized as clearly and directly dangerous to the maintenance of public peace. However, it may provide necessary conditions in relation to the following matters.

1. Matters related to prevention of interference with a government official or other public officer in the execution of his duty.
2. Matters related to preventive measures of danger that is imposition of restrictions upon the carrying of dangerous things such as firearms, murderous weapons, etc.
3. Matters related to traffics and maintenance of order.
4. Matters related to maintenance of order of meetings, mass parade or mass demonstration.
5. Matters related to maintenance of tranquility at night.
6. Matters related to changes of a place, course of parade, or time, if necessary, because of maintenance of public order or public health.

เป็นเช่นนั้นแต่ยังไม่ถึงขั้นที่จำเป็นต้องห้ามแล้ว คณะกรรมการฯ ยังคงมีอำนาจในการอนุญาตโดยอาจกำหนดเงื่อนไขตามความจำเป็นก็ได้ เช่น การป้องกันเหตุที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจถูกกีดกันออกจากพื้นที่ มาตราการป้องกันอันตรายด้วยการตรวจตราและจำกัดอาวุธการรักษาระเบียบในการจราจร การรักษาระเบียบของกิจกรรมการรักษาความสงบในยามค่ำคืน หรือมาตรการสำรองเพื่อปรับเปลี่ยนสถานที่ เส้นทาง หรือเวลา ในกรณีที่จำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของสาธารณชน โดยที่หากคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะได้อนุญาตให้จัดการชุมนุมแล้ว คณะกรรมการฯ ก็มีหน้าที่ต้องแจ้งผลการพิจารณาแก่ผู้จัดหรือบุคคลที่รับผิดชอบเป็นหนังสือภายใน 24 ชั่วโมงก่อนการจัดกิจกรรม ทั้งนี้คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะยังคงไว้ซึ่งอำนาจเต็มเสมอในการยกเลิกการอนุญาตหรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในการจัดกิจกรรม หากพฤติการณ์ปรากฏอย่างชัดแจ้งว่ามีความจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ แต่การสั่งยกเลิกหรือห้ามดังกล่าวต้องรายงานต่อสภามหานครโตเกียวทันที พร้อมด้วยเหตุผลอย่างละเอียด

กลับมาพิจารณาข้อเท็จจริงในเชิงคดี ทางฝ่ายจำเลยได้รับเชิญให้เข้าร่วมพิธีในฐานะที่เป็นอาคันตุกะของโรงเรียน แต่จำเลยเข้าไปในสถานที่จัด

The Public Safety Commission, when it gives the above like permission, is required to serve a sponsor or a responsible liaison person with a notice stating to that effect on one of the applications when there is no special reason not less than 24 hours prior to the time of commencement of the meeting, mass parade or mass demonstration.

The Public Safety Commission may withdraw permission or change conditions notwithstanding the two preceding articles when clearly recognized to be necessary for the maintenance of public peace.

The Public Safety Commission shall report to the Metropolitan Assembly with detailed reasons when it rendered the disposition of rejection under the provision of the first item or withdrew permission under the provision of the preceding paragraph.

พิธีจบการศึกษาของโรงเรียน และจัดพิธีการโดยพลการ ทั้งยังไม่ยอมยุติการกระทำดังกล่าวเมื่อผู้จัดงานห้ามปราม โดยก่อกวนการจัดพิธีการต่อไปจนพิธีการจบการศึกษาเริ่มขึ้นในเวลา 10:02 น. ซึ่งช้ากว่ากำหนดการไปสองนาทีกว่า ศาสตราจารย์จำเลยแสดงออกเป็นไปด้วยวิธีการที่กระหืดกระหันทนของผู้อื่นอย่างไม่เป็นธรรม และไม่อาจอ้างเสรีภาพในการแสดงออกได้ เพราะจำเลยได้กระทำไปในลักษณะอาการที่ไม่เหมาะสม (inappropriate manner) และไม่สอดคล้องกับกาลเทศะ (unsuitable to the occasion) กลายเป็นการขัดขวางการดำเนินการของพิธีจบการศึกษาที่สมควรจะเกิดขึ้นในบรรยากาศที่สงบ

คำพิพากษาดังกล่าวเป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่า ศาลญี่ปุ่นสามารถใช้กฎหมายอาญาเพื่อคุ้มครองกิจกรรมของผู้ชุมนุมได้ โดยพิจารณาว่าจำเลยได้รบกวนกิจกรรมสมาคมที่ผู้จัดงานจัดขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยการก่อกวนผู้จัดด้วยกิริยาที่ไม่เหมาะสม แม้ว่าจะสามารถประเมินว่าจำเลยทำไปด้วยเจตนาดี และไม่เกิดผลกระทบมากนักต่อพิธีสำเร็จการศึกษาก็ตาม กล่าวคือ ทำให้เวลาการจัดงานเคลื่อนไปเพียงสองนาทีกว่าเท่านั้น แต่ก็ไม่ได้ทำให้จำเลยพ้นความรับผิดชอบได้ ซึ่งในกรณีของการชุมนุม หากผู้จัดได้ขออนุญาตจัดการชุมนุมตามขั้นตอนกฎหมายแล้วนั้น นอกเสียจากจะทำให้การชุมนุมนั้นได้รับการวางแผนอย่างรัดกุมขึ้นและการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ³⁹ ยังทำให้การชุมนุมได้รับการคุ้มครองจากการก่อกวนของบุคคลอื่น

³⁹ การขออนุญาตจัดการชุมนุมในประเทศญี่ปุ่น คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety Commission) ผู้ขออนุญาตจะต้องอธิบายแผนการจัดการชุมนุมแก่คณะกรรมการอย่างละเอียด และคณะกรรมการมีหน้าที่ต้องรับฟังและพิจารณาพิจารณาแผนการจัดกิจกรรมดังกล่าว โดยคณะกรรมการอาจสั่งให้ผู้ขออนุญาตไปแก้ไขแผนการจัดกิจกรรมบางส่วนที่ยังบกพร่อง และมาขออนุญาตอีกครั้งก็ได้ หมายความว่า การขออนุญาตจัดการชุมนุมต่อคณะกรรมการความปลอดภัยเป็นการบังคับให้ผู้จัดกิจกรรมต้องร่วมวางแผนกิจกรรมกับคณะกรรมการ ซึ่งเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้วย เพราะผู้ที่มาก่อวณนั้นยอมเข้าข่ายการกระทำความผิดฐานขัดขวาง
กิจการของบุคคลอื่น อันเป็นมาตรการคุ้มครองทางอาญาด้วย

บทสรุป

การทำความเข้าใจ “ระบอบเสรีภาพในการชุมนุม” ต้องพิจารณาปัจจัย
ต่างๆ ที่ผูกโยงสัมพันธ์กันทำให้เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศญี่ปุ่น
แสดงออกมาในรูปลักษณะหนึ่ง ในงานศึกษาชิ้นนี้ พิจารณาว่าปัจจัยดังกล่าว
ได้แก่ บริบททางสังคมการเมือง (เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม) รูปแบบกิจกรรม
ทางการเมืองของภาคประชาชนที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่น กฎหมายระดับ
ต่างๆ เกี่ยวกับการชุมนุม และคำพิพากษาและบทบาทของศาลสูงในการ
กำหนดทิศทางการชุมนุม

เริ่มจากการพิจารณาโครงสร้างทางการเมืองของญี่ปุ่น กล่าวคือ
ประเทศญี่ปุ่นมีกลไกการปกครองตนเองในท้องถิ่นเข้มแข็งมาก คือ มีฝ่าย
บริหาร (รัฐบาล) ทำหน้าที่ดำเนินนโยบายและตัดสินใจเกี่ยวกับความชอบ
ด้วยกฎหมายของการชุมนุม และฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ทำหน้าที่ควบคุม
ความชอบธรรมของฝ่ายบริหารอีกทอดหนึ่ง ด้วยกลไกทางการเมืองท้องถิ่น
และการออกกฎหมาย โดยที่ทั้งสองฝ่ายที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน
ในท้องถิ่น นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินนโยบาย
และออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ในท้องถิ่นตนเองได้ ทำให้องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นกลายเป็นเวทีที่สามารถผลักดันนโยบายสาธารณะของประชาชนกลุ่ม
ต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงกลายเป็นปลายทางของกลุ่มเคลื่อนไหว
ภาคประชาชนจำนวนไม่น้อย โดยที่ภาคประชาชนแต่ละกลุ่มจะให้สมาชิก
ของตนเข้าสู่อำนาจทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเพื่อผลักดันประเด็น
สาธารณะของตน เช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่มแม่บ้านผู้บริโภค ล้วนแต่มี
ประวัติการส่งสมาชิกไปนั่งในตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างทางการเมืองเน้นหมู่คณะของท้องถิ่นนั้นสอดคล้องกับโครงสร้างสังคมที่อิงกลุ่ม พร้อมๆ กับการมีวัฒนธรรมแบบกลุ่มในการแสดงความคิดเห็นระหว่างกัน ในขณะที่ความเติบโตทางเศรษฐกิจก็นำพาผู้คนออกจากความขัดแย้งทางการเมืองได้บางส่วน โดยเฉพาะปัญหาเรื่องปากท้องเกษตรกร และแรงงาน ทั้งนี้เงื่อนไขทางวัฒนธรรมที่เน้นการแสดงความคิดเห็นภายในกลุ่ม และการมีลำดับชั้นในการสื่อสารเป็นปัจจัยสำคัญให้การเมืองภาคประชาชนในญี่ปุ่นขับเคลื่อนไปในทิศทางที่ไม่เน้นการเผชิญหน้าโดยตรงทางสาธารณะอย่างการชุมนุม เพราะเท่ากับเป็นการนำปัญหาออกไปสู่ที่สาธารณะ แทนที่จะแก้ไขภายในกลุ่มกันไปตามระบบสังคมวัฒนธรรม ช่องทางการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนญี่ปุ่นหลักๆ จึงอยู่ที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนที่เน้นการทำงานโดยตรงมากกว่าการรณรงค์ คือมีการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนและรัฐบาลท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ซึ่งในประเด็นนี้หากดูตัวอย่างจากคำพิพากษาศาลสูงย่อมเห็นได้ว่า การชุมนุมที่ศาลพิจารณาว่า “เป็นที่น่าสนใจกลัวแก่สาธารณชน” นั้นมีผู้เข้าร่วมชุมนุมเพียง 40 คนบ้าง 300 คนบ้าง เป็นต้น ดังนั้น ความหมายของการชุมนุมในญี่ปุ่นจึงไม่ใช่อาวูธอันทรงอำนาจของภาคประชาชน แต่เป็นเพียงวิธีการหนึ่งในวิธีการหลากหลายและวัตถุประสงค์ของการชุมนุมนั้นไม่ได้มีเพื่อขับเคลื่อนหรือเรียกร้องให้รัฐหรือเอกชนเกิดการจัดการเชิงนโยบายสาธารณะ แต่มีเพื่อเป็นการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์เท่านั้น

เนื่องจากการชุมนุมไม่ได้เป็นเครื่องมือเพียงหนึ่งเดียวในการเรียกร้องประเด็นสาธารณะของคนญี่ปุ่น กฎหมายญี่ปุ่นจึงไม่ได้เน้นความสำคัญของการแสดงออกประเด็นสาธารณะและการเมืองด้วยการชุมนุมมากนัก รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นเพียงแต่รับรองสิทธินี้ด้วยหลักการกว้างๆ และให้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดเงื่อนไขรายละเอียดการใช้สิทธิไปตาม

ความนิยมของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายระดับท้องถิ่นและคำพิพากษาของศาลสูงก็มีแนวโน้มที่จะเน้นให้ความสำคัญกับความสงบเรียบร้อยของสาธารณะมากกว่าเสรีภาพในการชุมนุม เห็นได้จากกฎหมายญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการรักษาความเป็นระเบียบในการจราจร ความสงบในยามค่ำคืน ฯลฯ ถึงขั้นที่ใช้เป็นเหตุในการมีคำสั่งยุติการชุมนุมได้ โดยสังคมญี่ปุ่นไม่เรียกร้องให้สาธารณชนต้องมีขันติธรรม (tolerance) กล่าวได้ว่า คนญี่ปุ่นมีมลະเอียดอ่อนต่อความสงบเรียบร้อยของสาธารณะมากกว่าจะซาบซึ้งความจำเป็นของการชุมนุม ทั้งนี้ เพราะคนญี่ปุ่นสำนึกว่ามีช่องทางในการเรียกร้องทางการเมืองที่ได้ผลและเกิดความวุ่นวายน้อยกว่าการชุมนุมอีกหลายทาง คือ การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการสนับสนุนให้องค์กรไม่แสวงหากำไร (NPO) ดำเนินกิจกรรมนั้นด้วยตนเองก็ได้

ในด้านการบริหารจัดการการชุมนุม ประเทศญี่ปุ่นมีการบริหารจัดการอย่างชาญฉลาด ด้วยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับภาระในการตัดสินใจทางการเมืองอย่างเต็มที่เกี่ยวกับการชุมนุม ตั้งแต่การอนุญาต วางแผน ป้องกันความรุนแรง ไปจนถึงสั่งยุติการชุมนุม ในขณะที่หน้าที่ของศาลมีเพียงแต่การวินิจฉัยตามกฎหมายเท่านั้น และมักวินิจฉัยไปตามความเห็นของคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ ที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการออกแบบกลไกดังกล่าวเป็นการลดความแหลมคมที่จะเกิดขึ้นกับศาลเมื่อต้องวินิจฉัยประเด็นทางการเมือง เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่ในอำนาจได้ด้วยการเลือกตั้งจากประชาชน จึงหมายความว่าสุดท้ายแล้วประชาชนในท้องถิ่นสามารถกำกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ และศาลก็สามารถวางตัวอย่างจำกัดในการตัดสินใจทางการเมืองได้ ผลของวิธีการนี้คือ การชุมนุมได้รับการดูแลอย่างใกล้ชิดขึ้น โอกาสในการเกิดเหตุร้ายแรงมีน้อยลงอีกประเด็นหนึ่ง ดังที่พิจารณาไปแล้ว

ว่า การที่ศาลยืนยันตามการตัดสินใจของท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สมเหตุสมผล เพราะศาลมีข้ออ้างเดียวในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม คือ การชุมนุมนั้น ขัดต่อประโยชน์สาธารณะ และผู้ที่ตอบปัญหาว่าการชุมนุมขัดต่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ได้ดีที่สุด คือประชาชนในท้องถิ่นผู้ได้รับผลกระทบจากการชุมนุม

คำพิพากษาของศาลสูงส่วนใหญ่ หรือเกือบทั้งหมดที่ยกมาในงานศึกษาชิ้นนี้ จึงเป็นไปในทางที่ตีความกฎหมายไปในทางสอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะ และทำให้เสรีภาพในการชุมนุมใช้ได้ยากขึ้น ซึ่งไม่ได้หมายความว่าประเทศญี่ปุ่นไม่ให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการชุมนุม แต่ต้องเข้าใจว่านอกจากเงื่อนไขทางโครงสร้างการเมืองและวัฒนธรรมที่ทำให้คนญี่ปุ่นไม่นิยมการเคลื่อนไหวทางการเมืองด้วยการชุมนุมแล้ว

ดังที่พิจารณาไปข้างต้น สามารถสรุปข้อสรุปได้สามประเด็นสำคัญได้แก่

1) “หัวใจ” ของกลไกการบริหารเสรีภาพในการชุมนุมของญี่ปุ่น

แน่นอนว่า การบริหารจัดการเสรีภาพในการชุมนุมของญี่ปุ่นเกิดจากการประสานงานของหลายองค์กร แต่ที่เด่นที่สุด คือการทำงานร่วมกันระหว่างศาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศาลทำหน้าที่แสวงหาคำอธิบายทางกฎหมาย เพื่อรับรองความชอบธรรมในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการชุมนุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ออกข้อบัญญัติที่กำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์และวิธีการจัดการชุมนุม ตลอดจนการอนุญาตหรือยกคำร้องการขอจัดการชุมนุม และยังรวมไปถึงอำนาจในการกำกับกับการชุมนุมในชั้นปฏิบัติการ คือคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะในนามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสั่งยุติการชุมนุมได้ตามดุลพินิจของคณะกรรมการฯ

ดังนั้น หากประชาชนกลุ่มใดต้องการจัดกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบการชุมนุมในที่สาธารณะแล้ว ตัวแปรสำคัญที่สุดจึงอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะทั้งหลักเกณฑ์วิธีการ และอำนาจสั่งการล้วนอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่ความสำคัญของศาลอยู่ที่การให้ความชอบธรรมด้านการอธิบายตัวบทกฎหมายเป็นหลัก กล่าวได้ว่า ในแง่การใช้และจำกัดสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “หัวใจ” ของเสรีภาพในการชุมนุม อีกด้านหนึ่งศาลสูงก็เป็นหัวใจของเสรีภาพในการชุมนุมหากพิจารณาจากแง่มุมการรับรองความชอบธรรม อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องเน้นไว้ด้วยว่า โครงสร้างการจัดการลักษณะนี้เกิดขึ้นได้ เพราะโครงสร้างทางการเมือง และเงื่อนไขทางสังคมทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่นอยู่ในฐานะที่ประชาชนในท้องถิ่นให้ความสำคัญ และรัฐบาลกลางก็ให้ความไว้วางใจ

2) วิธีการบริหารจัดการการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของญี่ปุ่น

การจัดการชุมนุมในญี่ปุ่นเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่ต้องได้รับการอนุญาตจากคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยถือหลักการว่าคณะกรรมการฯ ต้องอนุญาตแก่ผู้มาขออนุญาต เว้นแต่จะมีเหตุอันควรที่เกี่ยวข้องกับ “ประโยชน์สาธารณะ” และความปลอดภัยของประชาชน จากตัวอย่างคดีย่อมเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตีความ “ประโยชน์สาธารณะ” อย่างกว้าง โดยออกกฎหมายระดับท้องถิ่นมาประกอบด้วย เช่น การตีความว่าการแต่งกายเป็นยูนิฟอร์ม การปิดบังใบหน้า การใช้เสียงดังเกินควร การชุมนุมในเวลากลางคืน สามารถอยู่ในขอบเขตของ “ประโยชน์สาธารณะ” ได้ทั้งสิ้น

นอกจากนี้ ในขั้นตอนการขออนุญาตชุมนุม คณะกรรมการความ

ปลอดภัยสาธารณะมีอำนาจให้ผู้จัดอธิบายแผนการจัดการชุมนุมโดยละเอียด โดยคณะกรรมการฯ สามารถกำหนดเงื่อนไขเพื่อความปลอดภัย ประกอบคำสั่งอนุญาตได้ เช่น ต้องจัดแถวเป็นกึ่งแถว เดินขบวนตามถนนเส้นไหน ฯลฯ จึงหมายความว่าคณะกรรมการฯ สามารถมีส่วนสำคัญในการวางแผนและจัดรูปแบบการชุมนุมได้

ยิ่งไปกว่านั้น คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะมีสิทธิขาดในการสั่งให้ยุติการชุมนุม แม้ว่าจะได้ให้การอนุญาตการชุมนุมนั้นไปแล้วก็ตาม ไม่ว่าจะเกิดเหตุการณ์ที่ผิดไปจากแผนการชุมนุมหรือไม่ก็ตาม แต่มีเงื่อนไขว่าเมื่อคณะกรรมการฯ ใช้อำนาจสั่งให้ยุติการชุมนุมจะต้องเสนอเหตุผลอย่างละเอียดต่อสภานิติบัญญัติในระดับท้องถิ่น ในทางหลักการอำนาจในการสั่งยุติการชุมนุมต้องใช้บนฐานว่าการชุมนุมนั้นจัดไปโดยผิดแปลกจากแผนการที่ขออนุญาต หรือมีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่าอาจเกิดความรุนแรงขึ้น

ดังนั้น การใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประเทศญี่ปุ่นจึงมีแนวโน้มเป็นการใช้เสรีภาพในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ถูกกำกับจากประชาชนในท้องถิ่นโดยตรงผ่านการเลือกตั้งเป็นเหตุให้บุคคลที่ต้องการจัดการชุมนุมต้องมีการขออนุญาตจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคำอนุญาตนั้นสามารถถอนได้เสมอตามดุลพินิจของคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ ถึงแม้ตัวบทบัญญัติจะกำหนดว่าคณะกรรมการความปลอดภัยต้องให้การอนุญาตเสมอจนราวกับเป็นการจัดการชุมนุมโดย “แจ้งให้ทราบ” ก็ตาม อย่างไรก็ตาม กฎหมายญี่ปุ่นมีกลไกในการคุ้มครองกิจกรรมของผู้ขออนุญาตจัดการชุมนุมโดยถูกต้องตามกฎหมาย คือผู้ชุมนุมอาจอ้างความผิดฐานขัดขวางกิจการของผู้อื่นโดยใช้กำลังประทุษร้าย ต่อบุคคลที่ก่อวินการชุมนุมก็ได้ โดยการก่อวินนั้นไม่จำเป็นต้องรอให้เกิดความเสียหายแก่กิจกรรมก่อนอีกด้วย

3) ตำแหน่งแห่งที่ของศาลในกลไกการจัดการเสรีภาพในการชุมนุมของญี่ปุ่น

ศาลญี่ปุ่นโดยหลักการย่อมมีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดว่า การใช้เสรีภาพในการชุมนุมกรณีใดได้หรือไม่ โดยที่ศาลสามารถพิจารณาได้ทั้งประเด็นข้อกฎหมายและประเด็นข้อเท็จจริง แต่ในทางปฏิบัติ ศาลญี่ปุ่นจำกัดบทบาทของตนให้อยู่ในการวินิจฉัยปัญหากฎหมายเป็นหลัก และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาไปตามดุลพินิจของตนว่า การใช้เสรีภาพในการชุมนุมลักษณะใดที่ขัดต่อ “ประโยชน์สาธารณะ” เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น ย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียมากที่สุดจากการชุมนุมในที่สาธารณะ

ยิ่งไปกว่านั้น แนวโน้มการวินิจฉัยของศาลสูงญี่ปุ่น คือการวินิจฉัยตามความเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศาลให้ความสำคัญอย่างมากต่อการอธิบายประเด็นทางกฎหมายเพื่อให้คำวินิจฉัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชอบธรรมในทางกฎหมาย จึงเห็นได้ว่าระบบกฎหมายและการปกครองของญี่ปุ่นเป็นการแบ่งงานกันทำและได้กระจายภาระในการตัดสินใจทางการเมืองให้กับองค์กรต่างๆ โดยที่ศาลไม่ได้วางตนเป็นผู้ตัดสินใจทางกฎหมายแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งมีประโยชน์อย่างยิ่งในการสร้างความเป็นระเบียบและความชอบธรรม ตลอดจนลดความแหลมคมในการตัดสินใจทางการเมืองของสถาบันศาลลงไปด้วย

โดยสรุป ระบบการชุมนุมของญี่ปุ่นนั้น เสรีภาพการชุมนุมจึงเป็นหนึ่งในเรื่องมืออันหลากหลายเพื่อแสดงออกทางการเมืองของคนญี่ปุ่น เช่น การเลือกตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ การชุมนุมในญี่ปุ่นจึงเน้นการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์จึงไม่มีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อกดดันภาครัฐหรือเอกชนโดยตรง ทั้งนี้ องค์กรที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการวินิจฉัยความชอบด้วยสิทธิตามรัฐธรรมนูญของกิจกรรมการชุมนุม คือองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ในนามของคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่ตั้งแต่ออกกฎหมายควบคุม การชุมนุม ตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยเพื่อพิจารณาตามกฎหมายควบคุม การชุมนุม ร่วมกับแกนนำผู้ชุมนุมในการวางแผนการชุมนุม เพื่อให้เกิดความ เรียบร้อยและความปลอดภัย อำนาจความสะดวกในการชุมนุม รวมถึงการ ส่งยุติการชุมนุมด้วย ในขณะที่ศาลเน้นจำกัดบทบาทของตนเองให้อยู่ในการ พิจารณากฎหมายควบคุมการชุมนุมในระดับท้องถิ่นนั้นชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ ซึ่งโดยทั่วไปมักยืนตามคำวินิจฉัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ เสรีภาพในการชุมนุมจะมีมากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับ และเกี่ยวข้องกับกฎหมายระดับท้องถิ่นมากกว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎ หมายอื่นๆ ซึ่งกรณีของญี่ปุ่นกฎหมายระดับท้องถิ่นใช้การได้มากนั้นเป็นผล โดยตรงกับโครงสร้างทางการเมืองและวัฒนธรรมสังคมของญี่ปุ่นด้วย

เอกสารอ้างอิง

โกสุมภ์ ธรรมนิธย์. **การเมืองการปกครองญี่ปุ่น**. เชียงใหม่: คณะ สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2526.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. **ความเป็นสมัยใหม่กับแนวคิดชุมชน**. กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์, 2553.

ชูศักดิ์ เทียงตรง. 2520. **การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เบน แอนเดอร์สัน. **ชุมชนจิตกรรม**. กรุงเทพฯ: โครงการตำราสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์.

หยุด แสงอุทัย. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, 2552.

อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. **Japanization**. กรุงเทพฯ: openbook, 2553.

“Country Paper: Japan” [Online], **United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific**, available at www.unescap.org/huset/lgstudy/japan/japan/html (6 January 2013).

Jeff Kingston. **Contemporary Japan: history, politic and social change since the 1980s**. West Sussex: John Wiley & Sons Ltd., 2011.

Koichi Hasegawa. **Constructing Civil Society in Japan: Voices of Environmental Movement**. Melbourne: Trans Pacific Press, 2004.

Kurt Steiner. **Local Government in Japan**. California: Stanford University Press, 1965.

Lam Peng-Er. **Green Politics in Japan**. London and New York: Routledge, 1999.

Lawrence W. Beer, “Japan, 1969: “My Homeism” and Political Struggle” in Lawrence W. Beer, **Human Rights Constitutionalism in Japan and Asia** (Kent: Global Oriental LTD, 2009), p.113-124.

Patricia L. Maclachlan, **Consumer Politics in Postwar Japan**. New York: Columbia University Press, 2002.

Toshihisa Asano, “Citizen’ movement to protect the water environment” in Andre Sorensen and Carolin Funck (eds.), **Living Cites in Japan: Citizens’ movement, machizukuri and local environment** (London and New York: Routledge, 2007), p. 189-205.

กฎหมายญี่ปุ่น

THE CONSTITUTION OF JAPAN

THE PENAL CODE

THE LOCAL AUTONOMY ACT

THE METROPOLITAN ORDINANCE NUMBER 44 OF 1950, ENTITLED
PUBLIC MEETINGS, MASS PARADE AND MASS DEMONSTRATION

THE ORDINANCE ON THE IZUMISANO CITY COMMUNITY HALL
(IZUMISANO CITY ORDINANCE NO.27 OF 1963)

THE HIROSHIMA CITY ORDINANCE ON ELIMINATION OF MOTOR-
CYCLE GANGS (HIROSHIMA PREFECTURE CITY NO.39 OF
2002)

THE ORDINANCE ON ASSEMBLY, MARCHING AND DEMONSTRATION
(KYOTO CITY ORDINANCE NO.10 OF 1954)

คำพิพากษาศาลสูงประเทศญี่ปุ่น

1960(A) No.112

2005 (A) No. 1819

1998 (Bun-Ku) No. 1

1989 (O) No. 762

1965 (A) No. 1187

1956(A)No.3636

2007 (Ju) No. 808 to 813



อดีต ปัจจุบันอนาคต กฎหมายว่าด้วยการ การชุมนุมสาธารณะของไทย

กนกฤต นุตวณิช

บทคัดย่อ

พัฒนาการของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนชาวไทย พบว่าสามารถแบ่งได้ 3 ช่วงเวลา คือ ยุคเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยช่วง พ.ศ. 2475-2530 ยุคการเมืองภาคประชาชน ช่วง พ.ศ. 2531-2549 ยุคความขัดแย้งทางการเมือง ช่วง พ.ศ. 2550 – ปัจจุบัน โดยแต่ละยุคมีความแตกต่างไปตามบริบททางการเมือง เศรษฐกิจสังคม ในด้านระบบกฎหมายของไทย พบว่า มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่ 3 กลุ่ม คือ กฎหมายที่ส่งเสริมเสรีภาพในการชุมนุม กฎหมายที่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม และกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุม ในด้านองค์การศาล พบว่ามีคดีความที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะทั้งศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองและศาลยุติธรรม โดยศาลยุติธรรมเป็นศาลที่รับคดีที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะมากที่สุด สำหรับการร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของไทย พบว่ามีพัฒนาการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2498 ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน และส่วนใหญ่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการนิยามความหมาย กำหนดสถานที่ห้ามชุมนุมหลักเกณฑ์เงื่อนไขการชุมนุม หน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการชุมนุม และกำหนดบทลงโทษกรณีกระทำการฝ่าฝืน เป็นต้น นอกจากนี้ยังพบว่าร่างกฎหมายต่างๆ ก็มีข้อถกเถียงในรายละเอียดหลายประการ

Abstract

The development of usage of freedom of assembly in Thailand can be divided into 3 periods; period of transitional democracy (1932-1987), period of civil politic (1988-2006) and period of political conflict (2007-present), which differed in relation to political, economic and social contexts.

Concerning legal system, there are 3 groups of legislations which concern freedom of assembly; ones which promote, restrict and impede freedom of assembly.

As for the courts, Constitutional court, administrative court and Court of Justice all heard the cases related to freedom of assembly. Court of Justice however received the largest number of cases.

Drafts law on freedom of assembly have been under development since 1955. They concern mostly definition of freedom of assembly, restriction of place, rules related to assembly, authorities entitled to control assemblies and sanctions in case of violation. These drafts law still have many conflictual points.

บทนำ

ภาพของท้องถนน ที่มียานพาหนะทั้งรถยนต์ รถมอเตอร์ไซด์วิ่งไปวิ่งมา ภาพของท้องถนนที่มีตำรวจจราจรคอยอำนวยความสะดวก ภาพของท้องถนนที่มีความเคลื่อนไหวแสงสีเสียงของยานพาหนะ และไฟทางแปรผันไปตามแต่ละช่วงเวลาการทำงานของคนที่อาศัยอยู่แถวนั้น ภาพต่างๆ เหล่านี้ที่ทุกคนมองว่าเป็นเรื่องปกติตามธรรมดาของท้องถนน ไม่ว่าที่ได้ก็ตาม กลับ

กลายเป็นที่ด้วยภาพของท้องถนนที่มีผู้คนจำนวนมากที่มีความเห็น
เดียวกัน ภาพของท้องถนนที่มีเวทีปราศรัย เต็นท์ แก้วอี้ เครื่องเสียง ที่รอนั่ง
สุชาชั่วคราว ฯลฯ ภาพของท้องถนนที่มีความเคลื่อนไหวแสงสีเสียงที่เปลี่ยน
ไปเป็นการแสดง การปราศรัยบนเวที การให้ร้องของผู้คน ในช่วง 10 ปี ที่ผ่าน
มานี้ภาพของท้องถนนดังที่กล่าวมาอย่างหลังเกิดขึ้นบ่อยครั้ง โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งเมืองหลวงของประเทศ จนหลายคนมองว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดาไป
แล้ว ด้านหนึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศเปิดให้ประชาชนในประเทศมีเสรีภาพ
ในการแสดงออกทางการเมือง และเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะมาก แต่
ในอีกด้านหนึ่งการชุมนุมสาธารณะในแต่ครั้งก็สร้างผลกระทบให้กับ
สาธารณะเป็นวงกว้าง ในขณะที่ระบบกฎหมายของไทยก็ไม่สามารถจัดการ
กับการชุมนุมให้อยู่ในขอบเขตที่ยอมรับกันทุกฝ่ายได้ บางครั้งกฎหมายถูก
ใช้เกินความจำเป็น บางครั้งกฎหมายก็ไม่ถูกบังคับใช้ จนทำให้เกิดปัญหา
ติดตามมามากมาย แม้ว่าจะมีการนำเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุม
สาธารณะในหลายฉบับ แต่ก็ยังไม่ถูกประกาศใช้อย่างเป็นทางการ

อย่างไรก็ดีบทความนี้พยายามอธิบาย 3 ประเด็นที่สำคัญ ดังนี้ ประเด็น
แรกคือการสรุปพัฒนาการการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของไทยจากอดีตจนถึง
ปัจจุบันเพื่อให้เห็นบริบทในแต่ละยุคแต่ละสมัย ประเด็นที่สอง อธิบายระบบ
กฎหมายของไทย ทั้งในเชิงตัวบทบัญญัติ และคติความที่ขึ้นสู่องค์กรศาล
เพื่อให้เห็นว่าบทบัญญัติทางกฎหมายของไทย มีทั้งที่ส่งเสริม ที่จำกัด และที่
เป็นอุปสรรคต่อเสรีภาพในการชุมนุม รวมถึงให้เห็นสถิติคติความที่เกี่ยวข้อง
กับการชุมนุม ประเด็นสุดท้ายคือการร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุม
สาธารณะ ทั้งในเชิงพัฒนาการการร่างกฎหมาย ในเชิงสาระสำคัญของร่าง
ล่าสุดที่มีคนนำเสนอ และในเชิงสรุปข้อถกเถียงของร่างกฎหมายที่มีอยู่ ซึ่ง
บทความนี้น่าจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้สนใจการเมืองและกฎหมายว่าด้วย
การชุมนุมสาธารณะของไทย

พัฒนาการของการใช้เสรีภาพในการชุมนุม

1) ยุคเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย ช่วง พ.ศ. 2475-2530

แม้จะเปลี่ยนมาสู่ระบอบประชาธิปไตย แต่ยังไม่ปรากฏการชุมนุมมากนักในระยะแรก การชุมนุมมาปรากฏชัดในช่วง พ.ศ. 2516-2519 การใช้เสรีภาพในการชุมนุมของกลุ่มประชาชนไทยในช่วงเวลานี้ พบว่าในภาพรวมมีจำนวนครั้งของการชุมนุมถือได้ว่าเป็นจำนวนน้อยที่สุดจากสามช่วงที่ผู้เขียนได้แบ่งไว้ แม้ว่าจะเป็นช่วงเวลาที่ยาวนานที่สุดก็ตามถึง 55 ปี อย่างไรก็ตาม ใน 55 ปีดังกล่าว มีประมาณ 4 ปี คือ ช่วง พ.ศ. 2516 – 2519 ที่มีจำนวนครั้งการชุมนุมมากที่สุดแตกต่างจากช่วงก่อนหน้านี้ และภายหลังอย่างเห็นได้ชัด โดยมีการชุมนุมใหญ่ที่จนกระทั่งนายกรัฐมนตรีออกนอกประเทศไปเป็นหมุดหมายของเสรีภาพในการชุมนุมของไทยที่สำคัญยิ่ง โดยเป็นช่วงที่การใช้เสรีภาพในการชุมนุมเฟื่องฟูมาก แต่ก็สะดุดหยุดลงภายหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 เป็นต้นมา

กลุ่มบุคคลที่ใช้เสรีภาพในการชุมนุมมากที่สุดคือ กลุ่มนักศึกษา กลุ่มชาวนาชาวกวไร่ และกลุ่มกรรมกร โดยมีลักษณะของข้อเรียกร้องแตกต่างกันไป กลุ่มนักศึกษาส่วนใหญ่จะเรียกร้องในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทางการเมือง เช่น การคัดค้านการเลือกตั้งที่สกปรก ใน พ.ศ. 2500 การเรียกร้องประชาธิปไตยในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 การประท้วงต่อต้านการกลับเข้าประเทศของจอมพลถนอม กิตติขจร ในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ส่วนกลุ่มชาวนาชาวกวไร่ส่วนใหญ่จะเรียกร้องเกี่ยวกับความอยู่รอดของตนเอง ครอบครัว และชุมชน โดยสัมพันธ์กับปัจจัยการผลิตด้านที่ดินมากที่สุด เช่น ปัญหานายทุนโกงที่ดิน การจัดสรรที่ดินทำกิน ปัญหาหนี้สิน ปัญหาราคาผลผลิตตกต่ำ ส่วนกลุ่มกรรมกรก็เช่นเดียวกันที่เรียกร้องเกี่ยวกับปัญหาการทำมาหากิน โดยจะเรียกร้องค่าจ้างขั้นต่ำ สภาพการจ้างงาน การใช้

อำนาจตามอำเภอใจของนายจ้าง โดยมีการนัดหยุดงาน

บริบททางการเมืองที่มีผลกระทบต่อการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม คือ บทบาทของทหารในทางการเมือง ทั้งในยุคเชื้อผู้นำชาติพันธุ์ สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ยุคพ่อนุ่นอุปถัมภ์ สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยุคเผด็จการทหาร สมัยจอมพลถนอม กิตติขจร ยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งทั้งสี่ยุคดังกล่าว อยู่ภายใต้สถานการณ์สงครามเย็นที่เกิดขึ้นในระดับโลก โดยประเทศไทยอยู่ฝ่ายเสรีนิยมซึ่งสหรัฐอเมริกา เป็นผู้นำโดยทำให้รัฐบาลทุกชุดมีนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ และใช้นโยบายนี้ทำลายนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามและทำลายผู้ที่เป็นแกนนำ การชุมนุม โดยการแจ้งข้อหาคอมมิวนิสต์และจับขังคุกหลายต่อหลายคน นอกจากนี้ยังเกิดการรัฐประหารหลายต่อหลายครั้งทำให้ประเทศอยู่ภายใต้ คณะรัฐประหารเป็นระยะเวลายาวนาน การชุมนุมเรียกร้องจึงเกิดขึ้นได้ยาก และมีความเสี่ยงต่อการถูกคุกคามอย่างมาก ในยุคเผด็จการทหารนี้ คำว่า “คอมมิวนิสต์” ได้กลายมาเป็นเครื่องมือสำคัญอีกอย่างหนึ่งของรัฐ ในการปราบปรามประชาชนและคำจูนความชอบธรรมทางการเมืองของ ผู้ปกครองได้เป็นอย่างดี ขณะที่ปัญหาสังคม ตลอดจนช่องว่างทางเศรษฐกิจ ที่ขยายตัวออกไประหว่างสังคมผู้บริโภคมั่งคั่งของเมืองกับชนบทที่ ยากจน¹ ได้ขยายตัวออกมากขึ้น

กนกศักดิ์ ได้สรุปไว้ว่าอำนาจรัฐเผด็จการของชนชั้นปกครองเป็นปัจจัย สำคัญที่ปิดกั้นการแสดงออกถึงการตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนและ ชาวนาไทย ทั้งนี้จะเห็นได้จากหลายครั้งหลายคราที่มีบรรยากาศทางการเมือง เปิดกว้างก็จะมี การเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชนเพื่อประโยชน์

¹ กนกศักดิ์ แก้วเทพ, “การต่อสู้ของชาวนาไทย ปี 2516-2519 สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย” ในเส้นทางชาวนาไทย รำลึก 25 ปี สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย นฤมล ทับจุมพล, นิติรัตน์ ทรัพย์สมบูรณ์, บรรณาธิการ, หน้า 30.

ของตนเองอยู่เสมอ และมักจะจบลงด้วยการใช้กำลังปราบปราม ด้วยเหตุนี้เองทำให้ความขัดแย้งภายในระบบที่มีอยู่ตลอดมาสะสมมากขึ้นรอการระเบิดออกมา ฉะนั้นเมื่อเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ขึ้น ความแตกร้างที่เกิดขึ้นตามมาในสังคมไทยนั้น จึงเป็นปรากฏการณ์กับคนทุกหมู่เหล่ารุนแรงมากที่สุดเท่าที่เคยเป็นมาในประวัติศาสตร์ของบ้านเมือง ²

ในส่วนของบริบททางสังคม สังคมไทยยังคงเป็นช่วงที่ต่อเนื่องมาจากยุคก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองที่มีความเฉื่อยชาทางการเมือง ซึ่งอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ทางการเมืองแบบอุปถัมภ์ทำให้คนส่วนใหญ่ใช้ช่องทางเดิมๆ ในการแก้ไขปัญหา เช่น การร้องขอ การร้องเรียน การถวายฎีกา เป็นต้น ³ และยังขาดการสร้างความตระหนักรู้ถึงสิทธิและเสรีภาพอย่างจริงจังทั้งระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ความตระหนักรู้ถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนี้จึงเกิดขึ้นในคนที่อยู่ในภาคเมืองก่อน เช่น นักวิชาการ นักศึกษานักหนังสือพิมพ์ กรรมกร อันอยู่ใกล้ศูนย์กลางของอำนาจมากกว่าคนที่อยู่ในภาคชนบท จึงทำให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวเข้าใช้เสรีภาพในการชุมนุมก่อนคนที่อยู่ในภาคชนบท

ในบริบททางด้านเศรษฐกิจ รัฐได้พัฒนาประเทศโดยเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจโลก ทำให้ผลผลิตทางการเกษตรบางอย่างกลายเป็นสินค้า เช่น ข้าว อ้อย เป็นต้น และกลายเป็นที่มาของรายได้ทำให้ชาวนาชาวไร่ต้องขยายพื้นที่ทางการเกษตร บางรายกู้หนี้ยืมสินมา เมื่อราคาผันผวนหรือสภาพภูมิอากาศแปรปรวนทำให้ชาวนาชาวไร่ไม่สามารถใช้คืนเงินที่กู้ยืมได้ทำให้สูญเสียที่ดินลงไป นอกจากนี้นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมทำให้เกิดการโยก

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

³ ประภาส ปิ่นตบแต่ง, "การต่อสู้ของชาวนาไทย ปี 2475-2516" ใน *เส้นทางชาวนาไทย รำลึก 25 ปี สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย* นฤมล ทับจุมพล, นิติรัตน์ ทรัพย์สมบูรณ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิเด็ก, 2542), หน้า 14.

ย้ายแรงงานจากภาคเกษตรมาสู่ภาคอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น จำนวนกรรมกรก็เพิ่มมากขึ้นตามและยังให้สิทธิพิเศษแก่ภาคอุตสาหกรรมหลายประการแต่ไม่มีนโยบายด้านสิทธิแรงงานเพื่อลดต้นทุนให้ภาคอุตสาหกรรม อันเป็นผลให้กรรมกรเกิดความเดือดร้อนทั้งสภาพการจ้างค่าจ้างขั้นต่ำ

2) ยุคการเมืองภาคประชาชน ช่วง พ.ศ. 2531-2549

การใช้เสรีภาพในการชุมนุมของกลุ่มประชาชนไทยในช่วงเวลานี้พบว่าในภาพรวมมีจำนวนครั้งของการชุมนุมที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ภายหลังจากนั้นได้ปรากฏจำนวนการชุมนุมมากอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน โดยใน พ.ศ. 2537 ถึง พ.ศ. 2544 มีจำนวนเฉลี่ยปีละประมาณ 797.5 ครั้ง หรือมีการชุมนุมประมาณวันละ 2 ครั้ง

กลุ่มบุคคลที่ใช้เสรีภาพในการชุมนุมในช่วงนี้มีความหลากหลายมาก ทั้งที่เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นเองหรือมีองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) จัดตั้ง ชนชั้นกลางในเมือง องค์กรพัฒนาเอกชน โดยประเด็นที่เรียกร้องก็มีหลายหลาย เช่นเดียวกัน เช่น ทรัพยากรธรรมชาติ ที่ดิน น้ำ ป่า มลพิษ ชุมชนแออัด แรงงาน การสร้างเขื่อน ราคาพืชผลการเกษตร หนี้สิน กฎหมายชายชาติ เป็นต้น โดยกลุ่มที่มีบทบาทอย่างมากในช่วงเวลานี้คือ กลุ่มชนชั้นกลางที่มีบทบาทอย่างสำคัญในการล้มรัฐบาลของพลเอกสุจินดา คราประยูร เมื่อ พ.ศ. 2535 และกลุ่มสมัชชาคนจน

บริบททางการเมืองในช่วงนี้ สถาบันทางการเมืองไทยล้วนมีความสัมพันธ์กับการเลือกตั้งมากขึ้น ที่เห็นได้เด่นชัดคือ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่แต่เดิมมีที่มาจากการแต่งตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 กำหนดให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงตามเขตจังหวัด นอกจากนี้สมาชิกสภา

ผู้แทนราษฎรส่วนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ โดยมีพรรคการเมืองแต่ละพรรคเสนอบัญชีรายชื่อไว้ตามลำดับ โดยให้ประชาชนเลือกพรรคการเมืองนอกเหนือจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต การเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียว ด้วยการออกแบบสถาบันการเมืองตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้ทำให้เกิดพรรคการเมืองขนาดใหญ่ขึ้นมา โดยพรรคไทยรักไทยเป็นพรรคที่ได้คะแนนความนิยมจากประชาชนเป็นจำนวนมากอย่างไม่เคยมีมาก่อน โดยใน พ.ศ. 2548 พรรคไทยรักไทยได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 377 จาก 500 คน หรือกว่าร้อยละ 75 ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการแผ่นดินโดยพรรคการเมืองขนาดใหญ่พรรคนี้นำให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น เช่น การฆ่าตัดตอนผู้ค้ายาเสพติดกว่า 3,000 คน กรณีการใช้ความรุนแรงที่มีสยิดกรือเซะ และที่ตากใบ เป็นต้น นอกจากนี้ยังเกิดข้อกล่าวหาว่าคอร์รัปชันในหลายๆ กรณีอีกด้วย

ทางด้านบริบททางเศรษฐกิจ เป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้กลุ่มบุคคลต่างๆ ต้องใช้เสรีภาพในการชุมนุม เรียกร้องแก้ไขปัญหอันเป็นผลกระทบจากการพัฒนาประเทศ โดยจะเห็นได้ว่าในช่วงเวลานี้และสืบเนื่องต่อมาจากปลายของช่วงที่แล้ว รัฐมีทิศทางการพัฒนาประเทศที่มุ่งการสร้างความจริงใจเติบโตทางเศรษฐกิจโดยการส่งเสริมการปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการส่งออก และส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า รวมถึงรัฐได้เลือกใช้นโยบายร่วมมือกับทุนเป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ที่เน้นบทบาทและระดมความร่วมมือจากภาคเอกชนให้เข้าร่วมในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ และยังมีการส่งเสริมการลงทุนในรูปแบบต่างๆ การสร้างโครงสร้างพื้นฐานซึ่งเป็นสาธารณูปโภคสำหรับอุตสาหกรรม จึงทำให้เกิดการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม อย่างมากทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ โดยเฉพาะการลงทุนจากประเทศญี่ปุ่น⁴ ซึ่งนโยบายต่างๆ เหล่านี้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยน

การใช้ทรัพยากรและนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับหน่วยงาน
รัฐเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง

3. ยุคความขัดแย้งทางการเมือง ช่วง พ.ศ. 2550 -ปัจจุบัน

การชุมนุมในช่วงนี้ที่ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน คือ การชุมนุมทางการเมือง โดยกลุ่มที่มีบทบาทมากที่สุดคือ กลุ่มคนเสื้อเหลืองกับกลุ่มคนเสื้อแดง การใช้เสรีภาพในการชุมนุมของกลุ่มดังกล่าวมีลักษณะพิเศษหลายๆ อย่าง ที่ถือได้ว่ามีพัฒนาการมาหลายด้าน เช่น มีการชุมนุมของคนเป็นจำนวนมาก และใช้วิธีการชุมนุมต่อเนื่องยาวนานและเดินขบวนไปยังสถานที่ต่างๆ ในรูปแบบดาวกระจาย การมีสื่อที่เผยแพร่แนวคิดของกลุ่มตนเองทั้งโทรทัศน์ ผ่านดาวเทียม สื่อวิทยุ สื่อสังคมออนไลน์ นอกจากนี้มีการปะทะกันระหว่าง ผู้ชุมนุมบ่อยครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายเสื้อเหลืองกับฝ่ายเสื้อแดง มีการใช้ ความรุนแรงต่อผู้ชุมนุมทั้งการยิงลูกระเบิด M79 เข้าใส่กลุ่มผู้ชุมนุม การลอบยิงเสธ.แดง พลตรีชาติติยะ สวัสดิผล กลางที่ชุมนุม การใช้อาวุธ สงครามลอบยิงนายสนธิ ลิ้มทองกุล แกนนำเสื้อเหลืองคนสำคัญ ซึ่งไม่สามารถจับผู้กระทำความผิดได้ นอกจากนี้การชุมนุมในแต่ละครั้งยังได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นนำของสังคม เช่น รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักการเมืองทุกระดับ ทหาร นักวิชาการ

บริบททางการเมืองของไทยในช่วงนี้เกิดปัญหาในหลายๆ ด้าน ทั้งการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของทหารตั้งแต่การรัฐประหารใน 19 กันยายน พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา ประชาชนไม่มีเสรีภาพในการชุมนุมเนื่องจากมีการ ปกครองโดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ มีอำนาจที่สำคัญคือเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรี ประธานสภา

⁴ ประภาส ปันตบแต่ง, “การเมืองของขบวนการชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อมในสังคมไทย”, หน้า 90-91.

และรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาแห่งชาติ และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งยังสามารถประชุมร่วมกับนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้ด้วย โดยทำหน้าที่เป็นระยะเวลาประมาณ 1 ปี 4 เดือน ตลอดเวลาดังกล่าวมีการห้ามการใช้เสรีภาพในการชุมนุมด้วย

หลังจากนั้นบทบาททางการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระอื่นๆ มีมากขึ้น ทั้งการตัดสินยุบพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย พรรคสมัครไทย โดยตัดสินสิทธิทางการเมืองของกรรมการบริหารพรรคด้วย 5 ปี การตัดสินให้นายสมัคร สุนทรเวช พ้นตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ด้วยเหตุของการจัดรายการทำอาหาร ซิมไปบ่นไป⁵ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอีกหลายครั้งที่มีคำครหาว่าไม่เป็นกลางทางการเมือง

ในด้านเศรษฐกิจ ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร เนื่องจากการชุมนุมแต่ละครั้งมีการใช้ระยะเวลานาน และมีการเดินขบวนไปย่านธุรกิจที่สำคัญๆ หลายแห่ง และยังมีการปิดสนามบินดอนเมืองและสนามบินสุวรรณภูมิซึ่งทำให้ภาคธุรกิจได้รับผลกระทบมาก

บริบททางสังคม คนในสังคมเกิดความแตกแยกทางความคิดเป็นฝักเป็นฝ่ายเกิดอคติกันหากอยู่คนละขั้วทางการเมือง ขาดการฟังเหตุผลซึ่งกันและกัน บางที่ไม่ยอมรับความแตกต่างทางความคิดจนกระทั่งมีการทะเลาะกันในระดับบุคคล ทำร้ายร่างกายกันด้วยเหตุความคิดเห็นทางการเมืองต่างกัน

⁵ ในประเด็นความเป็นรัฐมนตรีของนายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 182 วรรคหนึ่ง (7) ประกอบมาตรา 267 เพราะเหตุนายสมัคร สุนทรเวช ดำรงตำแหน่งในบริษัทเพช มีเดีย จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกันหรือเป็นลูกจ้างของบริษัทดังกล่าว

ระบบกฎหมายไทยกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุม

การชุมนุมในประเทศไทยนั้น ในรอบทศวรรษที่ผ่านมามีแนวโน้มและทิศทางที่เพิ่มมากขึ้นในหลายๆ ด้าน ทำให้มีความซับซ้อนของปัญหาและการแก้ไขปัญหาในการชุมนุมเป็นไปได้ยากมากขึ้น ดังการชุมนุมใหญ่ทางการเมืองของพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยใน พ.ศ. 2551 การชุมนุมใหญ่ทางการเมืองของ นปช. ใน พ.ศ. 2553 ซึ่งสะท้อนถึงปัญหาของการใช้เสรีภาพในการชุมนุม ทั้งยุทธวิธีของกลุ่มผู้ชุมนุมที่มีความหมิ่นเหม่กับการกระทำผิดกฎหมายหลายบทหลายมาตรา หรือการตั้งข้อกล่าวหาของฝ่ายรัฐที่มากเกินไปจากความเป็นจริง หรือกระทั่งการใช้กำลังทหารเข้ามาจัดการกับผู้ชุมนุม ซึ่งทั้งหมดมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายทั้งสิ้น จึงมีความจำเป็นในการสำรวจตรวจสอบกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการชุมนุมเป็นอย่างยิ่ง

กฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการชุมนุมของประเทศไทยมีอยู่เป็นจำนวนมาก กล่าวคือกฎหมายที่รับรองและส่งเสริมในการใช้เสรีภาพในการชุมนุม กฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยตรง ซึ่งมีทั้งกฎหมายที่รัฐใช้ในการควบคุมการชุมนุม และจัดการกับผู้ชุมนุม นอกจากนี้ยังมีแนวคิดในการร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะเพื่อจัดระบบการชุมนุมขึ้น แต่ก็ยังไม่ได้บัญญัติเป็นกฎหมายออกมาใช้อย่างเป็นทางการ

ในหัวข้อนี้จะแบ่งการพิจารณากฎหมายออกเป็น 3 ประเด็น คือ ประเด็นแรก กฎหมายที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุม ประเด็นที่สอง กฎหมายที่จำกัดเสรีภาพการชุมนุม ประเด็นที่สาม กฎหมายที่เป็นอุปสรรคกับการชุมนุม

บทบัญญัติของกฎหมาย

1) กฎหมายที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุม

สำหรับกฎหมายที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุมของไทย จากการศึกษาปรากฏอยู่แต่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น กฎหมายระดับพระราชบัญญัติอื่นๆ ยังไม่พบว่า มีการรับรองการใช้เสรีภาพในการชุมนุมแต่อย่างใด ซึ่งในรัฐธรรมนูญของไทยทั้ง 18 ฉบับ ตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 จนถึงฉบับปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พบว่า มีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติอย่างชัดเจนเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะโดยบัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรจำนวน 7 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492, 2511, 2517, 2521, 2534, 2540, 2550 และพบว่า มีการบัญญัติเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะไว้ในส่วนหนึ่งของมาตรา จำนวน 4 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475, 2489, 2490, 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 นอกจากนี้มีรัฐธรรมนูญ 7 ฉบับ ที่ไม่ปรากฏเนื้อหาของเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ ด้วยการเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายหลังจากการมีรัฐประหาร

รัฐธรรมนูญของไทยได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมมาตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งทั้งหมดเป็นเพียงการกำหนดหลักการโดยยังไม่มีข้อกำหนดรายละเอียดวิธีการขั้นตอนที่เกี่ยวกับการชุมนุม โดยในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้วางหลักการว่า ประชาชนมีเสรีภาพในการชุมนุมภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ คือ ต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ หากเป็นการชุมนุมในลักษณะที่ไม่สงบหรือมีอาวุธ ก็ย่อมไม่เข้าเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้

นอกจากนี้ยังกำหนดหลักการที่รัฐจะจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนดังกล่าวจะกระทำได้เฉพาะเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ให้อำนาจไว้ ภายใต้ 2 วัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และ 2) เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

ทั้งนี้ในการบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน ได้มีการบัญญัติกฎหมายเอาไว้เฉพาะในส่วนของวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในเวลาที่ไม่ปกติ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 กับพระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (โดยจะกล่าวรายละเอียดในเนื้อหาถัดไป) ส่วนการกำหนดกฎหมายเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะยังไม่มี การบัญญัติขึ้นอย่างชัดเจน

2) กฎหมายที่จำกัดเสรีภาพการชุมนุม

กฎหมายที่จำกัดเสรีภาพการชุมนุมปรากฏในกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 กับพระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 โดยกฎหมายทั้งสองฉบับสอดคล้องกับข้อยกเว้นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ คือ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอีก 1 ฉบับ ที่รัฐบาลมักนำมาใช้ในการบริหารจัดการกับการชุมนุม คือ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ซึ่งมีบทบัญญัติในลักษณะห้ามบุคคลเข้าไปในพื้นที่ชุมนุม

2.1) พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457

กฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึกเป็นกฎหมายที่บัญญัติตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 ซึ่งในห้วงเวลาดังกล่าวประเทศยังอยู่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

โดยกฎอัยการศึกจะมีผลบังคับก็ต่อเมื่อมีการประกาศใช้ ซึ่งการประกาศใช้นั้นจะกระทำได้ เมื่อประเทศชาติอยู่ในภาวะศึกสงครามหรือการจลาจลขึ้นในที่แห่งใด โดยกฎหมายกำหนดให้พระมหากษัตริย์หรือผู้บังคับบัญชาทหารเป็นผู้มีอำนาจประกาศ ซึ่งสามารถประกาศเฉพาะพื้นที่หรือทั่วประเทศก็ได้

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการห้ามชุมนุมคือ มาตรา 11 (1) กำหนดว่าการห้ามนั้นให้มีอำนาจที่จะห้ามมิให้ชุมนุมประชุมกัน โดยภายหลังจากการประกาศกฎอัยการศึกแล้ว มักจะมีประกาศห้ามชุมนุมติดตามมาด้วย เช่น ในวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 จอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติ ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 4 มีความว่า

“ตามที่ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 เวลา 20.11 นาฬิกา เป็นต้นไปแล้ว

จึงห้ามมิให้มิให้ชุมนุมประชุมกันในทางการเมือง ณ ที่ใดๆ มีจำนวนตั้งแต่ 5 คน ขึ้นไป ผู้ใดฝ่าฝืน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกิน ห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

หรือ ในวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2549 พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ได้ออกประกาศ คปค. ฉบับที่ 7 เรื่อง การห้ามชุมนุมทางการเมือง มีข้อความว่า

“ตามที่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้ประกาศกฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 เวลา 21.05 น. เป็นต้นไปแล้วนั้น เพื่อมิให้เกิดปัญหาและอุปสรรค

ต่อการบริหารราชการแผ่นดินในระหว่างประกาศกฎอัยการศึก
จึงห้ามมิให้มั่วสุม ประชุมทางการเมือง ณ ที่ใดๆ ที่มีจำนวน
ตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป

หากผู้ใดฝ่าฝืน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือ
ปรับไม่เกิน 10,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

การบังคับให้เป็นไปตามกฎอัยการศึกเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายทหาร
โดยมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายพลเรือน รวมถึงสามารถตั้งศาลอาญาศึกได้ และ
ยังมีอำนาจประกาศให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาคดีอาญาตามที่กำหนด
ได้ อันมีลักษณะของการโอนอำนาจในการพิจารณาคดีในบางประเภทจาก
ศาลพลเรือนไปยังศาลทหารได้

2.2) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น เป็น
กฎหมายที่มีลักษณะเดียวกันกับกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก โดยจะมีผล
บังคับตามกฎหมายก็ต่อเมื่อมีการประกาศใช้ ซึ่งการประกาศใช้นั้น
จะสามารถกระทำได้ ในเวลาที่ประเทศชาติอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินอัน
กระทบ หรืออาจจะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัย
ต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศ
ตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย
ตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้อง
มีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี
พระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราช
และบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย
ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง โดยในกฎหมายกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจประกาศโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งต้องประกาศพื้นที่และจะหมดอายุภายใน 3 เดือน

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการห้ามชุมนุม คือ มาตรา 9 (2) ที่กำหนดว่า ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้นให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใดๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย โดยมีบทกำหนดโทษในมาตรา 18 ที่กำหนดว่ากรณีหากมีผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ เช่น ในวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2552 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้ออกข้อกำหนดในการจัดการกับการชุมนุมของกลุ่มเสื้อแดง ความว่า

“ตามที่ได้มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง
ในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี อำเภอเมือง
สมุทรปราการ อำเภอบางพลี อำเภอพระประแดง....

เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติได้
โดยเร็ว และป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น อาศัย
อำนาจตามมาตรา 9 มาตรา 11 วรรคสอง แห่งพระราช
กำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548
อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัด
สิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา
32 มาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 36 มาตรา 38 มาตรา 41

มาตรา 43 มาตรา 45 และมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย นายกรัฐมนตรีจึงออกข้อกำหนดดังต่อไปนี้

1. ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใดๆ ตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ในเขตท้องที่กรุงเทพมหานครหรือกระทำการอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย

...

ในการนี้ หัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินจะกำหนดเงื่อนไขเวลาในการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่เห็นสมควร เพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุก็ได้...”

การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายพลเรือน แต่สามารถสั่งใช้กำลังทหารได้โดยให้นายกรัฐมนตรีกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาประกอบ การปฏิบัติหน้าที่ของกำลังทหารด้วย

2.3) พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

กฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร มักถูกรัฐบาลใช้บริหารจัดการการชุมนุมทางการเมืองขนาดใหญ่ในหลายครั้ง โดยเป็นการอ้างว่าสถานการณ์การชุมนุมทางการเมืองขนาดใหญ่ๆ เป็นสถานการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเกิดขึ้นแต่ยังไม่มี ความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหาร

ราชการสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์หรือสถานการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานานทั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้ “กอ.รมน.” เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้

โดยกฎหมายได้ให้อำนาจในการออกข้อกำหนดการห้ามเข้าออกพื้นที่อาคาร สถานที่ เส้นทาง เว้นแต่จะได้รับอนุญาต โดยรัฐบาลมักจะประกาศห้ามบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้าไปในพื้นที่หรืออาคารที่เป็นเขตหวงห้ามเด็ดขาด เช่น ในวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2553 นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รองนายกรัฐมนตรี ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อย ได้ออกประกาศ เรื่อง ห้ามบุคคล เข้าหรือต้องออกจากบริเวณพื้นที่อาคารหรือสถานที่ที่กำหนด ในการจัดการกับกลุ่มผู้ชุมนุมเสื้อแดง โดยกำหนดในข้อ 2. ห้ามบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้าบริเวณพื้นที่หรืออาคารที่เป็นเขตหวงห้ามเด็ดขาด เว้นแต่เป็นบุคคลที่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้แก่ เขตพระราชฐาน สถานที่ราชการ, ที่ตั้งหน่วยทหารและตำรวจ, ทำเนียบรัฐบาล, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2, โรงเรียนพระดาบส, บ้านสี่เสาเทเวศร์, สโมสรทหารบก, หอประชุมกองทัพบก, สำนักงานวิจัยและพัฒนาการทางทหารกองทัพบก เป็นต้น โดยในกฎหมายได้กำหนดว่าผู้ที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าว มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3) กฎหมายที่เป็นอุปสรรคกับการชุมนุม

กลุ่มกฎหมายที่อธิบายไปหัวข้อข้างต้น มีความแตกต่างจากกลุ่มกฎหมายในหัวข้อนี้ กล่าวคือ เป็นกลุ่มกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่า เมื่อ

ประกาศกฎอัยการศึก หรือประกาศภาวะฉุกเฉินแล้ว สามารถจำกัดเสรีภาพ ในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนได้ตามกฎหมายและกำหนดว่าการ ชุมนุมเป็นการผิดกฎหมายโดยตรงและมีบทลงโทษชัดเจน แต่กลุ่มกฎหมาย ในหัวข้อนี้ เป็นกลุ่มกฎหมายที่ไม่ได้กำหนดว่าการชุมนุมเป็นความผิดอย่าง ชัดเจน แต่มักถูกหน่วยงานภาครัฐใช้มาดำเนินคดีกับผู้ชุมนุมเป็นประจำ

กฎหมายที่เป็นอุปสรรคกับการชุมนุม เป็นกลุ่มของกฎหมายที่แกนนำ และผู้ชุมนุมถูกตั้งข้อกล่าวหาในความผิดอาญาประเภทต่างๆ โดยจากการ ศึกษาสามารถจัดแบ่งได้ เป็นความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงในราชอาณาจักร ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิด ภัยอันตรายต่อประชาชน ความผิดต่อเสรีภาพและชื่อเสียง และความผิดตาม กฎหมายอื่นๆ

- ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงในราชอาณาจักร

ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงในราชอาณาจักรที่ผู้ชุมนุมถูกดำเนินคดี คือ ความผิดฐานเป็นกบฏ ความผิดฐานก่อการร้าย ความผิดฐานกระทำให้ ปราบกฏแก่ประชาชนด้วยวาจา หนังสือ หรือวิธีอื่นใด อันมิใช่เป็นการกระทำ ภายใต้อำนาจหน้าที่แห่งรัฐธรรมนูญ หรือมิใช่เพื่อแสดงความคิดเห็นหรือ ตีชม โดยสุจริต

- ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน

ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชนที่ผู้ชุมนุมมักจะถูกดำเนิน คดี คือ ความผิดฐานมั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชิญ ว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดการวุ่นวาย ขึ้นในบ้านเมือง

- ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชน

ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชน ที่ผู้ชุมนุม

มักจะถูกดำเนินคดี คือ ความผิดฐานกระทำความประการใด ๆ ให้ทาง
สาธารณ ประตุน้ำ ทำนบ เขื่อน อันเป็นส่วนของทางสาธารณหรือที่ขึ้นลงของ
อากาศยาน อยู่ในลักษณะอันน่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่การจราจร

- ความผิดต่อเสรีภาพและชื่อเสียง

ความผิดต่อเสรีภาพและชื่อเสียงที่ผู้ชุมนุมมักจะถูกดำเนินคดี คือ
ความผิดฐานข่มขืนใจให้กระทำการใด ไม่กระทำการใด โดยทำให้กลัวว่า
จะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของผู้ถูก
ข่มขืนใจนั้นเองหรือของผู้อื่น หรือโดยใช้กำลังประทุษร้ายจนผู้ถูกข่มขืนใจ
ต้องกระทำการนั้น ไม่กระทำการนั้นหรือจำยอมต่อสิ่งนั้น ความผิดฐาน
หน่วงเหนี่ยวหรือกักขังผู้อื่นหรือกระทำได้ด้วยประการใดให้ผู้อื่นปราศจาก
เสรีภาพในร่างกาย

- ความผิดตามกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ

ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยจราจรทางบก กฎหมายว่าด้วยควบคุม
การโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง กฎหมายว่าด้วยความสะอาดและความ
เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุน
วัตถุระเบิดดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียม

บทบาทของศาลในการวินิจฉัย

1) ศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ 9 ประการ คือ 1) การ
วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับการ
ประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติก่อนที่จะประกาศใช้บังคับมิให้ขัดหรือแย้งต่อ
รัฐธรรมนูญ 2) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ประกาศ

ใช้บังคับแล้วมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 3) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 4) การวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ การกระทำการใดเพื่อให้ตนมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ 5) การวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป 6) การวินิจฉัยมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง การพิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการวินิจฉัยกรณีบุคคลหรือพรรคการเมืองใช้สิทธิและเสรีภาพในทางการเมืองโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 7) การวินิจฉัยสมาชิกภาพหรือคุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี และกรรมการการเลือกตั้ง 8) การวินิจฉัยหนังสือสนธิสัญญาใดต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือไม่ และ 9) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

หากพิจารณาจากข้อพิพาทหรือคดีความที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการชุมนุมที่เข้ามาสู่ศาลรัฐธรรมนูญ จะพบว่าศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการใช้อำนาจหน้าที่วินิจฉัยในประการที่ 1 ประการที่ 2 และประการที่ 6 โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้

ก) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายก่อนที่จะประกาศใช้บังคับมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ในคำวินิจฉัยที่ 11/2549 วันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเรื่องประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (1) กรณีร่างพระบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. มาตรา 20 ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา 46/1 มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 44 หรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาบทบัญญัติของร่างกฎหมายดังกล่าวแล้ว วินิจฉัยว่า เป็นการ

จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการชุมนุม

ข) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้วมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยกฎหมาย 2 ฉบับที่อาจขัดหรือแย้งหลักการเสรีภาพในการชุมนุมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 4, 5, 9(2), 11, 18 ในคำวินิจฉัยที่ 10-11/2553 และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 116, 215, 216 ในคำวินิจฉัยที่ 44-45/2554 โดยในคำวินิจฉัยแรก ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาบทบัญญัติตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 9 (2) และมาตรา 11 (1) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 32 มาตรา 39 และมาตรา 63 ส่วนคำวินิจฉัยที่สอง ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาบทบัญญัติตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว วินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 116 มาตรา 215 และมาตรา 216 ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 29 มาตรา 39 มาตรา 45 และมาตรา 63

ค) การวินิจฉัยกรณีบุคคลหรือพรรคการเมืองใช้สิทธิและเสรีภาพในทางการเมืองโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีพิจารณาคำร้องที่เกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 2 ครั้ง ปรากฏในคำสั่งที่ 41/2556 และคำสั่งที่ 44/2556 โดยในคำสั่งแรก ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาการชุมนุมและการปราศรัยของนายสุเทพ เทือกสุบรรณ และ พรรคประชาธิปัตย์ โดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นการใช้เสรีภาพในการชุมนุมตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้

ส่วนคำสั่งที่สอง ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเห็นว่า การที่พลเอกปรีชา เขี่ยมสุพรรณ กับนายสุเทพ เทือกสุบรรณ กับคณะ ร่วมกันกระทำการต่าง ๆ⁶ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าเป็นเพียงการปราศรัยในที่ชุมนุม โดยในขณะยื่นคำร้องยังไม่ปรากฏการกระทำที่เป็นรูปธรรม และข้อเท็จจริงตามคำร้องยังไม่ปรากฏมูลกรณีเพียงพอที่แสดงให้ศาลเห็นว่า เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 68 วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้วินิจฉัยเนื่องจากกรณีดังกล่าวยังไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญมาตรา 68 วรรคสอง

สถิติคดีเกี่ยวกับการชุมนุมที่เกิดขึ้นในศาลรัฐธรรมนูญ ในรอบ 13 ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ พ.ศ. 2545 – พ.ศ. 2557 มีรายละเอียดตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนคำวินิจฉัยและคำสั่งที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมของศาลรัฐธรรมนูญ		
พ.ศ.	คำวินิจฉัย	คำสั่ง
2545	1	-
2546	-	-

⁶ กระทำการอ่านประกาศปฏิวัติยึดอำนาจโดยประชาชน ด้วยการให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมหยุดพักงาน และให้ผู้บัญชาการทหารทุกเหล่าทัพ ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงไปพบเสนาธิการร่วมกองทัพบประชาชนโค่นระบอบทักษิณ ภายใน 4 ชั่วโมง หากไม่ปฏิบัติตามจะนำประชาชนไปยิงกระทรวงต่างๆ และการที่นายสุเทพ เทือกสุบรรณ กับคณะ ได้ประกาศบนเวทีปราศรัยซึ่งถ่ายทอดภาพและเสียงไปยังเวทีต่างจังหวัดทั่วประเทศว่า ให้หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนหยุดงานในวันที่ 13-14 พฤศจิกายน และให้นักธุรกิจ ห้างร้านเอกชน ชะลอการค้าระหว่างกลางปี รวมทั้งให้ประชาชนใช้นกหวีดเป่าใส่บุคคลในคณะรัฐมนตรี

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนคำวินิจฉัยและคำสั่งที่เกี่ยวกับ เสรีภาพในการชุมนุมของศาลรัฐธรรมนูญ		
พ.ศ.	คำวินิจฉัย	คำสั่ง
2547	-	-
2548	-	-
2549	1	-
2550	-	-
2551	-	-
2552	2	-
2553	2	-
2554	2	-
2555	1	3
2556	-	12
2557*	-	4
ที่มา : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ *หมายเหตุ: ข้อมูลสิ้นสุด ณ เดือนพฤษภาคม		

จากตารางจะเห็นได้ว่า คดีความที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการชุมนุมขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีคำวินิจฉัยและคำสั่งจำนวนมากหลังจาก พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นช่วงหลังจากการเลือกตั้งมีรัฐบาลพลเรือนหลังจากเหตุการณ์รัฐประหาร

2) ศาลปกครอง

ศาลปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาตรา 9 มีอำนาจหน้าที่ 6 ประการ คือ 1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ 2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร 3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร 4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง 5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด 6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

บทบาทของศาลปกครองในเรื่องสิทธิเสรีภาพจากการชุมนุม ที่ได้จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครอง จะพบว่า มีลักษณะของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม โดยเป็นการวินิจฉัยการกระทำทางปกครองในการสลายการชุมนุมของตำรวจว่าเป็นการละเมิดหรือไม่ ศาลปกครอง

ได้วินิจฉัย 2 กรณี คือ คดีหมายเลขแดงที่ อ.711/2555 วันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555 กรณีเจ้าพนักงานตำรวจสลายการชุมนุมกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการก่อสร้างท่าส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย และในคดีหมายเลขดำที่ 1569/2552 กรณีตำรวจสลายการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยที่ล้อมสภา โดยทั้งสองกรณีศาลวินิจฉัยว่าการกระทำของเจ้าพนักงานตำรวจเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานตำรวจอยู่ในสังกัด จึงต้องรับผิดชอบค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

สถิติคดีเกี่ยวกับการชุมนุมที่เกิดขึ้นในศาลปกครองในรอบ 14 ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ พ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2557 มีรายละเอียดตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 แสดงจำนวนคดีที่เข้าสู่ศาลปกครอง		
พ.ศ.	ศาลปกครองชั้นต้น	ศาลปกครองสูงสุด
2544	-	-
2545	-	-
2546	1	-
2547	-	-
2548	-	-
2549	3	1
2550	1	-
2551	7	3
2552	9	2
2553	7	2

ตารางที่ 2 แสดงจำนวนคดีที่เข้าสู่ศาลปกครอง		
พ.ศ.	ศาลปกครองชั้นต้น	ศาลปกครองสูงสุด
2554	1	-
2555	2	-
2556	9	-
2557*	4	-
ที่มา : สำนักงานศาลปกครอง		
*หมายเหตุ: ข้อมูลสิ้นสุด ณ เดือนพฤษภาคม		

จากตารางจะเห็นว่าข้อขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมที่เกิดขึ้นในศาลปกครองส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์รัฐประหารในปี 2549 เป็นต้นมา ที่มีจำนวนมากกว่าช่วงก่อนหน้านั้นอย่างเห็นได้ชัด

3) ศาลยุติธรรม

ตามรัฐธรรมนูญได้บัญญัติในมาตรา 218 ว่า ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น นอกจากนี้ศาลยุติธรรมมีสามชั้นคือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา โดยศาลชั้นต้น ได้แก่ ศาลแพ่ง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ศาลแพ่งธนบุรี ศาลอาญา ศาลอาญากฎหมายได้ ศาลอาญาธนบุรี ศาลจังหวัด ศาลแขวง ส่วนศาลอุทธรณ์ ได้แก่ ศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค จะเห็นได้ว่าศาลยุติธรรมมีขอบเขตของอำนาจหน้าที่กว้างขวางกว่าศาลอื่นๆ มาก

บทบาทของศาลยุติธรรมในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมนั้น ปรากฏอย่างเด่นชัดในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ในยุคของความขัดแย้งทางการเมืองของ

ประเทศ โดยมีบทบาทในด้านคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม โดยการสั่งให้ฝ่ายรัฐชดใช้เงินให้ผู้ชุมนุมกรณีละเมิดอันเนื่องจากการสลายการชุมนุม โดยการสั่งห้ามรัฐดำเนินการบางอย่างต่อกลุ่มผู้ชุมนุม โดยการยกฟ้องในหลายกรณี เช่น กรณีคนงานไทรอัมพ์ฯ ชุมนุมหน้ารัฐสภา⁷ และยังมีบทบาทในด้านที่เป็นอุปสรรคต่อการชุมนุม โดยการพิพากษาลงโทษกลุ่มผู้ชุมนุมตามความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายจราจรทางบก กฎหมายทางหลวง เช่น ฐานก่อความวุ่นวายในบ้านเมือง ฐานปิดกั้นทางหลวงในลักษณะที่อาจเกิดอันตราย ฐานจอดรถกีดขวางจราจร เป็นต้น

สำหรับบทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม มีตัวอย่างของคดีความดังนี้

ก) การสั่งให้ฝ่ายรัฐชดใช้เงินให้ผู้ชุมนุมกรณีละเมิดอันเนื่องจากการสลายการชุมนุม เช่น จากเหตุการณ์สลายม็อบ นปช. เมื่อเดือน เมษายน พ.ศ. 2552 มีผู้ร่วมชุมนุมได้รับบาดเจ็บจำนวนมาก ต่อมานายไสว ทองคุ้ม และนายสนอง พานทอง ผู้ร่วมชุมนุมที่ได้รับบาดเจ็บจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นโจทก์ที่ 1-2 ยื่นฟ้องต่อศาลแพ่งให้ดำเนินคดีจำเลย 5 ราย ได้แก่ จำเลยที่ 1 สำนักราชเลขาธิการ จำเลยที่ 2 กองบัญชาการกองทัพบกไทย จำเลยที่ 3 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น จำเลยที่ 4 พล.อ.ทรงกิตติ จักกาบาตร์ และจำเลยที่ 5 กองทัพบก ในข้อหาละเมิดเรียกค่าเสียหาย 2,857,534 บาท และ 2,245,205 บาท ตามลำดับ ศาลรับฟ้องแค่จำเลยที่ 2 และจำเลยที่ 5 ก่อนมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2554 พิพากษาให้จำเลยที่ 2 และจำเลยที่ 5 ร่วมกันชำระเงินให้แก่โจทก์ที่ 1 เป็นเงิน 1,200,000 บาท และร่วมกันชำระเงินให้โจทก์ที่ 2 เป็นเงิน

⁷ สำนักข่าวประชาธรรม, “ศาลยกฟ้อง-กรณีลูกจ้างไทรอัมพ์ฯ ชุมนุมรัฐสภาปี 52 เตรียมฟ้องกลับ จนท.”, [ระบบออนไลน์], ที่มา: <http://prachatai.com/journal/2013/07/47634> (12 กุมภาพันธ์ 2557)

1,000,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันที่ 13 เมษายน พ.ศ. 2552 เป็นต้นไป กับให้จำเลยที่ 2 และที่ 5 ใช้ค่าฤชาธรรมเนียมแทนโจทก์ทั้งสอง ค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยก⁸

ข) ในส่วนของการสั่งห้ามรัฐดำเนินการบางอย่างต่อกลุ่มผู้ชุมนุม เช่น กรณีที่นายถาวร เสนเนียม แกนนำ กปปส. เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร รักษาการนายกรัฐมนตรี และร.มว.กลาโหม ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง รักษาการ ร.มว.แรงงาน ในฐานะ ผอ.ศรส. และ พล.ต.อ.อดุลย์ แสงสิงแก้ว ผบ.ตร. ในฐานะรองผอ.ศรส. เป็นจำเลยที่ 1-3 เรื่องละเมิด จากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และในจังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ ในบางอำเภอ เมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2557 ซึ่งให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 และออกข้อกำหนดตาม พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 9 และ 11 เมื่อวันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2557 โดยมีขอบและยังไม่มีเหตุจำเป็น โดยการออกประกาศและข้อกำหนดดังกล่าวเพื่อเป็นเครื่องกีดกันการใช้สิทธิของโจทก์ในการชุมนุมรวมทั้งเมื่อจำเลยที่ 1 มีการประกาศยุบสภาแล้วเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ต่อมาศาลได้พิพากษาว่า ห้ามจำเลยทั้งสามนำประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงมาใช้บังคับ เพื่อจะออกประกาศและข้อกำหนดตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยให้ข้อบังคับตามประกาศและข้อกำหนดดังกล่าวไม่มีผลบังคับต่อโจทก์และประชาชนนับแต่วันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2557 รวมทั้งไม่ให้จำเลยทั้งสามกระทำการดังต่อไปนี้ รวม 9 ข้อ ดังนี้

1. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามใช้หรือสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ใช้กำลังและ

⁸ ข่าวสดออนไลน์, คำพิพากษาศาลแพ่ง สั่งทบท.ชดใช้ชนปช. เพื่อยุบราบมือ, [ระบบออนไลน์], ที่มา: http://www.khaosod.co.th/view_news.php?newsid=TUROd01ERTJNVEI6TURnMU5BPT0= (20 กุมภาพันธ์ 2557)

หรืออาวุธเข้าสลายการชุมนุมของโจทก์และประชาชน ที่ชุมนุมโดยสงบและ
ปราศจากอาวุธ ตามรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 63
วรรคหนึ่ง 2. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามมีคำสั่งยึดหรืออายัดสินค้า เครื่องอุปโภค
บริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัตถุอื่นใดที่ได้ใช้หรือจะใช้สิ่งนั้น เพื่อการกระทำการ
หรือสนับสนุนของโจทก์และประชาชน 3. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามออกคำสั่ง
ตรวจค้น รื้อถอน หรือทำลายซึ่งอาคารสิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งกีดขวางของโจทก์
และประชาชน 4. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามสั่งการ ให้การซื้อขาย ใช้ หรือมีไว้ใน
ครอบครองซึ่งสินค้าเวชภัณฑ์ เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัสดุ
อุปกรณ์อย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งอาจใช้ในการชุมนุมของโจทก์และประชาชน
5. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามสั่งการ ห้ามกระทำการอย่างใด ๆ ที่เป็นการปิดการ
จราจร ปิดเส้นทางคมนาคม หรือกระทำการอื่นใดที่ทำให้ไม่อาจใช้เส้นทาง
คมนาคมได้ตามปกติในทุกเขตพื้นที่ที่โจทก์และประชาชนใช้ในการชุมนุม
6. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามประกาศกำหนดพื้นที่ที่ห้ามมีการชุมนุมของโจทก์
และประชาชนตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป 7. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามสั่งการห้ามการใช้
เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขในการใช้เส้นทาง
คมนาคม หรือการใช้ยานพาหนะของโจทก์และประชาชนในการชุมนุม
8. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามสั่งห้ามโจทก์และประชาชนใช้อาคาร หรือเข้าไป
หรืออยู่ในสถานที่ หรือห้ามเข้าไปในพื้นที่ใดๆ 9. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามสั่ง
ห้ามให้อพยพโจทก์และประชาชนออกจากพื้นที่การชุมนุม และห้ามมิให้ออก
คำสั่งห้ามโจทก์และประชาชนเข้าไปในพื้นที่ชุมนุม⁹

ในส่วนของบทบาทในด้านที่เป็นอุปสรรคต่อการชุมนุม มีตัวอย่างของ

⁹ โฟสทูเดย์, “คำพิพากษาศาลฎีกาไม่ถอน พรก. แต่ห้ามสลายม็อบ”, [ระบบออนไลน์], ที่มา: www.posttoday.com/การเมือง/279039/คำพิพากษาศาลฎีกาไม่ถอนพรก-แต่ห้ามสลายม็อบ เปิดคำพิพากษาศาลแพ่งฉบับเต็ม ไม่เพิกถอนพรก.ฉุกเฉิน แต่สั่งห้ามนำประกาศ-ข้อกำหนดตามพรก.9 ข้อบังคับใช้กับผู้ชุมนุม (20 กุมภาพันธ์ 2557)

คดีความคือ กรณีการชุมนุมเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2550 ซึ่งมีกลุ่มประชาชนชุมนุมหน้ารัฐสภา เรียกร้องให้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ยุบการออกกฎหมายแบบเร่งด่วน โดยกลุ่มประชาชนดังกล่าวได้ยื่นรั้วรัฐสภาเข้าไปนั่งหน้าห้องประชุม ต่อมานักพัฒนาเอกชน 10 คนถูกยึดการส่งฟ้องฐานยุยงให้ประชาชนกระทำความผิด มั่วสุมก่อความวุ่นวายในบ้านเมือง และบุกรุกโดยใช้กำลังประทุษร้าย โดยในศาลชั้นต้น ศาลอาญารัชดา ตัดสินว่าจำเลยมีความผิดฐานชุมนุมมั่วสุม บุกรุก ใช้กำลังประทุษร้าย ส่วนข้อหากรบฏ ล้มล้างชาติขึ้นไม่ให้มีการออกกฎหมายนั้นให้ยกฟ้อง ตัดสินให้ลงโทษจำเลยที่ 1-4, 7, 8 ซึ่งถือเป็นผู้นำการชุมนุม จำคุก 2 ปี ปรับ 9,000 บาท ส่วนจำเลยที่ 5, 6, 9, 10 จำคุก 1 ปี ปรับ 9,000 บาท แต่จำเลยให้การเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา เป็นเหตุให้ลดโทษ จำเลยที่ 1-4, 7, 8 เหลือจำคุก 1 ปี 4 เดือน ปรับ 6,000 บาท จำเลยที่ 5, 6, 9, 10 ลดโทษเหลือจำคุก 8 เดือน ปรับ 6,000 บาท และเนื่องจากจำเลยไม่เคยกระทำความผิดมาก่อนและการกระทำครั้งนี้เพื่อประโยชน์ของชาติบ้านเมือง ให้รอการลงโทษ 2 ปี ¹⁰ แต่อย่างไรก็ตาม ในวันที่ 26 พฤศจิกายน 2557 ศาลอุทธรณ์พิจารณาพิพากษาให้ยกฟ้องคดีดังกล่าว

สถิติคดีเกี่ยวกับการชุมนุมที่เกิดขึ้นในศาลยุติธรรมในรอบ 11 ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2556 มีรายละเอียดตามตารางดังต่อไปนี้

¹⁰ สำนักข่าวประชาไท, จำคุก 2 ปี-รอลงอาญา คดีนักกิจกรรมปิ่นสภา ด้าน กม.สนช. ฐานชุมนุมมั่วสุม-บุกรุก-ใช้กำลังประทุษร้าย, [ระบบออนไลน์], ที่มา: <http://prachatai.com/journal/2013/03/45996> (20 กุมภาพันธ์ 2557)

ตารางที่ 3 แสดงจำนวนคดีความที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาล
ยุติธรรม

พ.ศ.	ข้อหาที่ขึ้นสู่การพิจารณา			
	พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน	พระราชบัญญัติความมั่นคงภายในราชอาณาจักร	ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง ม.215 - ม.216 ตามประมวลกฎหมายอาญา	ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐ ม. 113 - ม.129 ตามประมวลกฎหมายอาญา
2546	-	-	272	13
2547	-	-	215	23
2548	-	-	97	40
2549	6	-	93	61
2550	-	-	121	46
2551	3	-	97	186
2552	1	-	117	72
2553	362	-	103	152
2554	13	-	47	101
2555	1	-	31	56
2556	3	1	39	60

ที่มา : สำนักงานศาลยุติธรรม

จากตารางจะเห็นได้ว่า ใน พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นช่วงรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการประกาศใช้กฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อปราบปรามการชุมนุมของแนวร่วมประชาชนต่อต้านเผด็จการ

แห่งชาติหรือ นปช. และมีการฟ้องร้องดำเนินคดีเป็นจำนวนมาก แต่การฟ้องร้องดำเนินคดี ตามความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง ม.215 - ม.216 มีแนวโน้มลดน้อยลง ซึ่งสวนทางกับการชุมนุมที่มีมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

ร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

1) พัฒนาการของการร่างกฎหมาย

แม้ว่าประเทศไทยในปัจจุบัน ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะโดยตรงบังคับใช้ก็ตาม แต่ในอดีตที่ผ่านมามีความพยายามในการร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ 4 ครั้ง คือ พ.ศ. 2498, พ.ศ. 2536, พ.ศ. 2550, พ.ศ. 2554

ใน พ.ศ. 2498 ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีแนวคิดที่จะตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมขึ้นมาบังคับใช้และได้มอบหมายให้คณะกรรมการกฤษฎีกายกร่าง “พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.” โดยได้ยกร่างกฎหมายดังกล่าวเสร็จสิ้นสมบูรณ์ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2499 แต่ทั้งนี้ไม่ได้นำเสนอร่างกฎหมายให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา โดยในร่างดังกล่าวบรรจบทมาตรากำหนดจำนวน 16 มาตรา กำหนดหลักการว่าการชุมนุมสาธารณะต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง ส่วนการเดินทางต้องยื่นคำขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่น้อยกว่า 72 ชั่วโมง หากไม่แจ้งหรือไม่ขออนุญาตต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย¹¹

¹¹ เรวดี มีวันดี, “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2538), หน้า 99-103.

ต่อมาภายหลังเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมืองขนาดใหญ่ หรือ เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ใน พ.ศ. 2535 คณะทำงานยกร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยกฎัยการศึก และกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินให้สอดคล้อง กับสถานการณ์ปัจจุบัน ได้ยก “ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.” เสร็จสิ้นเมื่อ พ.ศ. 2536 และได้เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนา กฎหมาย โดยเป็นการกำหนดหลักการทางกฎหมายว่าให้ผู้จัดการชุมนุม ต้องแจ้งล่วงหน้าต่อหัวหน้าสถานีตำรวจท้องที่ก่อนการชุมนุมไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง และจำกัดเวลาในการชุมนุมในที่สาธารณะ ประกอบกับให้หัวหน้า สถานีตำรวจประจำท้องที่มีอำนาจสั่งให้เลิกชุมนุมหากปรากฏพฤติการณ์ ตามที่กฎหมายกำหนด และให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปตาม ขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด แต่อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายฉบับนี้ ยังไม่ได้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ¹²

ในวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุม สาธารณะได้บรรจุในระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 44/2550 โดยการนำเสนอของ พลตำรวจเอกอิสระพันธุ์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะ ซึ่งร่างกฎหมายดังกล่าว มีชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ.” มีจำนวน 20 มาตรา โดยร่างกฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาคำขอ อนุญาตชุมนุมในที่สาธารณะ และให้ผู้ที่จัดการชุมนุมต้องได้รับอนุญาต จากคณะกรรมการก่อนทุกครั้ง หากไม่ยื่นคำขอ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ภายหลังจากนั้น ใน พ.ศ. 2554 ก็มีการนำเสนอร่างกฎหมายว่าด้วย

¹² วารุณี วัฒนประดิษฐ์, “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ”, (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 122.

การประชุมสมัชชาสาธารณะเข้าสภาผู้แทนราษฎรอีก 5 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการประชุมในที่สาธารณะ พ.ศ. โดยนายจุมพฏ บุญใหญ่กับคณะ ร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. โดยนายสถาพร มณีรัตน์กับคณะ พระราชบัญญัติการบริหารการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. โดยนางสาวผ่องศรี ธาราภูมิ ร่างพระราชบัญญัติการประชุมสมัชชาสาธารณะ พ.ศ. โดยคณะรัฐมนตรี และ ร่างพระราชบัญญัติการประชุมสมัชชาสาธารณะและการเดินขบวน พ.ศ. โดยนายพีรพันธุ์ พาลุสุขกับคณะ นอกจากนี้ยังมีการร่างพระราชบัญญัติการประชุมสมัชชาสาธารณะและการเคลื่อนไหวขบวน พ.ศ. ภายใต้โครงการศึกษาแนวทางการสร้างเสริมสุขภาพะในการชุมนุมสาธารณะ โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ที่มี ผศ.ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา เป็นหัวหน้าโครงการ

ภายหลังจากการนั้น เมื่อวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2554 สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติการประชุมสมัชชาสาธารณะ พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ และประธานสภาได้ส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป แต่เนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 เป็นเหตุให้วุฒิสภาไม่สามารถดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่อไปได้ อีกทั้งมีรัฐบาลชุดใหม่ซึ่งตามกฎหมาย รัฐบาลใหม่ต้องยืนยันร่างกฎหมายเดิมภายใน 60 วัน นับแต่เข้ามาเป็นรัฐบาล ภายหลังจากการเลือกตั้งไม่ได้ยืนยันร่างกฎหมายฉบับนี้ได้ตามกรอบเวลา ทำให้ร่างกฎหมายตกไป

2) สาระสำคัญของร่างกฎหมาย 6 ฉบับ

ในช่วงระยะเวลาประมาณ 5 ปี นับตั้งแต่ พ.ศ. 2550 ถึง พ.ศ. 2554” มีร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ ปรากฏออกมาสู่สาธารณะและ

การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร รวมแล้วจำนวน 6 ร่างด้วยกัน ดังนี้ คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. โดยนายจุมพฏ บุญใหญ่ กับคณะ นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2551

2. ร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. โดย นายสถาพร มณีรัตน์ กับคณะ นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552

3. ร่างพระราชบัญญัติการบริหารการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. โดย นางสาวผ่องศรี ธาราภูมิ กับคณะ นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2553

4. ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน พ.ศ. โดยนายพีรพันธุ์ พาลุสุข กับคณะ นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2554

5. ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. โดยคณะรัฐมนตรี สมัยอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเป็นนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ผ่านมติเห็นชอบสภาผู้แทนราษฎร

6. ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเคลื่อนไหว พ.ศ. ภายใต้โครงการศึกษาแนวทางการสร้างเสริมสุขภาพในการชุมนุมสาธารณะ โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ที่มี ผศ.ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา เป็นหัวหน้าโครงการ นำเสนอต่อสาธารณะเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2553

จากการศึกษาร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะทั้ง 6 ฉบับ พบว่ามีหลักการทางกฎหมายร่วมกันในหลายประเด็น เช่น การกำหนดคำนิยามของคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ที่สาธารณะ ผู้จัดให้มีการชุมนุม

เจ้าพนักงาน รัฐมนตรี การกำหนดว่าการชุมนุมต้องมีการแจ้งตามระยะเวลา และรายละเอียดที่กำหนดไว้ การกำหนดระยะเวลาของสถานที่ต้องห้ามของการชุมนุม เช่น พระบรมมหาราชวัง พระราชวัง พระตำหนัก โรงพยาบาล โรงเรียน สถานทูต ศาสนสถาน หรือการห้ามปิดสถานที่ราชการต่างๆ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ เป็นต้น การกำหนดห้ามอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการพกพาอาวุธหรือวัตถุอันตรายเข้าไปในที่ชุมนุม การกำหนดห้ามก่อความวุ่นวาย หรือความไม่สงบในบ้านเมือง หรือรบกวนการใช้ที่สาธารณะกินสมควร เป็นต้น การกำหนดให้ภาครัฐสามารถออกคำสั่งให้เลิกการชุมนุมได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด นอกจากนี้ยังมีการกำหนดบทลงโทษกรณีและผู้ชุมนุมฝ่าฝืน ไม่แจ้งก่อนการชุมนุม ผู้ชุมนุมฝ่าฝืนข้อห้ามต่างๆ ส่วนใหญ่มักจะมีโทษทางอาญาทั้งปรับและจำคุก

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะทั้งหมด นอกจากหลักการร่วมกันที่กล่าวมาแล้ว ก็สังเกตเห็นความแตกต่าง ความพิเศษ ความเฉพาะของร่างกฎหมายแต่ละฉบับ ที่ถูกกำหนดออกมาดังมีรายละเอียดรายฉบับดังต่อไปนี้

ร่างกฎหมายของสภาพร มณีรัตน์ กับร่างกฎหมายของผ่องศรี ธาราภูมิ มีสาระสำคัญและบทบัญญัติคล้ายคลึงกันมาก โดยมีหลักการทางกฎหมายร่วมกันดังที่กล่าวไปแล้ว ยังมีความแตกต่าง จากร่างกฎหมายอื่นๆ เป็นอย่างมากคือ พบว่าในมาตราสุดท้ายกำหนดว่าผู้ใดเข้าร่วมการชุมนุมในที่สาธารณะ โดยมีหรือพกพาอาวุธปืนหรือวัตถุระเบิดต้องระวางโทษเพิ่มเป็นสองเท่าของความผิดที่กฎหมายกำหนดไว้ (มาตรา 12, 14 ตามลำดับ) หากไปตรวจดูกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียม จะพบว่าในมาตรา 8 ทวิ ได้กำหนดว่าห้ามมิให้พาอาวุธปืนไปโดยเปิดเผย หรือพาไปในชุมนุมชนที่ได้จัดให้มีขึ้น เพื่อนมัสการ การรื่นเริง การมหรสพ หรือการอื่นใด มีการกำหนดโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี

และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท ดังนั้นตามร่างกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว จะมีบทลงโทษ จำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท

นอกจากนี้ยังพบว่า ร่างกฎหมายของพีรพันธุ์ พาลุสุข กับร่างกฎหมายของผศ.ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา มีสาระสำคัญคล้ายคลึงกัน โดยมีหลักการทางกฎหมายร่วมกันดังที่กล่าวไปแล้ว ยังมีความแตกต่าง ความพิเศษ ความเฉพาะของร่างกฎหมายที่แตกต่างจากร่างกฎหมายอื่นๆ เป็นอย่างมาก ดังต่อไปนี้

1) ในคำนิยาม มีการให้ความหมายของ การอำพรางตน การบังคับทางปกครอง (มาตรา 3, 3)

2) ในบททั่วไป มีการกำหนดถึงหลักการคุ้มครองตัวแทนหนังสือพิมพ์ หรือสื่อมวลชนในการเข้าร่วมสังเกตการณ์ บันทึกภาพหรือเสียง และรายงานสถานการณ์ โดยให้แจ้งชื่อและองค์กรที่ตนเองสังกัดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และมีหน้าที่แสดงบัตรประจำตัวและสวมปลอกแขนสื่อมวลชนตลอดเวลา (มาตรา 7, 7) มีการกำหนดห้ามการกระทำใดๆ เพื่อขัดขวางการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินทาง (มาตรา 8, 8) มีการกำหนดห้ามผู้สวมเครื่องแบบราชการหรือลักษณะเช่นเดียวกันเข้าร่วมการชุมนุมเพื่อการเรียกร้องทางการเมือง (มาตรา 9, 9) มีการกำหนดห้ามผู้เข้าร่วมชุมนุมกระทำการอำพรางตน (มาตรา 10, 10) มีการกำหนดว่าการชุมนุมหรือการเดินทางที่ชอบด้วยกฎหมายไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย 4 ฉบับ คือ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง กฎหมายว่าด้วยทางหลวง กฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก และกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาด (มาตรา 12, 13)

3) การจัดให้มีอาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุม ต้องแจ้งรายชื่อและจำนวนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครมีหน้าที่ใส่ปลอกแขนอาสา

สมัครตลอดเวลาการประชุม (มาตรา 16, 17)

4) กำหนดให้อำนาจผู้จัดการชุมนุมในการห้ามบุคคลเข้าร่วมชุมนุม และให้ออกจากการชุมนุมทันที ในกรณีพบพาอาวุธเข้ามา กรณีแต่งกาย เครื่องแบบราชการ กรณีอำพรางตนเข้ามา (มาตรา 18, 20)

5) กำหนดหมวดว่าด้วยการสลายการชุมนุมสาธารณะหรือการเดิน ขบวน ประกอบด้วยส่วนที่ 1 มาตรการบังคับทางปกครอง และส่วนที่ 2 ขั้นตอนการบังคับทางปกครอง แต่ในร่างกฎหมายของจันทจิรา มีส่วนที่ 3 การบังคับทางปกครองโดยตรง และส่วนที่ 4 การบังคับทางปกครองในกรณี เร่งด่วน ด้วย โดยในหมวดนี้ เป็นการกำหนดว่าการสลายการชุมนุมเป็นการ บังคับทางปกครอง โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน เงื่อนไข และ ข้อห้ามต่างๆ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการ สลายการชุมนุม โดยในร่างกฎหมายของจันทจิรา ได้กำหนดข้อห้ามใช้อาวุธ ปืนหรือวัตถุระเบิดในการดำเนินการสลายการชุมนุม (มาตรา 35) หากพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่าฝืนมีโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปีและปรับตั้งแต่ สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท (มาตรา 48)

6) ในบทกำหนดโทษ ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับ มีการใช้โทษค่าปรับ ทางปกครอง 50,000 ถึง 100,000 บาท โดยไม่มีโทษทางอาญา

ส่วนร่างกฎหมายของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีหลักการทางกฎหมายร่วมกัน ดังที่กล่าวไปแล้ว ยังมีความแตกต่าง ความพิเศษ ความเฉพาะของร่าง กฎหมายที่แตกต่างจากร่างกฎหมายอื่นๆ คือ ไม่มีการกำหนดหลักการแจ้ง แต่ให้หลักการอนุญาตในการชุมนุม โดยการชุมนุมในแต่ละครั้งต้องยื่นคำขอ ต่อคณะกรรมการพิจารณาคำขออนุญาตการชุมนุมในที่สาธารณะพิจารณา โดยในกรุงเทพมหานคร มีผู้บัญชาการกองบัญชาการตำรวจนครบาลเป็น ประธาน ผู้แทนจากกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธาน ผู้แทนสำนักข่าว กรองแห่งชาติ ผู้แทนศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย

ผู้แทนกองบัญชาการตำรวจสันติบาล ผู้บังคับการกองบังคับการตำรวจนครบาลที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบสถานที่ชุมนุม ผู้บังคับการกองบังคับการตำรวจปฏิบัติการพิเศษ ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้บังคับการกองบังคับการอำนวยการ กองบัญชาการตำรวจนครบาลเป็นกรรมการและเลขานุการ ส่วนในต่างจังหวัดคณะกรรมการฯ ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดเป็นรองประธานนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด อัยการจังหวัด นายอำเภอที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบสถานที่ชุมนุม เป็นกรรมการและปลัดจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ (มาตรา 8)

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญาให้กับเจ้าหน้าที่หรือผู้ใช้อำนาจในการสลายการชุมนุม เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เกินกว่าเหตุหรือไม่เกินความจำเป็น แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ที่ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ (มาตรา 16)

ร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของคณะรัฐมนตรี ฉบับที่ผ่านมติเห็นชอบสภาผู้แทนราษฎร มีหลักการทางกฎหมายร่วมกันดังที่กล่าวไปแล้ว ยังมีความแตกต่าง ความพิเศษ ความเฉพาะของร่างกฎหมายที่แตกต่างกันจากร่างกฎหมายอื่นๆ ดังต่อไปนี้

1) การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะได้ (มาตรา 10)

2) การกำหนดให้ศาลมีอำนาจพิจารณาคำขอเพื่อให้มีคำสั่งห้ามการชุมนุม (มาตรา 14) มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำขอผ่อนผันกำหนดระยะเวลาการแจ้งการชุมนุม (มาตรา 15) มีอำนาจพิจารณาคำขอให้มีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะ (มาตรา 26)

3) ข้อถกเถียงหลักในร่างกฎหมาย

การมีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะถือได้ว่าเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นต่อสังคมไทยเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากสถานการณ์ในปัจจุบันประเทศไทยมีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ทั้งในด้านปริมาณคนเข้าร่วม ด้านจำนวนครั้งที่เกิดขึ้น ด้านระยะเวลาการชุมนุม รวมถึงในด้านพื้นที่ที่เกิดขึ้นด้วย ซึ่งการชุมนุมแต่ละครั้งมีความแตกต่างหลากหลายของข้อเสนอ ข้อเรียกร้อง การรณรงค์ อันทำให้เป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมไปถึงสร้างผลกระทบให้กับประชาชนทั่วไป บ้านเรือนร้านค้า ที่อยู่ใกล้พื้นที่ชุมนุม นอกจากนี้ยังเกิดปัญหาในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่เข้าไปควบคุมตัว จับกุม ดำเนินคดีความกับผู้ชุมนุมในข้อหาที่ไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย มากมายหลายต่อหลายคดี จากปรากฏการณ์การชุมนุมที่สังเกตเห็นได้ในสื่อสารมวลชนในปัจจุบันสามารถเห็นปัญหาได้ทั้งสองด้าน คือ ทั้งด้านผู้ชุมนุมใช้เสรีภาพในการชุมนุมจนก่อให้เกิดผลกระทบต่อสาธารณะ ทั้งด้านการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเกินขอบเขตตามกฎหมาย จึงทำให้ประเทศไทยมีความจำเป็นอย่างมากในปัจจุบันที่จะมีหลักเกณฑ์อะไรบางอย่างที่เป็นข้อตกลงร่วมให้การชุมนุมไม่กระทบต่อสาธารณะมากเกินไป

จากสภาพการณ์ดังกล่าวได้เกิดแนวคิดในการร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะในช่วง พ.ศ. 2536, พ.ศ. 2550, พ.ศ. 2554 (รายละเอียดปรากฏในหัวข้อที่ผ่านมา) ซึ่งสังเกตเห็นว่ามักจะเป็นช่วงหลังจากการเกิดการชุมนุมขนาดใหญ่ที่สร้างผลกระทบให้กับสาธารณะมากๆ โดยในแต่ละร่างกฎหมายที่ถูกเผยแพร่เข้าสู่สาธารณะและเข้าสู่กระบวนการพิจารณา ร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งในแต่ละครั้งก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์และข้อเสนอแนะต่อตัวร่างกฎหมายมากมายหลายประเด็น ซึ่งในที่นี้จะขอนำเสนอเฉพาะประเด็นสำคัญที่นำขึ้นมากถกเถียงกันเพื่อให้มุมมองต่างๆ

ต่อกฎหมายว่าเป็นไปในทิศทางใด ดังต่อไปนี้

3.1) สถานที่ต้องห้ามเข้าไปชุมนุม/ห้ามกีดขวางทางเข้าออก

สำหรับสถานที่ที่ต้องห้ามชุมนุมห้ามกีดขวางทางเข้าออก เท่าที่ตรวจสอบจากร่างกฎหมายต่างๆ จะเห็นว่า มี 5 ส่วนคือ 1) สถานที่ประทับของ พระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระราชทายาท สถานที่พำนักของผู้สำเร็จราชการ 2) รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล และหน่วยงานของรัฐ 3) ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ 4) โรงพยาบาล สถานศึกษา และ ศาสนสถาน และ 5) สถานที่ทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ หากพิจารณาจากสถานที่ดังกล่าว จะเห็นว่าเป็นสถานที่ที่หากไปชุมนุมแล้วจะสร้างผลกระทบ 3 ส่วนที่สำคัญคือ ในข้อ 1) สร้างผลกระทบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ส่วนในข้อ 2) - 4) สร้างผลกระทบต่อสาธารณชน ส่วนข้อ 5) สร้างผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ในข้อ 2) เป็นสถานที่ที่ซึ่งปกติผู้ชุมนุมมักจะไปชุมนุมเรียกร้องอยู่แล้ว เนื่องจากเป็นสถานที่สำคัญที่เป็นที่อยู่ของบุคคลที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการนั้นๆ ที่อาจจะมีปัญหากับผู้ชุมนุม หรือเป็นผู้ที่มีอำนาจในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของผู้ชุมนุมตามข้อเรียกร้อง หากบัญญัติออกมาในลักษณะดังกล่าว จะไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงได้

3.2) ระบบการแจ้งการชุมนุม

หลักการแจ้งการชุมนุมนั้น ร่างกฎหมายฯ กำหนดว่าผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะจะต้องมีหนังสือแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มชุมนุมไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมงบ้าง 72 ชั่วโมงบ้าง หากมีความจำเป็นอาจจะใช้เวลาไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงบ้าง หากไม่แจ้งต้องระวางโทษไว้เช่น ปรับไม่เกิน 1,000 บาท เป็นต้น ซึ่งเป็นการกำหนดหลักการว่าการจัดการชุมนุมต้องแจ้ง กำหนดวิธีการแจ้งคือ ทำเป็นหนังสือ กำหนดระยะเวลาในการแจ้ง

ไม่เกินไปชั่วไฉน? รวมถึงการปรับเป็นตัวเงินหากไม่แจ้ง การกำหนดดังกล่าว จะเห็นได้ว่าในแง่หนึ่งเป็นการจัดระบบระเบียบของการชุมนุม รวมถึงการจัดเก็บข้อมูลสำหรับการบริหารสถานการณ์ของเจ้าหน้าที่ ในอีกด้านหนึ่ง เป็นการเพิ่มภาระให้กับกลุ่มผู้ชุมนุมยิ่งวิธีการแจ้งที่ให้แจ้งเป็นหนังสือด้วยแล้ว หากมีรายละเอียดแบบฟอร์มในการกรอกยิ่งมากยิ่งขึ้นสร้างภาระมากขึ้นไปอีก อันอาจจะเป็นข้อจำกัดของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมไปด้วยในตัว มีข้อเสนอแนะจากหลายฝ่ายแนะนำว่าควรมีหลาย ๆ ช่องทางในการแจ้งเช่น โทรศัพท์ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อสังคมออนไลน์ ประกอบกับการกำหนดให้มีค่าปรับเพียงไม่เกิน 1,000 บาท อาจจะทำให้ไม่ได้รับความร่วมมือกับกลุ่มผู้ชุมนุมในการแจ้งได้ โดยยอมเสียค่าปรับเมื่อเทียบกับการเสียเวลาเดินทางไปกรอกแบบฟอร์มเป็นหนังสือแล้วส่งให้กับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ

3.3) การจัดระบบกลุ่มผู้ชุมนุม

ในร่างกฎหมายในหลาย ๆ ฉบับ ได้จัดระบบกลุ่มผู้ชุมนุมไว้โดยแบ่งแยกเป็นประเภท ๆ เช่น ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม อาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุม (การ์ดอาสา) โดยมีการกำหนดหน้าที่ของแต่ละประเภทไว้เช่น ผู้จัดการชุมนุม มีหน้าที่อยู่ร่วมการชุมนุมตลอดระยะเวลา ดูแลรับผิดชอบการชุมนุมให้เป็นไปโดยความสงบและปราศจากอาวุธ ประกาศเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงาน เป็นต้น ส่วนผู้ชุมนุม มีหน้าที่ไม่พกพาอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ปิดบังอำพรางตน ไม่ใช้กำลัง ประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย ไม่บุกรุกหรือทำให้ทรัพย์สินผู้อื่นเสียหาย ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ อาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุม มีหน้าที่ช่วยเหลือในการดำเนินการชุมนุมหรือเคลื่อนขบวน โดยต้องสวมปลอกแขนอาสาสมัครตลอดเวลาการชุมนุม หากไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ก็มีบทกำหนดโทษเป็นโทษปรับหรือจำคุกในบางกรณีหากมีการฝ่าฝืน

ในแง่หนึ่งเห็นได้ว่าเป็นการจัดระเบียบของการชุมนุมให้มีความชัดเจนมากขึ้น ง่ายต่อการประสานงานของเจ้าหน้าที่ และสามารถแยกความรับผิดชอบในแต่ละส่วนได้ชัดเจน นอกจากนี้เป็นการกำหนดให้ชัดเจนขึ้นว่า การชุมนุมโดยสงบมีขอบเขตเช่นไร เช่น ไม่บุกกรุกหรือทำให้ทรัพย์สินผู้อื่นเสียหาย ไม่ปิดบังอำพรางตน ไม่ใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย แต่ในอีกด้านหนึ่งก็ทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมมีความรู้สึกว่ามีข้อบังคับต่อตนเองมากขึ้น และอาจจะได้รับโทษอีกด้วยหากฝ่าฝืน จึงอาจจะเป็นข้อจำกัดของการใช้เสรีภาพในการชุมนุม ผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดหน้าที่เพื่อให้การชุมนุมเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นสิ่งที่ดี แต่อาจจะมีหน้าที่บางข้อที่อาจจะมากเกินไป เช่น การปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ไม่ทำให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามก็มีโทษ สำหรับข้อหลังเป็นการให้ดุลพินิจกับเจ้าหน้าที่มากเกินไป ซึ่งถ้าดูจากเนื้อหาแล้วเทียบการชุมนุมทั่วไปก็ผิดตามข้อนี้ไปทั้งหมด

3.4) หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุม

สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมนั้น ในร่างกฎหมายหลายฉบับ ก็ได้กำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบดูแลการชุมนุมตั้งแต่การรับแจ้งว่าจะมีการชุมนุม ประสานงานกับกลุ่มผู้ชุมนุม การประกาศห้ามการชุมนุม ควบคุมการชุมนุม กำหนดเงื่อนไขการชุมนุม ออกคำสั่งให้กลุ่มผู้ชุมนุมปฏิบัติตาม การสั่งให้ยุติการชุมนุม การสลายการชุมนุม เป็นต้น นอกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้ว ร่างกฎหมายบางฉบับ ยังกำหนดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้วย ในส่วนของเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการชุมนุม ร่างกฎหมายได้กำหนดให้มีความเชี่ยวชาญ หรือได้รับการฝึกทักษะมาก่อนทั้งทางด้านจิตวิทยามวลชน

การใช้กำลัง การใช้อุปกรณ์ต่างๆ เช่น ก๊าซน้ำตา กระบอง โล่ เป็นต้น

หากเกิดกรณีที่เป็นการประชุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ตรงตามหลักการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ร่างกฎหมายก็กำหนดว่าพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสลายการชุมนุมได้โดยให้ดำเนินการตามแผนหรือแนวทางปฏิบัติตามที่ได้รับการรับรองจากคณะรัฐมนตรี เป็นขั้นเป็นตอนจากขั้นเบาที่สุดจนถึงขั้นสูงสุด ในแง่หนึ่งก็สามารถทำให้การสลายการชุมนุมสามารถกระทำได้ตามกฎหมาย ในอีกด้านหนึ่งหากตำรวจไม่กระทำการตามลำดับขั้นตอนที่ปรากฏในแผนหรือแนวทางปฏิบัติก็จะอาจถูกฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้อีกด้วย ซึ่งเคยมีคดีขึ้นสู่ศาลปกครองบ้างแล้ว ที่ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ชุมนุมเป็นจำนวนหลายล้านบาท แต่อย่างไรก็ตาม ในร่างกฎหมายส่วนใหญ่ไม่ได้กำหนดถึงรายละเอียดของแผนหรือแนวทางปฏิบัติว่าเป็นอย่างไร มีเนื้อหาอย่างไร การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ต้องยึดหลักใดบ้าง เช่น พอสมควรแก่เหตุ หลักความได้สัดส่วน เป็นต้น ซึ่งทำให้กลุ่มผู้ชุมนุม ไม่ทราบแผนหรือแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ได้ อันทำให้ไม่สามารถพิจารณาได้ว่าการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในแต่ละครั้ง ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่อย่างไร

บทสรุป

1) การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมตามระบบกฎหมายไทย

การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมตามระบบกฎหมายไทยนั้น จากการศึกษากฎหมายภายในประเทศทั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ กฎหมายท้องถิ่น พบว่าด้วยความสามารถในการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไทยยังไม่ได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เพียงแต่มีแนวคิดในการร่างกฎหมายเพียงเท่านั้น และข้อจำกัดของอำนาจ

หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญในการให้การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมของไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันไว้อย่างชัดเจน

ประเทศไทยได้บัญญัติหลักการในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศไทยตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยรัฐธรรมนูญทุกฉบับมักมีหลักการสำคัญเป็นไปในทางเดียวกัน คือ 1) กำหนดหลักการทั่วไปว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธ 2) กำหนดข้อยกเว้นไว้ 3 กรณีคือ กรณีแรกอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ กรณีที่สอง เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในสภาวะสงคราม และกรณีสุดท้าย เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

จะเห็นได้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนดข้อยกเว้นในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมเพียง 3 กรณี ดังที่กล่าวมาเท่านั้น แต่จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม พบว่ามีข้อจำกัดในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมอีกเป็นจำนวนมาก เช่น ประมวลกฎหมายอาญา ในความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงในราชอาณาจักร ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชน ความผิดต่อเสรีภาพ และชื่อเสียง หรือ พระราชบัญญัติอื่นๆ เช่น ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยจราจรทางบก กฎหมายว่าด้วยควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง กฎหมายว่าด้วยรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นต้น กฎหมายต่างๆ เหล่านี้ถือได้ว่าเป็นข้อจำกัดอันสำคัญของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมนอกเหนือจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากผู้

ชุมนุมราษฎรใช้ฟ้องร้องกล่าวโทษในหลายกรณี ในหลายพื้นที่ ซึ่งการเป็นคดีอาญาทำให้ผู้ชุมนุมต้องถูกจับและกักขัง หากไม่สามารถประกันตัวได้ก็ต้องอยู่ในสถานที่กักขังจนกว่าจะตัดสินคดีความ และยังตัดสินว่ามีความผิดด้วยแล้ว ก็ต้องถูกจำคุกเป็นระยะเวลายาวนานอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ข้อจำกัดในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในกรณีเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกจะถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่การออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกเท่าที่ผ่านมาในประเทศไทย ไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง เช่น กรณีประกาศกฎอัยการศึกเพื่อยึดอำนาจการปกครองประเทศใน พ.ศ. 2549 หรือ ใน พ.ศ. 2557 การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อสลายการชุมนุม พ.ศ. 2553 เป็นต้น โดยพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 จะประกาศใช้ก็ต่อเมื่ออยู่ในภาวะศึกสงครามหรือการจลาจลขึ้นแล้วเท่านั้น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 จะประกาศใช้ก็ต่อเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการใช้มาตรการพิเศษเพื่อแก้ไขสถานการณ์เท่านั้น

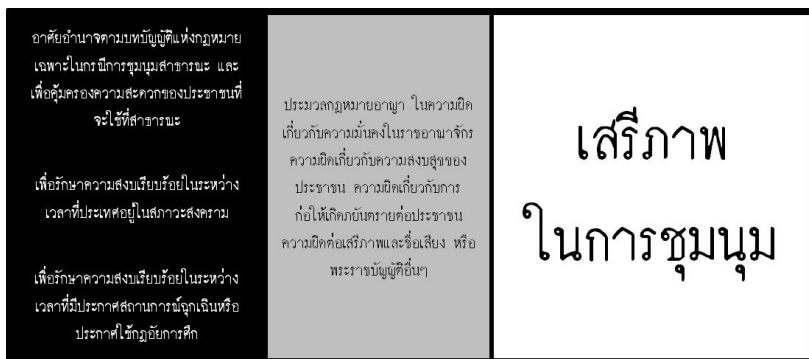
ในขณะที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะในการบริหารจัดการชุมนุม รัฐบาลก็มักใช้กฎหมายความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ในการเข้าบริหารจัดการการชุมนุมทางการเมืองขนาดใหญ่ในหลายครั้ง โดยเป็นการอ้างว่าสถานการณ์การชุมนุมทางการเมืองขนาดใหญ่ เป็นสถานการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเกิดขึ้นแต่ยังไม่มีมีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์หรือสถานการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานานทั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมาย

ให้ “กอ.รมน.” เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกัน ปรามปราม ระวัง ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้ ซึ่งปัญหาของการใช้กฎหมายฉบับนี้ที่สำคัญคือ มีลักษณะเช่นเดียวกับการประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการใช้กฎหมายฉบับนี้ในการบริหารจัดการเหตุการณ์ใน 3 จังหวัดภาคใต้

นอกจากปัญหาการประกาศใช้ผิดเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้วยังพบว่า การใช้กฎหมายพิเศษสำหรับการจัดการกับผู้ชุมนุม 3 ฉบับดังกล่าวมาข้างต้น มักจะมีการออกข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำต่างๆ ภายใต้กฎหมายดังกล่าว ซึ่งตามกฎหมายไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งทำให้ไม่สามารถนำเรื่องฟ้องเป็นคดีปกครองได้ จากเหตุนี้ทำให้ผู้ชุมนุมไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองได้อีกด้วย แต่กฎหมายเปิดช่องให้สามารถนำเรื่องดังกล่าวฟ้องต่อศาลยุติธรรมได้

จากที่กล่าวมา สามารถสรุปขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมายของไทยเป็นแผนภาพได้ตามภาพที่ 1 แสดงขอบเขตของการใช้เสรีภาพในการชุมนุม ดังนี้

แผนภาพที่ 1 แสดงขอบเขตของการใช้เสรีภาพในการชุมนุม



โดยสรุป จะเห็นได้ว่าในส่วนสี่ด้าเป็นข้อจำกัดที่ถูกกำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญ ในส่วนสี่เทาคือข้อจำกัดที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ส่วนสี่ขาวคือเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนที่เหลืออยู่ ซึ่งส่วนของสี่ดำได้อภิปรายไว้แล้วในตอนต้น ข้อจำกัดของการชุมนุมในส่วนที่เป็นสี่เทานั้นยังมีความคลุมเครือ บางบทมาตรายังคงถูกบังคับใช้กับผู้ชุมนุมอยู่แม้ว่าจะไม่ตรงกับวัตถุประสงค์และองค์ประกอบของความผิดตามกฎหมายก็ตาม ส่วนสี่ขาวที่เป็นเสรีภาพในการชุมนุมขอบเขตในปัจจุบันจึงเหลือน้อยเท่าที่ไม่อยู่ในข้อจำกัดทั้งสี่ดำและสี่เทา ซึ่งการจะเพิ่มขอบเขตเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนนั้น จำเป็นต้องทำให้ข้อจำกัดในส่วนของสี่เทามีความชัดเจนทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการที่จะไม่ใช้บทบัญญัติมาบังคับใช้กับบุคคลที่ใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ หรือใช้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่านั้นโดยคำนึงถึงหลักเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชน

2) ระบบการบริหารจัดการชุมนุมของประเทศไทย

ระบบการบริหารจัดการชุมนุมของประเทศไทยนั้น จากการศึกษาระบบกฎหมายไทย แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ และการวินิจฉัยของ

องค์กรตุลาการ พบว่า ประเทศไทยใช้ระบบการบริหารจัดการชุมนุมแบบควบคุมภายหลัง กล่าวคือ การชุมนุมในแต่ละครั้งของกลุ่มผู้ชุมนุมสามารถชุมนุมได้ทันทีโดยไม่ต้องแจ้งให้หน่วยงานภาครัฐทราบ และไม่ต้องขออนุญาตต่อหน่วยงานภาครัฐใดๆ ก่อนที่จะมีการชุมนุมเกิดขึ้นโดยสามารถอ้างสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ทันที เนื่องด้วยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้กลุ่มผู้ชุมนุมปฏิบัติตาม ดังนั้นเมื่อมีการชุมนุมเกิดขึ้น ณ สถานที่ใดๆ สถานที่ตำรวจที่ดูแลท้องที่นั้นๆ จึงค่อยเข้าไปบริหารจัดการชุมนุม ทั้งทางด้านการจราจร ความสงบเรียบร้อยในพื้นที่การชุมนุม และบริเวณโดยรอบ รวมถึงการทำแนวป้องกันสถานที่ราชการสำคัญ ที่คาดหมายว่ากลุ่มผู้ชุมนุมจะบุกยึด หรือปิดล้อม หากเกิดความจำเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงดำเนินการสลายการชุมนุม นอกจากสถานที่ตำรวจแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะเข้าไปบริหารจัดการด้านความสะอาดและสิ่งแวดลอม เช่น การบริการรถสุขาเคลื่อนที่ การทำความสะอาดภายหลังการชุมนุม เป็นต้น

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าสลายการชุมนุมโดยไม่กระทำการตามลำดับขั้นตอนที่ปรากฏในแผนหรือแนวทางปฏิบัติและทำให้ผู้ชุมนุมได้รับบาดเจ็บ หรือทรัพย์สินเสียหาย ก็จะถูกฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้อีกด้วย ซึ่งเคยมีคดีขึ้นสู่ศาลปกครองบ้างแล้ว ที่ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ชุมนุมเป็นจำนวนหลายล้านบาท ในประเด็นนี้ทำให้ช่วงหลังๆ สำนักงานตำรวจแห่งชาติมักจะนำเสนอให้รัฐบาลประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงภายในราชอาณาจักร หรือประกาศใช้กฎหมายบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อให้ไม่ต้องรับมือทางปกครอง หรือขึ้นศาลปกครองภายหลังการสลายการชุมนุม

3) แนวโน้มการวินิจฉัยคดีขององค์กรตุลาการประเทศไทย

แนวโน้มการวินิจฉัยคดีขององค์กรตุลาการประเทศไทยนั้น จากการศึกษาคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาขององค์กรตุลาการไทยทั้งศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลยุติธรรม พบว่า แนวโน้มการวินิจฉัยคดีขององค์กรตุลาการประเทศไทยไม่ชัดเจนและไม่ไปในทิศทางเดียวกัน โดยมีทั้งการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม และการรับรองเสรีภาพในการชุมนุม โดยศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองมีแนวโน้มที่จะวินิจฉัยรับรองเสรีภาพในการชุมนุม แต่จากสถิติคดีที่ขึ้นสู่ศาลมีจำนวนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับศาลยุติธรรม กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญมีคดีที่ขึ้นสู่ศาลมากที่สุดคือ 2 คดีต่อปี ส่วนศาลปกครองมีคดีที่ขึ้นสู่ศาลมากที่สุดแค่ 9 คดีต่อปีเท่านั้น เทียบไม่ได้กับศาลยุติธรรมที่มีคดีความที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมเป็นจำนวนหลายร้อยต่อปี ซึ่งศาลยุติธรรมเองก็มีแนวโน้มการวินิจฉัยทั้งจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในหลายคดี และการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมในหลายคดีเช่นเดียวกัน จึงทำให้ไม่สามารถสรุปได้อย่างชัดเจนว่ามีแนวโน้มไปทางใดทางหนึ่ง อย่างไรก็ตามการที่ศาลยุติธรรมรับฟ้องคดีอาญาต่อผู้ชุมนุมแม้ว่าภายหลังจะยกฟ้อง ได้สร้างผลกระทบให้กับผู้ชุมนุมทั้งเวลาและทรัพย์สิน ยิ่งผู้ที่ไม่สามารถประกันตัวเองได้ก็ยิ่งประสบความยากลำบาก

สาเหตุหนึ่งที่ทำให้แนวโน้มการวินิจฉัยคดีขององค์กรตุลาการประเทศไทยไม่ชัดเจนและไม่ไปในทิศทางเดียวกัน คือ การขาดกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติในการกำหนดรายละเอียดขั้นตอน ข้อกำหนดหลักเกณฑ์ หน่วยงานรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่ บทลงโทษไว้อย่างชัดเจน

เอกสารอ้างอิง

กนกศักดิ์ แก้วเทพ. “การต่อสู้ของชาวนาไทย ปี 2516-2519 สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย” ใน **เส้นทางชาวนาไทย รำลึก 25 ปี สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย** นฤมล ทับจุมพล, นิติรัตน์ ทรัพย์สมบุญ, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : มูลนิธิเด็ก, 2542.

กนกศักดิ์ แก้วเทพ. “บทวิเคราะห์สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย: การเคลื่อนไหวของชาวนาไทยยุคประชาธิปไตยเบิกบาน” **วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง** 2, 4 (เม.ย.-มิ.ย. 2526).

กรรณชฎา พูนพิช. “ประวัติศาสตร์ขบวนการสหภาพแรงงานไทย ยุคเริ่มต้นถึง พ.ศ. 2500” ใน **ประวัติศาสตร์แรงงานไทย ฉบับกึ่งศตวรรษกรรมกร**. กรุงเทพฯ : พิพิธภัณฑสถานแรงงานไทย, 2541.

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. **รายงานการวิจัยเรื่อง สุนทรียศาสตร์กับการเมืองภาคประชาชน**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

บัณฑิต จันทรโณกิจ และกลุ่มมรสุมชายขอบ. **เอกสารข้อเท็จจริงเบื้องต้นเกี่ยวกับเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง ระหว่างวันที่ 13-20 พฤษภาคม พ.ศ. 2553**, 2554.

ประภาส ปันตบแต่ง. “**การเมืองของขบวนการชาวนาบ้านด้านสิ่งแวดล้อมในสังคมไทย**”. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.

ประภาส ปันตบแต่ง. **การเมืองบนท้องถนน 99 วันสมัชชาคนจน และประวัติศาสตร์ การเดินขบวน ชุมนุมประท้วงในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2541.

ประภาส ปิ่นตบแต่ง. “การต่อสู้ของชาวนาไทย ปี 2475-2516” ใน **เส้นทางชาวนาไทย รำลึก 25 ปี สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย** นฤมล ทับจุมพล, นิติรัตน์ ทรัพย์สมบัติ, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: มูลนิธิเด็ก, 2542.

ไพโรจน์ พลเพชร. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ **ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

วารุณี วัฒนประดิษฐ์. “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

วิทยากร เชียงกุล. **วิเคราะห์และสรุปบทเรียนจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และ 6 ตุลาคม 2519**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ม.ป.ป.

ศูนย์ปฏิบัติการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ. **บทเรียนการปฏิบัติงานควบคุมฝูงชนของตำรวจ ปี พ.ศ. 2553**. กรุงเทพฯ: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, ม.ป.ป.

สังคีต พิริยะรังสรรค์. “การฟื้นตัวของขบวนการสหภาพแรงงานไทย พ.ศ. 2501-2519” ใน **ประวัติศาสตร์แรงงานไทย ฉบับกึ่งศตวรรษกรรมกร**. กรุงเทพฯ: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ, 2541.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. **รายงานการศึกษาเฉพาะกรณี การปฏิบัติงานควบคุมฝูงชนของตำรวจ พ.ศ. 2551**. กรุงเทพฯ: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2552.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. **คู่มือแนวทางปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมายกับ**

การชุมนุมโดยฝ่าฝืนกฎหมายสำหรับในการปฏิบัติหน้าที่ของ
เจ้าหน้าที่ตำรวจ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ตำรวจ, 2554.

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายอาญา

พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้าน
เมือง พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุน วัตถุระเบิดดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียม
พ.ศ. 2490

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอนที่ 95 ก หน้า 9. 20 กันยายน 2549.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนพิเศษ 55 ง หน้า 6. 14 เมษายน 2552.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 88 ตอนที่ 124 ฉบับพิเศษ หน้า 11. 18 พฤศจิกายน
2514 .



บทวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบกฎหมายและเสรีภาพ ในการชุมนุมของ 5 ประเทศ

สมชาย ปรีชาศิลปกุล

บทคัดย่อ

เสรีภาพในการชุมนุมถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งสำหรับการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย โดยแต่ละประเทศที่ยึดถือแนวคิดเสรีประชาธิปไตยต่างก็ได้ยอมรับให้การชุมนุมเป็นเสรีภาพประการหนึ่งในระบบกฎหมายของตน ซึ่งอาจมีการรับรองอยู่ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นๆ รวมทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญหลายฉบับก็ได้รับรองถึงเสรีภาพในการชุมนุมไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นสิ่งที่ต้องได้รับการเคารพ อย่างไรก็ตาม เสรีภาพในการชุมนุมก็ย่อมมีขอบเขตและข้อจำกัดเช่นเดียวกันกับเสรีภาพด้านอื่นๆ แต่การจะจัดวางเสรีภาพในการชุมนุมกับสังคมส่วนรวมนั้นก็เป็นประเด็นที่มีความยากลำบากไม่น้อย เนื่องจากการนิยามความหมาย ขอบเขตและการจำกัดเสรีภาพของการชุมนุมเป็นประเด็นที่มีแง่มุมต่างๆ เข้ามาพิจารณาประกอบอย่างกว้างขวางเพื่อให้เกิดการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมเกิดขึ้นโดยที่ยังคงคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกลุ่มอื่นๆ และผลประโยชน์ของสังคมโดยรวมควบคู่กันไป

บทความนี้จะทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบถึงรูปแบบการรับรองและการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของ 5 ประเทศ คือ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เกาหลีใต้และไทย

Abstract

Freedom of assembly is one of the fundamental principles in democracy. In democratic countries, freedom of assembly is guaranteed either by Constitution or law as well as by international agreements. However, exercise of freedom of assembly is also subject to condition and limitation. Designing the regime of freedom of assembly, either in term of definition, sphere of application and limitation, does not go without difficulty. Many factors have to be taken into account in order to conciliate freedom of assembly with rights and liberties of others as well as public interest.

This article will examine the regime of freedom of assembly in five countries which are France, United States of America, Japan, South Korea and Thailand.

บทนำ

เสรีภาพในการชุมนุมถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยแต่ละประเทศที่ยึดถือแนวคิดเสรีประชาธิปไตยต่างก็ได้ยอมรับให้การชุมนุมเป็นเสรีภาพประการหนึ่งในระบบกฎหมายของตน ซึ่งอาจมีการรับรองอยู่ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นๆ รวมทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญหลายฉบับก็ได้รับรองถึงเสรีภาพในการชุมนุมไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นสิ่งที่ต้องได้รับการเคารพ อย่างไรก็ตาม เสรีภาพในการชุมนุมก็ย่อมมีขอบเขตและข้อจำกัดเช่นเดียวกันกับเสรีภาพด้านอื่นๆ ซึ่งต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมควบคู่ไปพร้อมกัน แต่การจะ

จัดวางเสรีภาพในการชุมนุมกับสังคมส่วนรวมนั้นก็เป็นประเด็นที่มีความยากลำบาก ไม่น้อย เนื่องจากการนิยามความหมาย ขอบเขตและการจำกัดเสรีภาพของการชุมนุมเป็นประเด็นที่มีแง่มุมต่างๆ เข้ามาพิจารณาประกอบอย่างกว้างขวาง

หากพิจารณาจากประสบการณ์ของประเทศต่างๆ คือฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เกาหลีใต้และไทย จะพบว่าปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อเนื้อหาและรูปแบบของการชุมนุมที่เกิดขึ้นใน 3 ประเด็นสำคัญ คือ ความมีเสถียรภาพของระบบการเมือง สำเนียงร่วมทางสังคม และความไว้วางใจต่อกลไกรัฐ

โดยความมีเสถียรภาพของระบบการเมือง หมายความว่า ความเห็นพ้องต่อสถาบันการเมืองในหัวเวลานั้นๆ ของผู้คนในสังคมว่า มีความยอมรับต่อระบบการเมืองมากหรือน้อยเพียงใด หากยังไม่มี การยอมรับเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางแล้วก็อาจมีการโต้แย้งต่อระบบการเมืองที่เป็นอยู่ เสถียรภาพของระบบการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำก็สามารถส่งผลต่อการชุมนุมอย่างมาก อันทำให้การชุมนุมอาจเป็นทั้งที่อยู่ภายในระบบการเมืองหรือมุ่งเปลี่ยนระบบการเมือง

สำหรับสำเนียงร่วมทางสังคม จะเป็นการแสดงออกทรรคนะของประชาชนภายในสังคมว่า มีความรู้สึกร่วมหรือมีการแบ่งแยกออกเป็นฝักฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากจุดยืนในทางการเมืองซึ่งอาจปรากฏในหลายรูปแบบ เช่น ระหว่างฝ่ายสนับสนุนระบอบกษัตริย์/ฝ่ายสนับสนุนสาธารณรัฐ หรืออาจเป็นทรรคนะต่อกลุ่มบุคคลต่างๆ ในสังคมว่า กลุ่มเหล่านั้นได้รับการยอมรับและมีความเป็นกลุ่มร่วมกับคนกลุ่มอื่นหรือไม่ ซึ่งอาจปรากฏขึ้นในกรณีของชนกลุ่มน้อย กลุ่มชาติพันธุ์ เป็นต้น หากสังคมใดมีระดับสำเนียงร่วมทางสังคมในระดับต่ำ โดยไม่ยอมรับการดำรงอยู่ร่วมกัน หรือมีความเกลียดชังระหว่างกันสูงก็อาจส่งผลกระทบต่อเนื้อหาและรูปแบบของ

การชุมนุมอย่างสำคัญ

ความไว้วางใจต่อกลไกรัฐ หมายถึง ระดับความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการรับมือกับการชุมนุมว่ามีความเป็นอิสระความเป็นกลาง สามารถถูกตรวจสอบได้มากน้อยหรือไม่ จะพบว่า หากความไว้วางใจต่อกลไกรัฐมีอยู่ในระดับสูงก็จะส่งผลให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมยอมรับความเห็น คำสั่งหรือปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่รัฐ แต่ถ้าประชาชนมีความไว้วางใจต่อกลไกรัฐในระดับต่ำก็อาจทำให้เปลี่ยนการชุมนุมไปเป็นความขัดแย้งระหว่างผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่รัฐได้โดยง่าย และอาจทำให้การชุมนุมเปลี่ยนไปสู่ความรุนแรงอันส่งผลกระทบต่อที่กว้างขวางติดตามมา

ซึ่งในประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยก็อาจให้การรับรองกับเสรีภาพในการชุมนุมในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป บางประเทศได้ให้การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้อย่างสมบูรณ์ ขณะที่บางประเทศอาจมีการจำกัดการชุมนุมซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อส่วนรวมเพื่อนำไปสู่การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวไม่ให้ส่งผลกระทบต่อความรุนแรงบังเกิดขึ้น รวมทั้งระบบกฎหมายในการจัดการกับการชุมนุมก็อาจมีลักษณะที่ไม่เหมือนกันทั้งระบบแต่อย่างใด แม้ว่าโดยทั่วไปแล้วการให้ความหมายต่อเสรีภาพในการชุมนุมจะมีลักษณะสำคัญร่วมกัน ด้วยการยอมรับว่าการรวมตัวกันของกลุ่มคนในการแสดงความเห็นทางการเมืองอย่างสงบ ถือเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ดังปรากฏทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญของหลายประเทศ ซึ่งยืนยันถึงความสำคัญในการให้การรับรองและให้การปกป้องต่อเสรีภาพดังกล่าว แต่ก็มิได้หมายความว่าความหมายของการให้การรับรองในระบบกฎหมาย และมาตรการต่างๆ ในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมของแต่ละประเทศจะมีรูปแบบที่เป็นไปในลักษณะเดียวกันทั้งหมด โดยแต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละ

ประเด็น ดังนั้น ในการพิจารณาถึงประเด็นเสรีภาพในการชุมนุมไม่อาจใช้รูปแบบจากประเทศใดประเทศหนึ่งมาต้นแบบได้อย่างสมบูรณ์ หากต้องพิจารณาถึงประเด็นที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไปด้วย แต่ทั้งนี้ควรต้องตระหนักว่า ไม่ว่าจะมีความแตกต่างกันมากหรือน้อยเพียงใดก็ตาม แต่ก็ย่อมวางอยู่บนหลักการของความพยายามในการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมให้มีประสิทธิภาพพร้อมกับการปกป้องและคุ้มครองประโยชน์ของสังคมส่วนรวมให้ดำเนินควบคู่กันไปอย่างได้สมดุล

รูปแบบของการชุมนุมในฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และไทย

สำหรับการพิจารณาเกี่ยวกับการชุมนุมที่ปรากฏขึ้นในแต่ละประเทศ จะพบว่าความหมายของการชุมนุมนั้นจะมีลักษณะที่ร่วมกันคือ เป็นการกระทำที่เป็นการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของกลุ่มบุคคลและสัมพันธ์กับพื้นที่สาธารณะอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้อาจเป็นการชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมืองหรือทบทวนต่อประเด็นปัญหาต่างๆ หรืออาจเป็นการชุมนุมโดยมีข้อเรียกร้องให้มีการปฏิบัติตามบ้างเกิดขึ้น ในบางประเทศอาจไม่มีการกำหนดรายละเอียดเอาไว้อย่างชัดเจนว่า ความหมายของการชุมนุมที่อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายเป็นอย่างไร การกระทำแบบใดซึ่งถือว่าเป็นการก่อความไม่สงบเรียบร้อยต่อสังคมส่วนรวมที่ต้องได้รับโทษตามกฎหมาย แต่ในบางประเทศได้มีความพยายามในการจำแนกรูปแบบของการชุมนุมเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า เสรีภาพในการชุมนุมนั้นมีความหมายอย่างไร ขอบเขตของการชุมนุมมีอยู่มากน้อยเพียงใด แต่ทั้งนี้การนิยามความหมายดังกล่าวก็อาจมีความแตกต่างกันไปได้

สำหรับในที่นี่จะมุ่งพิจารณาเสรีภาพใน “การชุมนุมสาธารณะ”

เป็นสำคัญ อันมีความหมายถึงการรวมตัวกันของบุคคลเพื่อแสดงความคิดเห็นหรือความต้องการของกลุ่มตนซึ่งอาจเป็นการชุมนุมในพื้นที่สาธารณะหรือทางสาธารณะก็ได้ และไม่ได้มีการจำแนกระหว่างการชุมนุมกับการประท้วงออกจากกันเป็นพิเศษแต่อย่างใด

ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงลักษณะสำคัญของการชุมนุมที่กฎหมายในประเทศต่างๆ ให้การรับรองไว้นั้น อาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแรก เป็นการชุมนุมที่ได้รับการรับรองเอาไว้อย่างสมบูรณ์ และ ประเภทที่สอง เป็นการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมเอาไว้แต่มีเงื่อนไขบางประการกำกับการชุมนุมเอาไว้ ซึ่งจะเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถเข้าไปควบคุมหรือตรวจสอบการชุมนุมได้

สำหรับการชุมนุมที่ได้รับการรับรองไว้อย่างสมบูรณ์มักจะเป็นการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะกลุ่ม ไม่ได้เปิดกว้างให้กับบุคคลใดก็ได้ที่จะเข้าร่วม ไม่ได้อยู่ในพื้นที่สาธารณะ โดยธรรมชาติของการชุมนุมในลักษณะนี้ไม่ได้มุ่งเน้นที่จะกระทำในพื้นที่สาธารณะหรือมีการเดินขบวนแต่อย่างใด จึงทำให้เป็นการกระทำที่ไม่ได้มีผลกระทบกับบุคคลอื่นหรือประโยชน์ของส่วนรวมโดยตรงแต่อย่างใด ซึ่งการรับรองไว้ในลักษณะสมบูรณ์จะปรากฏขึ้นใน 2 รูปแบบด้วยกัน คือ แบบที่หนึ่ง เป็นการบัญญัติรับรองเอาไว้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร กับแบบที่สอง เป็นการรับรองในเชิงปฏิเสศ โดยการรับรองในลักษณะนี้แม้จะไม่มีกฎหมายรับรองเอาไว้อย่างชัดแจ้ง แต่จะมีกฎหมายมากำหนดให้การชุมนุมบางประเภทต้องมีการถูกควบคุมหรือตรวจสอบ เช่น การกำหนดให้การชุมนุมในที่สาธารณะหรือการชุมนุมในช่วงเวลากลางคืน ให้ถือเป็นการชุมนุมที่ต้องแจ้งกับเจ้าหน้าที่ก่อน เป็นต้น เพราะฉะนั้น สำหรับการชุมนุมที่ไม่เข้าข่ายตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ก็ย่อมเป็นเสรีภาพของบุคคลที่สามารถจะกระทำได้โดยไม่มีข้อห้ามแต่อย่างใด

สำหรับในกรณีของการชุมนุมที่มีเงื่อนไขบางประการกำกับเอาไว้ จะเป็น “การชุมนุมสาธารณะ” อันหมายความว่า การชุมนุมในลักษณะที่สามารถสร้างผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของส่วนรวมหรือภายใต้เงื่อนไขอื่นที่เป็นการคำนึงถึงแ่งมของสังคมเป็นสำคัญ ทั้งนี้ การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมจึงเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจึงเป็นที่ยอมรับกันว่าเสรีภาพดังกล่าวไม่ใช่เสรีภาพสมบูรณ์ หากเป็นสิ่งที่สามารถถูกจำกัดได้หากส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานหรือต่อส่วนรวม

ในหลายประเทศได้เคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับการชุมนุมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่สาธารณะอันอาจนำมาซึ่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นๆ ในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะ หรือการชุมนุมดังกล่าวอาจเป็นการชุมนุมที่ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นเช่นกัน จึงทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการวางมาตรการบางประการกำกับการชุมนุมประเภทนี้ อันเป็นความพยายามในการถ่วงดุลระหว่างเสรีภาพในการชุมนุมและสิทธิของส่วนรวมหรือบุคคลอื่นที่อาจได้รับผลกระทบจากการชุมนุมนั้นๆ ดังตัวอย่างในฝรั่งเศส หากเป็นการชุมนุมโดยทั่วไปจะไม่สามารถกระทำในที่สาธารณะได้ การชุมนุมที่กระทำในพื้นที่สาธารณะจะถูกเรียกว่า “การประท้วง” ซึ่งเมื่อเป็นการประท้วง ก็จะต้องอยู่ภายใต้ระบบ “การแจ้งเพื่อทราบ” ซึ่งผู้ที่มีหน้าที่หลักในการจัดการชุมนุมต้องแจ้งเกี่ยวกับลักษณะของการชุมนุมให้แก่ทางเจ้าหน้าที่รัฐทราบก่อนล่วงหน้าตามระยะเวลาที่ได้มีการกำหนดเอาไว้

ทั้งนี้เงื่อนไขที่จะนำมาสู่การจำแนกประเภทของการชุมนุมที่ต้องได้รับการควบคุมหรือตรวจสอบ มีประเด็นสำคัญในการพิจารณา ดังนี้

ประการแรก สถานที่ของการชุมนุม

โดยในส่วนของพื้นที่สาธารณะซึ่งมักจะเป็นสถานที่ของการชุมนุมก็

สามารถแบ่งออกได้ ดังนี้ แบบแรก พื้นที่สาธารณะแบบเปิดกว้างซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้โดยมีข้อจำกัดในระดับต่ำ เช่น สวนสาธารณะ ห้องถนน เป็นต้น แบบที่สอง พื้นที่สาธารณะที่จำกัดการเข้าถึง พื้นที่เหล่านี้โดยทั่วไปสามารถให้ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ได้แต่จะมีข้อจำกัดเพิ่มมากขึ้น หากจะมีการใช้พื้นที่ต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น มหาวิทยาลัย หอประชุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น แบบที่สาม พื้นที่สาธารณะซึ่งมีความสำคัญต่อสังคมโดยรวม เช่น รัฐสภา สนามบิน สถานีรถไฟ สถานีที่พักรถของประชาชน เป็นต้น พื้นที่ดังกล่าวนี้มักจะถูกห้ามมิให้มีการชุมนุมในพื้นที่โดยรอบและรวมถึงในบริเวณใกล้เคียง เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นที่ตั้งของหน่วยงานที่มีความสำคัญและจำเป็นทั้งต่อภาครัฐหรือ ระบบเศรษฐกิจของประเทศ กรณีดังกล่าวนี้ในหลายประเทศได้มีการจำแนกไว้เป็นกรณีพิเศษซึ่งการชุมนุมไม่สามารถจะดำเนินการได้

ประการที่สอง ลักษณะการเข้าร่วม

ซึ่งจะพิจารณาว่าเป็นการเปิดกว้างให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าร่วมการชุมนุมได้อย่างเสรีหรือเป็นการเจาะจงตัวผู้เข้าร่วมการชุมนุม โดยทั่วไปสำหรับการชุมนุมสาธารณะนั้นมักจะเป็นการเปิดกว้างให้บุคคลสามารถเข้าร่วมได้อย่างเสรี กรณีนี้นับเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ฝรั่งเศสได้นำมาเป็นเงื่อนไขที่เรียกว่า “การเจาะจงตัวผู้ชุมนุม” โดยหากผู้เข้าร่วมการชุมนุมมิใช่เป็นการระบุตัวบุคคลแต่เปิดให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าร่วมได้แล้วก็ถือว่าเป็นการชุมนุมที่ต้องได้รับการควบคุม

ประการที่สาม ช่วงระยะเวลาของการจัดการชุมนุม

ช่วงเวลาของการชุมนุมอาจจะเป็นการชุมนุมที่มีระยะเวลาจำกัด หรืออาจเป็นการชุมนุมที่มีระยะเวลาต่อเนื่องที่ยาวนานหรือเป็นเวลากลาง

คืนการจัดการชุมนุมในลักษณะเช่นนี้อาจมีความเสี่ยงต่อการทำให้เกิดความเสียหายต่ออาคารสถานที่ หรือความสูญเสียกับบุคคลเกิดขึ้นได้

ประเภทที่สี่ ลักษณะของการชุมนุม

ตามปกติสามารถแบ่งได้เป็นการชุมนุมแบบอยู่กับที่ (sit and still) กับ การชุมนุมแบบที่มีการเคลื่อนที่ (public procession) สำหรับการชุมนุมแบบอยู่กับที่เป็นการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อแสดงความคิดเห็นในทางการเมือง โดยอยู่ในพื้นที่สาธารณะแต่ไม่มีการเคลื่อนย้ายการชุมนุม ส่วนการชุมนุมแบบที่มีการเคลื่อนที่เป็นการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อแสดงความคิดเห็นเช่นเดียวกัน แต่จะมีการเคลื่อนที่ไปยังพื้นที่ต่างๆ ทั้งในพื้นที่สาธารณะหรือเอกชน การชุมนุมแบบเคลื่อนที่จะถูกพิจารณาว่าสามารถส่งผลกระทบต่องสังคมส่วนรวม

นอกจากนั้นในปัจจุบันยังปรากฏลักษณะของการชุมนุมในรูปแบบของการยึดครอง (occupy) การชุมนุมในลักษณะเช่นนี้เป็นการเข้ายึดครองสถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งเป็นระยะเวลานาน เฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ที่มีความสำคัญไม่ว่าจะเป็นในทางเศรษฐกิจ การเมืองหรือในด้านอื่นใด โดยมีเป้าหมายไม่เพียงการแสดงความคิดเห็นหรือความต้องการของฝ่ายตนเท่านั้น หากยังรวมไปถึงการขัดขวางหรือทำให้ระบบการทำงานที่เกี่ยวข้องกับสถานที่นั้นๆ ไม่สามารถจะดำเนินไปได้ตามปกติ การชุมนุมในรูปแบบของการยึดครองมักจะมีแนวโน้มที่ส่งผลกระทบรุนแรงมากกว่าการชุมนุมแบบอยู่กับที่หรือแบบที่มีการเคลื่อนย้าย ดังนั้น การชุมนุมแบบยึดครองจึงไม่ได้รับการยอมรับให้การชุมนุมที่สามารถกระทำได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายในหลายประเทศ

กฎหมายที่รับรองและจำกัดเสรีภาพการชุมนุมในฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และไทย

การชุมนุมที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายนั้นมีทั้งการชุมนุมส่วนตัวและสาธารณะ สำหรับในที่นี่จะมุ่งพิจารณาไปยังการชุมนุมสาธารณะซึ่งอาจถูกเรียกว่า การชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่ง การเดินขบวน หรือการประท้วง แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่โดยรวมหมายถึงการชุมนุมอันเป็นการรวมกลุ่มของบุคคลเพื่อแสดงความคิดเห็นในทางการเมืองในรูปแบบที่สัมพันธ์กับพื้นที่ของสาธารณะหรือเปิดให้สาธารณชนสามารถเข้าร่วมได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมในรูปแบบที่อยู่กับที่หรือเป็นการเดินขบวน

1.กฎหมายที่รับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม

จากการศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมใน 5 ประเทศ พบว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมส่วนมากจะปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นๆ โดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุมเป็นการรับรองในลักษณะทั่วไป รวมถึงจะมีบทบัญญัติกล่าวถึงเหตุที่อนุญาตให้มีการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนว่าจะสามารถกระทำได้ภายใต้เงื่อนไขเช่นใด ซึ่งเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมจะให้ความสำคัญกับประโยชน์ของส่วนรวม หรือสวัสดิภาพของสาธารณะเป็นสำคัญ

นอกจากการรับรองเสรีภาพในรัฐธรรมนูญแล้ว บทบัญญัติในกฎหมายระหว่างประเทศก็สามารถมีผลต่อการรับรองเสรีภาพภายในของรัฐได้เช่นเดียวกัน เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวจะมีผลในทางกฎหมายกับประเทศที่ได้ให้สัตยาบันแก่อนธิสัญญาฉบับนี้ จะต้องเป็นประเทศที่ยอมรับให้กฎหมายระหว่างประเทศสามารถมีผลใช้บังคับภายในรัฐได้ทันทีตามแนว

ความคิดแบบเอกนิยม (Monism) โดยไม่จำเป็นต้องมีการบัญญัติกฎหมายภายในขึ้นมารองรับก่อน จึงทำให้บทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศสามารถมีผลใช้บังคับต่อประเด็นเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมได้

สำหรับกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมนั้น จะปรากฏในกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติซึ่งเป็นการบัญญัติขึ้นให้เป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยปรากฏใน 2 รูปแบบสำคัญ

ประการแรก เป็นกฎหมายที่ต้องการควบคุมและตรวจสอบการชุมนุมโดยตรง ซึ่งเป็นกฎหมายที่เป็นการกำหนดรายละเอียดของการชุมนุม กระบวนการ ขั้นตอนและขอบเขตของการชุมนุมไว้อย่างชัดเจน ซึ่งหากบุคคลใดต้องการที่จะจัดการชุมนุมก็ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติที่ได้กำหนดเอาไว้ กฎหมายลักษณะนี้จะเกิดขึ้นอย่างชัดเจนในประเทศที่ใช้ระบบการบริหารจัดการก่อน ซึ่งกฎหมายในลักษณะนี้นอกจากจะเป็นกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติแล้ว สำหรับบางประเทศก็ได้ให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพิจารณาออกคำสั่งเกี่ยวกับการชุมนุม ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทและอำนาจหน้าที่อย่างสำคัญ ในการอนุญาตหรือสั่งห้ามการชุมนุมในขั้นต้น

ประการที่สอง เป็นกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยอ้อม โดยกฎหมายประเภทนี้จะมีได้มีความมุ่งหมายในการควบคุมและตรวจสอบการชุมนุมโดยตรง แต่บทบัญญัติของกฎหมายจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการชุมนุมและมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการชุมนุมไม่น้อย เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจราจร ประมวลกฎหมายอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน เป็นต้น

2. รูปแบบของการจำกัดและตรวจสอบเสรีภาพในการชุมนุม

จากการศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดและตรวจสอบ

เสรีภาพในการชุมนุม จะพบว่า โดยทั่วไปมี 2 รูปแบบสำคัญ คือ ระบบการบริหารจัดการก่อนและระบบการควบคุมภายหลัง

1) ระบบการบริหารจัดการก่อน มี 2 รูปแบบคือ ระบบการขออนุญาตและระบบการแจ้ง เพื่อทราบ

1.1) ระบบการขออนุญาต

สำหรับระบบการขออนุญาตเป็นระบบที่มีความเข้มงวดในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมเป็นอย่างมาก โดยหากกลุ่มบุคคลใดต้องการที่จะจัดให้มีการชุมนุมเกิดขึ้นก็ต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายเพื่อให้ได้รับอนุญาตจัดการชุมนุมขึ้น ทั้งนี้ หน่วยงานรัฐจะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาว่าจะอนุญาตให้สามารถมีการชุมนุมเกิดขึ้นได้หรือไม่ ทั้งนี้ หน่วยงานรัฐจะมีอำนาจค่อนข้างกว้างขวางในการที่จะใช้ดุลพินิจไม่ให้มีการชุมนุมเกิดขึ้น

1.2) ระบบการแจ้งเพื่อทราบ

การชุมนุมในประเทศที่ใช้ระบบแจ้งเพื่อทราบจะเป็นระบบที่ให้เสรีภาพกับประชาชนในการชุมนุมในระดับที่สูง โดยสำหรับกลุ่มบุคคลที่ต้องการจัดการชุมนุมสามารถที่จะดำเนินการได้ แต่ทั้งนี้จะต้องมีการแจ้งให้กับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องได้รับทราบถึงรายละเอียดของการชุมนุม ตามระบบนี้การชุมนุมจะเป็นเสรีภาพที่ประชาชนสามารถกระทำได้ การแจ้งให้หน่วยงานรัฐได้รับทราบเป็นกระบวนการที่มุ่งคุ้มครองเสรีภาพและลดระดับผลกระทบของฝ่ายอื่นๆ ที่อาจเป็นผลมาจากการชุมนุม ภายใต้นี้แนวคิดดังกล่าวนี้จึงจะไม่มี “การชุมนุมที่ได้รับอนุญาต” อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่รัฐก็สามารถสั่งห้ามได้ในกรณีที่คาดหมายได้ว่าการชุมนุมที่กำลังจะดำเนินการนั้นอาจนำมาซึ่งผลกระทบต่อความสงบของสังคมอย่างชัดเจน แต่อำนาจในการสั่งห้ามในระบบแจ้งเพื่อทราบนี้ต้องเป็นกรณีที่เป็นอย่างยกเว้นในการใช้อำนาจ

ของเจ้าหน้าที่รัฐเท่านั้น

ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบระหว่างระบบการขออนุญาตกับระบบการแจ้งเพื่อทราบ จะพบว่า ระบบการแจ้งเพื่อทราบเป็นขั้นตอนที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนกว้างขวางกว่าระบบการขออนุญาต โดยระบบขออนุญาตเป็นระบบที่การชุมนุมต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ก่อน จึงจะสามารถกระทำได้ ขณะที่ระบบการแจ้งเพื่อทราบเป็นเพียงกระบวนการในการให้ข้อมูลกับเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อที่จะได้เตรียมการในด้านต่างๆ รวมทั้งลดผลกระทบที่จะอาจเกิดขึ้นจากการชุมนุม ทั้งนี้ หลายประเทศในระยะเริ่มต้นได้ใช้ระบบการขออนุญาต แต่ในภายหลังต่อมาได้เปลี่ยนเป็นระบบแจ้งเพื่อทราบ อันสะท้อนให้เห็นการยอมรับเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนที่มากขึ้น

2) ระบบการควบคุมภายหลัง

สำหรับในประเทศที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งกำหนดเกี่ยวกับรูปแบบและลักษณะของ การชุมนุมเอาไว้อย่างชัดเจน โดยอาจมีเพียงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมและกำหนดเงื่อนไขจำกัดการชุมนุมไว้เป็นการทั่วไป ในกรณีเช่นนี้การตรวจสอบและควบคุมเกี่ยวกับการชุมนุมได้เกิดขึ้นภายหลังจากการชุมนุมว่าจะเป็นการชุมนุมที่สอดคล้องกับกฎหมายที่รับรองไว้หรือไม่ ซึ่งกระบวนการทางศาลเป็นกลไกสำคัญในระบบควบคุมภายหลัง ทั้งนี้ อาจปรากฏได้ใน 2 ลักษณะสำคัญ คือ ประการแรก เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐฟ้องผู้ชุมนุมเป็นจำเลย เนื่องจากเห็นว่าเป็นการชุมนุมนอกขอบเขตที่กฎหมายได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ ประการที่สอง เป็นกรณีที่ผู้ชุมนุมฟ้องเจ้าหน้าที่รัฐเป็นจำเลย โดยเห็นว่า การกระทำที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม ไม่ว่าจะเป็นการสลายการชุมนุม การควบคุมการชุมนุมเป็นการละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมของ

ประชาชน

อย่างไรก็ตาม ในการจำแนกรูปแบบการควบคุมการชุมนุมเป็นระบบการบริหารจัดการก่อนและหลังนั้น ไม่ได้หมายความว่า ในแต่ละประเทศจะได้มีการใช้เพียงระบบใดระบบหนึ่งโดยแยกขาดจากกันอย่างเด็ดขาด แต่ในหลายประเทศได้เลือกใช้ทั้งสองระบบในการควบคุมการชุมนุมควบคู่กัน

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ หรือองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัย ในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมในฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และไทย

1. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการหรือองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยเรื่องเสรีภาพในระบบการบริหารจัดการก่อน

สำหรับในระบบการบริหารจัดการก่อนไม่ว่าจะเป็นระบบการขออนุญาตหรือการแจ้งเพื่อทราบ จะมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาและตรวจสอบเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมอยู่ใน 2 องค์กร คือ องค์กรลำดับแรกเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยในการอนุญาตหรือสั่งห้ามการชุมนุมตามที่กฎหมายได้บัญญัติเอาไว้ และองค์กรลำดับที่สองซึ่งส่วนมากจะเป็นองค์กรตุลาการที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรแรกอีกครั้งหนึ่ง

องค์กรลำดับแรกนั้นโดยมากจะมีฝ่ายตุลาการ แต่จะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการอนุญาตหรือสั่งห้ามการชุมนุม องค์กรประเภทนี้ส่วนใหญ่มีมากได้แก่ ตำรวจซึ่งมีหน้าที่ในการรักษาความสงบ

เรียบง่าย และต้องมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการชุมนุมอย่างใกล้ชิดจึงควรเป็นองค์กรที่มีความรู้และความสามารถในการประเมินถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการชุมนุมได้ แต่ในบางประเทศก็ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับรัฐหรือจังหวัดเป็นผู้ที่มีอำนาจในการวินิจฉัยต่อการสั่งห้ามหรืออนุญาตการชุมนุม

ส่วนฝ่ายตุลาการซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบอำนาจในการสั่งการขององค์กรลำดับแรกนั้น จะทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐว่าได้กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือมีเหตุผลที่มากเกินไปหรือไม่ในการสั่งการที่เกิดขึ้น ระบบการตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการจึงทำให้องค์กรลำดับแรกต้องใช้อำนาจโดยอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย รวมทั้งการสั่งการใดๆ ก็ต้องมีการใช้เหตุผลที่สามารถอธิบายได้อย่างชัดเจน

2. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในระบบการควบคุมภายหลัง

สำหรับในระบบการควบคุมภายหลัง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการมักจะจำกัดอยู่ในการวินิจฉัยข้อประเด็นปัญหาของการชุมนุมที่ได้เกิดขึ้นและกลายเป็นข้อโต้แย้งว่าเป็นการชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่รัฐต่อผู้ชุมนุมนั้นเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรืออาจเป็นการวินิจฉัยความผิดของผู้ชุมนุมที่ได้กระทำในระหว่างการชุมนุม หรืออาจเป็นการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่รัฐในกรณีที่ผู้ชุมนุมเห็นว่า การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นการละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน

สภาพปัญหาและข้อถกเถียงเรื่องเนื้อหา และขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุม ตามกฎหมายในฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และไทย

1. ปัญหาเรื่องเนื้อหาของเสรีภาพในการชุมนุม

1) การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมส่วนมากจะปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศ ทั้งนี้ นอกจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่มีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมแล้วก็ยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่มีผลต่อเนื้อหาของเสรีภาพในการชุมนุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติซึ่งอาจเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบของการชุมนุมโดยตรง หรือกฎหมายนั้นอาจไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงแต่เป็นกฎหมายที่เจ้าหน้าที่รัฐสามารถจะนำมาบังคับใช้กับการชุมนุมได้ ดังนั้น การพิจารณาเสรีภาพในการชุมนุมจึงไม่อาจจำกัดไว้เพียงบทบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแต่เพียงอย่างเดียว

2) สำหรับประเทศที่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยไม่มีกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมโดยตรง ก็จะมีปัญหาในเรื่องความชัดเจนของการชุมนุมว่าจะมีอยู่อย่างกว้างขวางเพียงใด ซึ่งปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในระบบกฎหมายของไทยที่มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมแต่ยังไม่มีกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง กับกฎหมายโดยตรง โดยรัฐธรรมนูญได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุม “โดยสงบและปราศจากอาวุธ” การปราศจากความชัดเจนในขอบเขตของการชุมนุมในลักษณะเช่นนี้เป็นผลให้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อฝ่ายต่างๆ ที่อาจต้องเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นประชาชนทั่วไปหรือสังคมส่วนรวมซึ่งต้องเผชิญกับผลของการชุมนุมที่เกิดขึ้น

3) สำหรับในประเทศที่มีกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติกำหนด

เกี่ยวกับเนื้อหาของการชุมนุมไว้อย่างชัดเจนนั้น ในแต่ละประเทศอาจมีการกำหนดเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมไว้แตกต่างกัน ซึ่งก็เป็นผลจากบริบทที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศ เพราะฉะนั้น ในการทำความเข้าใจเนื้อหาของเสรีภาพในการชุมนุมจึงต้องตระหนักถึงเงื่อนไขต่างๆ เหล่านี้ประกอบ อันจะช่วยให้สามารถเข้าใจได้ถึงลักษณะสำคัญที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายของแต่ละประเทศ

2. ปัญหาเรื่องขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุม

ประเด็นสำคัญในการพิจารณาเรื่องการชุมนุมก็คือ ระหว่างเสรีภาพของผู้ชุมนุมกับประชาชนหรือสังคมส่วนรวมที่จะได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากการชุมนุมไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม เสรีภาพในการชุมนุมเป็นสิทธิพื้นฐานที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ แต่ในขณะเดียวกัน การใช้เสรีภาพดังกล่าวนี้ก็ต้องไม่เป็นการละเมิดหรือทำลายต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นๆ ทั้งนี้ จะพบว่าในระบบกฎหมายของประเทศต่างๆ สามารถจำแนกการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้เป็นสถานการณ์ปกติกับสถานการณ์ที่ไม่ปกติ

1) ปัญหาเรื่องขอบเขตเสรีภาพในการชุมนุมในสถานการณ์ที่ไม่ปกติ

สำหรับสถานการณ์ที่ไม่ปกติโดยทั่วไปมีความหมายถึงว่า ในห้วงเวลานั้นมีสถานการณ์บางอย่างซึ่งอาจคุกคามต่อความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงปลอดภัยของสังคม เช่น การจลาจล สงคราม ภัยธรรมชาติที่มีระดับความรุนแรงมาก เป็นต้น ซึ่งในสถานการณ์เช่นนี้ก็จะมีความหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐอย่างเด็ดขาดในการสั่งห้ามการชุมนุมทุกประเภท

แม้จะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเจ้าหน้าที่รัฐควรมีอำนาจในการสั่งห้ามการชุมนุมในสถานการณ์ที่ไม่ปกติโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายต่างๆ

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่มีความสำคัญ ประการหนึ่งก็คือว่า การบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ที่ไม่ปกตินั้นมักจะมีความโน้มในการคุกคามเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างกว้างขวาง ซึ่งไม่จำกัดไว้เพียงเสรีภาพในการชุมนุมเท่านั้น ปัญหาเบื้องต้นของการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ที่ไม่ปกติกับเสรีภาพในการชุมนุมจึงเป็นประเด็นที่สัมพันธ์กับการเปิดโอกาสให้มีการประกาศใช้กฎหมายเหล่านี้ได้มากหรือน้อยเพียงใด ซึ่งสำหรับประเทศที่เปิดโอกาสให้มีการประกาศใช้กฎหมายสำหรับสถานการณ์ไม่ปกติได้อย่างง่ายดาย ก็มีแนวโน้มที่จะมีการใช้อำนาจในการละเมิดต่อเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนได้ในลักษณะเช่นเดียวกัน

2) ปัญหาระบบขอขออนุญาตเสรีภาพการชุมนุมในสถานการณ์ปกติ

สำหรับในสถานการณ์ปกติได้มีการจำแนกการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมเป็นระบบการบริหารจัดการก่อนและระบบการควบคุมภายหลัง ทั้ง 2 ระบบก็มีประเด็นพิจารณา ดังนี้

2.1) ระบบการบริหารจัดการก่อน (prior management system)

แม้ว่าระบบการบริหารจัดการก่อนในด้านหนึ่งอาจช่วยให้มีการตรวจสอบการชุมนุมก่อนการดำเนินการจริง แต่ภายใต้ระบบการบริหารจัดการก่อนนั้นประกอบด้วย 2 รูปแบบ คือ ระบบการขออนุญาตและระบบการแจ้งเพื่อทราบ แม้ว่าตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมอาจมีลักษณะของระบบการแจ้งเพื่อทราบด้วยการกำหนดให้ผู้ชุมนุมต้องแจ้งแก่หน่วยงานรัฐ แต่ในทางปฏิบัติที่เป็นจริงจะพบว่า ในบางประเทศเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจไปในลักษณะของระบบการขออนุญาตด้วยการบังคับใช้การสั่งห้ามเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง อันเป็นผลให้ระบบการแจ้งเพื่อทราบในทาง “นิรนัย” กลายเป็นระบบการขออนุญาตในการ “ปฏิบัติจริง” กรณีเช่นนี้จะพิจารณาว่าในประเทศใดใช้ระบบการขออนุญาตหรือระบบการ

แจ้งเพื่อทราบ จึงไม่อาจที่จะพิจารณาเฉพาะบทบัญญัติของกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว

2.2) ระบบการควบคุมหลัง

โดยปกติระบบการควบคุมหลังใช้สำหรับการชุมนุมที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสาธารณะ โดยถือว่าผู้ชุมนุมจะเป็นผู้มีความรับผิดชอบต่อความเสียหายหรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ซึ่งจะบังคับใช้ควบคู่ไปกับระบบการบริหารจัดการก่อนกับการชุมนุมที่มีแนวโน้มส่งผลกระทบต่อสาธารณะ อันทำให้การชุมนุมที่อาจส่งผลกระทบต่อส่วนรวมจะมีการตรวจสอบก่อนซึ่งจะเป็นผลในการคุ้มครองต่อประโยชน์ของส่วนรวมได้ อย่างไรก็ตาม ถ้าในประเทศใดใช้ระบบการควบคุมภายหลังแต่เพียงอย่างเดียวอาจเป็นปัญหาโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการชุมนุมที่ส่งผลกระทบต่อสาธารณะ เนื่องจากจะไม่มีกระบวนการในการตรวจสอบถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับการชุมนุม

นอกจากนี้ปัญหาอีกประการที่ติดตามจากระบบการควบคุมภายหลังก็คือ ไม่สามารถเป็นระบบที่ใช้ป้องกันหรือควบคุมความเสียหายที่บังเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นระบบการจัดการในภายหลัง อันทำให้ผลกระทบบางประการซึ่งอาจหลีกเลี่ยงได้ไม่สามารถจะดำเนินการได้แต่อย่างใด หากต้องปล่อยให้มีการละเมิดต่อกฎหมายหรือผลกระทบต่อสาธารณะเกิดขึ้นก่อนจึงจะดำเนินการได้ภายใต้ระบบนี้

3. ปัญหาในเรื่องการตีความของฝ่ายตุลาการ

หากพิจารณาทบทวนของฝ่ายตุลาการในกรณีเสรีภาพในการชุมนุม ในเบื้องต้นจะพบว่า ความแตกต่างของระบบกฎหมายมีผลต่ออำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ และในขณะเดียวกันในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการชุมนุมมีใน 2 ลักษณะสำคัญด้วยกัน คือเป็นการทบทวนการใช้อำนาจขององค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตหรือสั่งห้ามการชุมนุมว่าเป็น

คำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีพิพาท เมื่อมีข้อโต้แย้งหรือประเด็นพิพาทเกี่ยวกับการชุมนุมเกิดขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างฝ่ายผู้ชุมนุมกับฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งมีประเด็นในการพิจารณาดังต่อไปนี้

ประการแรก ความแตกต่างของระบบศาลในประเทศที่ใช้ Common Law และ Civil Law

สำหรับประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ Common Law คำวินิจฉัยของฝ่ายตุลาการจะมีบทบาทสำคัญต่อการวางบรรทัดฐานในการวินิจฉัยและผูกพันให้องค์กรของรัฐต่างๆ ต้องปฏิบัติตามเนื่องจากถือว่าคำพิพากษาของศาลเป็นที่มาของกฎหมายประเภทหนึ่ง แต่ในระบบ Civil Law คำวินิจฉัยของศาลจะถือเป็นเพียงการปรับใช้กฎหมายเข้ากับข้อพิพาทในกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะเท่านั้น ดังนั้น ฝ่ายตุลาการในประเทศที่ใช้ระบบ Common Law จึงสามารถมีบทบาทอย่างสำคัญในการวางหลักการในทางกฎหมายทั้งเพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐหรือทางฝ่ายผู้ชุมนุมสามารถปฏิบัติตามเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม

ประการที่สอง การทบทวนการใช้อำนาจขององค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตหรือสั่งห้ามการชุมนุมว่าเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ สำหรับบทบาทดังกล่าวนี้จะพบว่าการทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการนั้น ในด้านหนึ่งจะเป็นการตรวจสอบความถูกต้องในการใช้อำนาจขององค์กรที่มีหน้าที่ในการวินิจฉัยต่อการอนุญาตหรือสั่งห้ามการชุมนุม อันถือเป็นกระบวนการหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรที่ทำหน้าที่ในเบื้องต้นว่า จะต้องดำเนินไปด้วยการใช้เหตุผลและเงื่อนไขตามที่ได้รับมอบอำนาจไว้ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเท่านั้น ซึ่งจากการศึกษาตัวอย่างในประเทศต่างๆ จะพบว่า โดยทั่วไปฝ่ายตุลาการมีแนวโน้มที่จะวินิจฉัยไปในทิศทางเดียวกันกับความเห็นขององค์กรที่ทำหน้าที่อนุญาตหรือสั่งห้ามการชุมนุม ด้วยการ

ยอมรับในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในฝ่ายดังกล่าว เนื่องจากต้องเป็น การประเมินจากสถานการณ์เฉพาะหน้าและความจำเป็นในช่วงเวลานั้นๆ ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยในเบื้องต้นจะเป็นผู้ที่มีประสบการณ์และความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมชาติของการชุมนุมมากกว่า แต่ฝ่ายตุลาการก็อาจ มีความเห็นที่แตกต่างออกไปได้ ในกรณีที่เห็นได้ค่อนข้างชัดเจนว่า การใช้ อำนาจขององค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยในเบื้องต้นนั้นเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่มีเหตุผลที่หนักแน่นเพียงพอรองรับ

อย่างไรก็ตาม แต่ในการทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในส่วนนี้ก็จะพบว่า อาจมีทิศทางของการวินิจฉัยซึ่งขึ้นอยู่กับมุมมองในการให้ความสำคัญกับ ความสงบสุขของสังคมหรือเสรีภาพในการชุมนุมของปัจเจกชนบุคคล มากกว่ากันได้ เฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการ ชุมนุมก็ได้มีการวางหลักการเพิ่มมากขึ้นในการพิจารณาสั่งห้ามการชุมนุม

ประการที่สาม การวินิจฉัยข้อพิพาทในเรื่องขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุมว่ามีอยู่มากน้อยเพียงใด

ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมโดยฝ่ายตุลาการนั้น มักจะเป็นข้อพิพาทในเรื่องขอบเขตของการชุมนุมสาธารณะหรือการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งการวินิจฉัย ในประเด็นนี้มักจะปรากฏอยู่ในระบบการควบคุมภายหลังที่ได้เกิดกรณี พิพาทขึ้นก่อนแล้วและฝ่ายตุลาการจะเข้ามาทำหน้าที่ชี้ขาด ซึ่งอาจปรากฏ ปัญหาจากการวินิจฉัยได้ในประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก คือ ความคงเส้นคงวาของแนวทางการวินิจฉัย เนื่องจาก การชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมมักจะเป็นประเด็นปัญหา ที่มีลักษณะเฉพาะของการชุมนุมที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง ทำให้อาจมีการ ให้ความสำคัญกับรายละเอียดที่เกิดขึ้นในแต่ละคดีแตกต่างกันไปได้

ประเด็นที่สอง การวางหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยที่ไม่มี ความชัดเจน มากเพียงพอ ดังจะพบว่า คำวินิจฉัยของฝ่ายตุลาการในเรื่องเสรีภาพในการ ชุมนุมได้มีความพยายามของฝ่ายตุลาการในการวางหลักเกณฑ์ที่นำมา ปรับใช้สำหรับคดีว่ามีเหตุผลและแนวความคิดอย่างไร แต่ในการวางหลัก เกณฑ์ดังกล่าวก็มักจะเป็นการให้ความหมายในลักษณะทั่วไป โดยการวาง หลักเกณฑ์ในแต่ละคตินั้นก็ยังคงมีลักษณะเป็นนามธรรมที่ต้องอาศัยการ ตีความอีกเช่นเดียวกัน ซึ่งอาจทำให้มีการประเมินถึงผลที่จะเกิดขึ้นแตกต่างกันไปได้ในระหว่างฝ่ายตุลาการในแต่ละคดี

บทวิเคราะห์สภาพปัญหาของเสรีภาพการชุมนุม

แนวทางการรับรอง และจำกัดเสรีภาพ

การชุมนุมในประเทศไทย

1. สภาพปัญหาของเนื้อหา ขอบเขต เงื่อนไขของเสรีภาพในการ ชุมนุม

1) ข้อสังเกตในเชิงบริบทที่มีต่อเสรีภาพในการชุมนุม

การชุมนุมที่เกิดขึ้นอย่างบ่อยครั้งในสังคมไทยโดยเฉพาะในรอบ ทศวรรษที่ผ่านมา ได้ทำให้เกิด ความยุ่งยากติดตามมาเป็นอย่างมาก ดังจะพบได้ว่า แม้เป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธแต่ก็อาจ เป็นการชุมนุมที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงและกว้างขวางให้บังเกิดขึ้น ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างสี/ฝ่าย นำมาซึ่งการชุมนุมที่ทำให้เกิด ประเด็นข้อถกเถียงเป็นอย่างมาก รวมทั้งในการชุมนุมหลายครั้งก็ได้ส่งผล กระทบอย่างรุนแรงในด้านต่างๆ ซึ่งทำให้เกิดคำถามถึงความชอบธรรมของ การชุมนุมขึ้นในหลายด้าน

ซึ่งการชุมนุมในลักษณะดังกล่าวนี้เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง นับตั้งแต่ความขัดแย้งทางการเมืองก่อนหน้าการรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 สืบเนื่องต่อมาจนกระทั่งเกิดการรัฐประหารเมื่อ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 อันเป็นรูปแบบของการชุมนุมที่แตกต่างไปอย่างมากจากการชุมนุมโดยทั่วไปที่เกิดขึ้นในห้วงเวลาก่อนหน้าโดยเฉพาะอย่างยิ่งในทศวรรษ 2530 มาจนกระทั่งถึงทศวรรษ 2540 ที่การชุมนุมส่วนใหญ่จะประกอบด้วยประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาหรือการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของรัฐในพื้นที่ชนบท อันเป็นการเรียกร้องสิทธิในการจัดการทรัพยากรของตนเองเป็นส่วนมาก หรือเป็นการชุมนุมของผู้ใช้แรงงานในการเรียกร้องระบบการจ้างงานที่เป็นธรรม ซึ่งรูปแบบของการชุมนุมในห้วงเวลาดังกล่าวก็มีความแตกต่างเป็นอย่างมากทั้งในแง่ของจำนวนผู้เข้าร่วม ระยะเวลา พื้นที่การชุมนุม เป้าหมายหรือข้อเรียกร้องของการชุมนุม แม้การชุมนุมที่กล่าวมาจะปรากฏขึ้นบ่อยครั้งแต่ก็เป็นการชุมนุมที่ส่งผลกระทบต่อสังคมที่มีขอบเขตจำกัด อันเนื่องมาจากจำนวนผู้เข้าร่วม ระยะเวลา แม้ว่าบางครั้งอาจมีการชุมนุมเป็นระยะเวลานานแต่ก็ไม่ได้ส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อส่วนรวม ดังการชุมนุมของสมัชชาคนจนที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม การชุมนุมในลักษณะดังกล่าวนี้ได้ลดน้อยลงลงในช่วงเวลาที่ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างสี/ฝ่าย ได้ทวีความเข้มข้นขึ้น ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ก็ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบ ซึ่งสำหรับประชาชนที่เผชิญกับปัญหาเหล่านี้ การชุมนุมเป็นวิธีการที่สำคัญในการผลักดันเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาของตน และประเด็นนี้นับเป็นสิ่งที่จะต้องตระหนักถึงเป็นอย่างมากในกรณีที่ต้องมีการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะในสังคมไทย

ทั้งนี้ หากพิจารณาจากปัจจัยที่จะส่งผลต่อรูปแบบและเนื้อหาของ การชุมนุมใน 3 ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการชุมนุม จะพบว่า มีลักษณะดังนี้

ในด้านของเสถียรภาพของระบบการเมือง จะพบว่ามีความไม่มั่นใจ และการโต้แย้งต่อ ความชอบธรรมของระบบการเมืองในระดับสูง ระบบรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งไม่สามารถสถาปนาความชอบธรรมในทางการเมืองได้ มีการเคลื่อนไหวเพื่อคัดค้านรัฐบาล รัฐสภา รวมทั้งการพยายามปรับแก้ระบบการเมืองให้เป็นไปตามความต้องการของตน ระบบการเมืองที่ยังปราศจากเสถียรภาพเป็นผลอย่างสำคัญให้การชุมนุมสามารถที่จะกลายเป็นรูปแบบและเนื้อหาที่ทั้งเป็นการสันคลอนตัวระบบการเมืองในขณะนั้น

ในด้านของสำนึกร่วมทางสังคม ความแตกแยกระหว่างกลุ่ม/ฝ่ายต่างๆ เกิดขึ้นอย่างไพศาลซึ่งส่งผลกระทบต่อพรรคคณะในการเมืองที่มองไปยังบุคคลซึ่งอยู่ในฝ่ายที่แตกต่างไปจากตนให้กลายเป็นศัตรู จึงไม่จำเป็นที่จะต้องเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือยอมรับสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ความเสมอภาคตามระบอบประชาธิปไตย การขาดสำนึกร่วมกันทางสังคม ในฐานะพลเมืองแห่งรัฐยอมให้การแสดงออกทางการเมือง เช่น การชุมนุม สามารถกระทำไปด้วยการใช้ความรุนแรงในรูปแบบต่างๆ ให้เกิดขึ้นได้

ในด้านของความไว้วางใจต่อกลไกรัฐ สำหรับสังคมไทย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมไม่ได้มีการให้ความสำคัญในการสร้างกลไกในการตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านตำรวจ จะถูกมองว่าเป็นบทบาทที่มีได้มีความเป็นกลาง หากต้องอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาล ด้วยปัจจัยแวดล้อมในลักษณะเช่นจึงทำให้กลไกรัฐในสังคมไทยแปรสภาพไปเป็นฝ่ายตรงข้ามของผู้ชุมนุม

ปัจจัยทั้ง 3 ด้านจะส่งผลอย่างสำคัญต่อการรับรองและจำกัดเสรีภาพของการชุมนุมภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ในสังคมที่มีปัจจัยทั้งสามด้าน มีทิศทางไปในด้านบวกก็จะส่งผลให้รูปแบบการชุมนุมสามารถดำเนินไปได้ พร้อมกับการตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลอื่นหรือสังคมส่วนรวม แต่ถ้าหากปัจจัยต่างๆ เป็นไปในทางลบก็มีแนวโน้มที่จะเป็นผลให้การ

ชุมนุมที่เกิดขึ้นนำไปสู่ผลกระทบอย่างรุนแรงติดตามมาหากพิจารณาจากปัจจัยทั้ง 3 ด้าน จะพบว่าสังคมไทยอยู่ภายใต้บริบทของความเสี่ยงอย่างรุนแรง เพราะในการพิจารณาถึงปัจจัยทั้งหมดจะพบว่า ล้วนมีทิศทางไปในทางด้านลบเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งสามารถเป็นคำตอบได้ว่าเพราะเหตุใดในการเคลื่อนไหวในรอบทศวรรษ 2540 สืบเนื่องมาถึงทศวรรษ 2550 จึงกลายเป็นการชุมนุมที่ได้สร้างความยุ่งยากให้กับสังคมไทยมาอย่างต่อเนื่อง

2) ปัญหาของเนื้อหา ขอบเขต เจื่อนไขของเสรีภาพในการชุมนุม

เสรีภาพในการชุมนุมภายใต้ระบบกฎหมายของไทยนั้น ได้มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงในรัฐธรรมนูญของไทยมาอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐธรรมนูญที่มีความมุ่งหมายให้เป็นรัฐธรรมนูญแบบถาวร ซึ่งในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 63 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมและการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมไว้อย่างชัดเจน แม้อาจจะมียกเว้นให้สามารถจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมไว้ตามรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองการใช้ที่สาธารณะหรือในกรณีที่เป็นช่วงสถานการณ์ที่ไม่ปกติ แต่กระทั่งปัจจุบันก็ยังไม่มีการบัญญัติเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะบังเกิดขึ้น การชุมนุมในห้วงเวลาปัจจุบันจึงอยู่ภายใต้เจื่อนไขของการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นสำคัญ

โดยที่การรับรองเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้น กำหนดไว้แต่เพียงเนื้อหาของ การชุมนุมว่าจะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ทำให้การชุมนุมภายใต้เจื่อนไขของรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งในการพิจารณาเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ หากไม่ปรากฏว่าเป็นการกระทำที่ขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือละเมิดต่อกฎหมายอย่างชัดเจน หน่วยงานของรัฐก็มีความยุ่งยากในการที่จะเข้าควบคุมหรือตรวจสอบการชุมนุม เพราะอาจถูกกล่าวหาว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนเสรีภาพในการชุมนุมในห้วงเวลาปัจจุบัน

จึงยังขาดความชัดเจนถึงการจำแนกการชุมนุมที่ต้องได้รับการตรวจสอบหรือการห้าม ผลที่ติดตามมาก็คือ ผลกระทบต่อบุคคลอื่นหรือประโยชน์ของสาธารณะหรือส่วนรวมไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างพอเพียง

หากเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายของหลายประเทศจะพบว่า บทบัญญัติเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมนั้น จะไม่ได้เพียงรับรองเสรีภาพในการชุมนุมของผู้ชุมนุมแต่เพียงฝ่ายเดียวหากยังมีการคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณะหรือบุคคลอื่นๆ ที่อาจได้รับผลกระทบติดตามมาจากการชุมนุม ซึ่งในหลายประเทศก็ได้มีบทบัญญัติจำแนกให้มีการชุมนุมที่สามารถกระทำได้อย่างเสรีและการชุมนุมที่มีเงื่อนไขจะต้องปฏิบัติก่อนบางประการ สำหรับการชุมนุมที่สามารถกระทำได้โดยไม่มีเงื่อนไขใดกำกับก็จะเป็นการชุมนุมที่กระทำขึ้นในลักษณะเฉพาะกลุ่ม ไม่ได้กระทำขึ้นในพื้นที่สาธารณะ แต่สำหรับการชุมนุมที่สามารถส่งผลกระทบต่อส่วนรวมก็จะเป็นการชุมนุมที่ทางฝ่ายผู้ชุมนุมต้องดำเนินการก่อนที่จะได้มีการชุมนุม

ดังนั้น ประเด็นเบื้องต้นสำหรับการพิจารณาประเด็นเสรีภาพของการชุมนุมในระบบกฎหมายไทยนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการจำแนกการชุมนุมที่สามารถส่งผลกระทบต่อส่วนรวมและการชุมนุมที่ไม่ส่งผลกระทบหรือมีความเป็นไปได้น้อยที่จะส่งผลกระทบต่อส่วนรวม โดยการจำแนกประเภทของการชุมนุมจะ ทำให้มีมาตรการบางประการติดตามมาสำหรับทางฝ่ายผู้ชุมนุมหรือผู้จัดการชุมนุม อันเป็นระบบการบริหารจัดการก่อนซึ่งจะทำให้เกิดการตรวจสอบต่อการชุมนุมที่จะเกิดขึ้นซึ่งสามารถเป็นไปได้ทั้งรูปแบบของการแจ้งเพื่อทราบและการขออนุญาต

2. แนวทางแก้ไขสภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม

1) สภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม

ในการรับรองเสรีภาพและการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมภายใต้ระบบกฎหมายของไทยนั้น ปรากฏว่า มีเพียงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่ให้การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งเปิดโอกาสให้สามารถจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมด้วยบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะหรือกฎหมายอื่นๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของส่วนรวม แต่ก็ยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมโดยตรงได้รับการบัญญัติขึ้น กฎหมายที่ถูกนำมาใช้บังคับเกี่ยวกับการชุมนุมในห้วงเวลาปัจจุบันจึงเป็นกฎหมายที่ได้มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการชุมนุมโดยตรง ดังจะปรากฏในกฎหมายที่มี 2 รูปแบบสำคัญ คือ

รูปแบบแรก กฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการห้ามการชุมนุมอันประกอบด้วย พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 แต่การใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ในการควบคุมการชุมนุมมีปัญหา ดังต่อไปนี้

ประการแรก เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายในกลุ่มนี้จะเป็นการบังคับใช้เมื่อสถานการณ์โดยรวมของประเทศหรือในบางพื้นที่ต้องเผชิญสถานการณ์ที่ไม่ปกติ และเห็นได้ชัดชัดเจนว่าสถานการณ์ดังกล่าวจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือความมั่นคงของรัฐ การบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ในการห้ามการชุมนุมจึงเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ประการที่สอง รูปแบบของวิธีการในการปฏิบัติการตามกฎหมายเหล่านี้อยู่ในลักษณะที่

นี่จะเป็นการใช้กำลังทั้งหน่วยงานของตำรวจและรวมถึงทหาร ที่ไม่มีความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพพออย่างเพียงพอ อันอาจนำมาซึ่งการสูญเสียหรือความเสียหายเกิดขึ้นอย่างรุนแรงให้บังเกิดขึ้นได้

ประการที่สาม การขาดการตรวจสอบและความรับผิดชอบเนื่องจากกฎหมายบางฉบับได้ยกเว้นให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่ต้องมีความรับผิดชอบในปฏิบัติการของตน ทำให้เมื่อเกิดความเสียหายหรือความสูญเสียขึ้น อันเนื่องจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐแต่กลับไม่ต้องมีความรับผิดชอบเกิดขึ้น

รูปแบบที่สอง กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการชุมนุม กฎหมายประเภทนี้เป็นกลุ่มกฎหมายที่ไม่ได้ให้อำนาจในการสั่งห้ามการชุมนุมแก่เจ้าหน้าที่รัฐหรือเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการกำหนดว่าการชุมนุมเป็นความผิดอย่างชัดเจนแต่กลับถูกหน่วยงานภาครัฐใช้มาดำเนินคดีกับผู้ชุมนุม เช่น ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 เป็นต้น การนำกฎหมายเหล่านี้มาบังคับใช้กับประเด็นเสรีภาพในการชุมนุม ทำให้ มีปัญหา ดังต่อไปนี้

ประการแรก กฎหมายเหล่านี้มุ่งควบคุมการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมายแต่ละประเภทโดยตรง ซึ่ง การกระทำเหล่านี้แตกต่างไปจากการใช้เสรีภาพในการชุมนุมถือว่าอันเป็นการใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรองรับไว้ อันอาจทำให้เป็นการกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายเหล่านี้เกิดขึ้นสืบแต่ก็จะเป็นผลสืบเนื่องมาจากการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง มีความไม่สม่ำเสมอในการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐอาจตั้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ชุมนุมบางกลุ่มด้วยบางข้อหา ในขณะที่ไม่มีการตั้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ชุมนุมบางกลุ่ม

เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายทั้ง 2 รูปแบบ ก็จะเป็นกฎหมายที่ไม่สามารถนำมาปรับใช้กับการชุมนุมได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากมิได้เป็นกฎหมายที่มีได้ถูกออกแบบมาบังคับสำหรับการชุมนุมเป็นการเฉพาะ ในการบังคับใช้ก็จะมีผลกระทบต่อการเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนเกิดขึ้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมที่มีความเข้าใจถึงลักษณะของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมพร้อมกับการคำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมที่จะต้องได้รับการปกป้องไปพร้อมกัน

2) แนวทางแก้ไขสภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม

สำหรับแนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมนั้น มีประเด็นเสนอดังต่อไปนี้

ประการแรก จำเป็นที่จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการชุมนุมขึ้นมาเป็นการเฉพาะ แม้รัฐธรรมนูญจะได้มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมแต่เป็นการรับรองในเชิงหลักการทั่วไปที่จำเป็นต้องมีการกำหนดถึงรายละเอียดเพิ่มมากขึ้น และรูปแบบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็ไม่ได้สอดคล้องกับลักษณะของการชุมนุม เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ใช้กับสถานการณ์อื่นๆ ทำให้บทบัญญัติของกฎหมายมิได้คำนึงถึงหลักการของเสรีภาพในการชุมนุม และการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นก็นำมาซึ่งปัญหาต่างๆ เพิ่มมากขึ้น จึงควรที่จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุมขึ้นมาโดยตรง

ประการที่สอง ต้องมีการจำแนกการชุมนุมระหว่างการชุมนุมที่เป็นเสรีภาพอันสมบูรณ์กับการชุมนุมซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสาธารณะหรือส่วนรวมให้เกิดขึ้น ทั้งนี้ สำหรับการชุมนุมที่อาจส่งผลกระทบต่อสาธารณะหรือสาธารณะควรที่จะต้องนำเอาระบบการบริหารจัดการก่อนเข้ามาเป็น

กระบวนการในการตรวจสอบ ซึ่งเงื่อนไขในการพิจารณาเกี่ยวกับการชุมนุมว่าจะส่งผลกระทบต่อสาธารณะหรือไม่ สามารถนำปัจจัยต่างๆ เหล่านี้มาพิจารณาประกอบ คือ สถานที่ บุคคลผู้เข้าร่วม ระยะเวลา ลักษณะของการชุมนุม และนอกจากนี้ในกรณีของสังคมไทย การชุมนุมที่ส่งผลกระทบต่อสังคมส่วนรวมในห้วงทศวรรษที่ผ่านมาเป็นการชุมนุมในทางการเมือง การออกกฎหมายเพื่อจำแนกการชุมนุมจึงควรต้องให้ความสำคัญไปที่การชุมนุมทางการเมืองเป็นหลัก

ประการที่สาม โดยรูปแบบที่จะมีความเหมาะสมต่อการนำมาปรับใช้ ในสังคมไทย คือ ระบบการแจ้งเพื่อทราบ เนื่องจากระบบการขออนุญาตนั้น อาจทำให้เจ้าหน้าที่รัฐมีคำสั่งไปในทิศทางที่ละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน เฉพาะอย่างยิ่งการชุมนุมในสังคมไทยในห้วงเวลาปัจจุบันมักเป็นการชุมนุมที่มีความเห็นแตกต่างจากรัฐบาลหรือหน่วยงานรัฐ อย่างไรก็ตาม อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐภายใต้ระบบการแจ้งเพื่อทราบนี้สามารถสั่งห้ามการชุมนุมได้ ในกรณีที่มีเหตุผลหรือมีความชัดเจนอย่างเพียงพอว่าการชุมนุมที่นั้นจะทำให้เกิดความวุ่นวายหรือส่งผลกระทบต่อส่วนรวม แต่อำนาจในการสั่งห้ามการชุมนุมจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมพินิจและมีเหตุผลรองรับอย่างชัดเจน เพื่อมิให้เป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างกว้างขวางจนกลายเป็นระบบการแจ้งเพื่อทราบในทางนิตินัยแต่เป็นระบบขออนุญาตในทางปฏิบัติจริง

สำหรับการชุมนุมที่ได้มีการแจ้งกับหน่วยงานรัฐเพื่อให้ทราบถึงรายละเอียดของการชุมนุมแล้วก็ต้องมีการให้ความคุ้มครองกับการชุมนุมที่จะได้เกิดขึ้น ด้วยการบัญญัติให้การกระทำใดๆ ที่เป็นการคุกคามหรือขัดขวางการชุมนุมเป็นความผิดที่ต้องได้รับการลงโทษ กรณีเช่นนี้จะทำให้การชุมนุมเป็นเสรีภาพที่ได้รับการปกป้องจากกฎหมาย

ประการที่สี่ ต้องมีระบบตรวจสอบคำวินิจฉัยในการสั่งห้ามของ

เจ้าหน้าที่รัฐที่รวดเร็วและทันต่อสถานการณ์ แม้ในระบบของการแจ้งเพื่อทราบจะให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการสั่งห้ามการชุมนุมได้ในกรณีที่มีความชัดเจนว่า การชุมนุมดังกล่าวอาจสร้างผลกระทบให้บังเกิดขึ้นต่อส่วนรวม แต่ในขณะเดียวกันก็จำเป็นที่จะต้องมีระบบการตรวจสอบคำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งในกรณีที่ฝ่ายผู้ที่จะจัดการชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว

ประการที่ห้า กฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการห้ามการชุมนุมในสถานการณ์ที่ไม่ปกติต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้มีความรัดกุมมากยิ่งขึ้นในการประกาศใช้ เนื่องจากการประกาศใช้กฎหมายเหล่านี้จะเป็นการคุกคามและสั่นคลอนต่อเสรีภาพในการชุมนุมอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติ 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ต้องมีการกำหนดเงื่อนไขที่ชัดเจนและเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งต่อการประกาศใช้กฎหมายทั้ง 3 ฉบับ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจว่าดำเนินไปอย่างเหมาะสมหรือไม่

3. สภาพปัญหาของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมและแนวทางแก้ไข

1) สภาพปัญหาของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุม

เมื่อพิจารณาจากระบบกฎหมายในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมแล้วจะพบว่า บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการมีประเด็นที่ควรพิจารณา ดังนี้

ประการแรก ไม่สามารถมีบทบาทในเชิงป้องกันผลกระทบล่วงหน้า

เนื่องจากระบบกฎหมายของไทยในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมจะเป็นรูปแบบของการควบคุมภายหลัง ทำให้ฝ่ายตุลาการเข้ามามีบทบาทได้เมื่อมีการชุมนุมเกิดขึ้นรวมทั้งกลายเป็นประเด็นข้อพิพาทเกิดขึ้นว่าการชุมนุมดังกล่าวเป็นการกระทำที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ หน้าที่ขององค์กรตุลาการจึงเป็นไปได้เฉพาะเพียงการวินิจฉัยเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้ว แต่จะไม่สามารถมีบทบาทในเชิงของการป้องกันล่วงหน้าในกรณีที่มีเหตุผลรองรับเพียงพอว่าการชุมนุมนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงติดตามมาต่อสังคม

ประการที่สอง ข้อจำกัดในการคุ้มครองผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือบุคคลอื่นที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุม

หากพิจารณาถึงลักษณะของข้อพิพาทที่ขึ้นสู่การวินิจฉัยของศาล ก็จะเป็นข้อโต้แย้งระหว่างฝ่ายผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่รัฐเป็นสำคัญ โดยประเด็นข้อพิพาทสำคัญก็คือ ผู้ชุมนุมได้ชุมนุมอยู่ภายใต้ขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ ในขณะที่ข้อโต้แย้งกับฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐก็คือว่าการออกคำสั่ง ปฏิบัติการหรือการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ มีความเหมาะสมตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่ ขณะที่สิทธิของผู้ได้รับผลกระทบหรือความสงบเรียบร้อยของฝ่ายอื่นๆ จะไม่ได้รับการคำนึงมากเพียงพอในการวินิจฉัยชี้ขาด เพราะฉะนั้น ภายใต้ระบบการควบคุมภายหลังในระบบกฎหมายของไทย ประโยชน์ของส่วนรวมหรือบุคคลอื่นๆ ที่ไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงจึงไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ

ประการที่สาม ปัญหาในด้านของกระบวนการวิธีพิจารณาที่ไม่มีระยะเวลาอันชัดเจน

เนื่องจากข้อพิพาทที่ขึ้นสู่การพิจารณาขององค์กรตุลาการแต่ละประเภท ไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรม จะเป็น

องค์กรที่มีหน้าที่ในการพิจารณาคดีตามขอบเขตของหน่วยงานตน และโดยที่ไม่มีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับกระบวนการในการพิจารณาอันชัดเจน ทำให้การพิจารณาข้อพิพาทในประเด็นเสรีภาพในการชุมนุมก็จะเป็นไปตามข้อกำหนดของศาลแต่ละประเภท ซึ่งคดีที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมบางประเภทนั้น ระยะเวลาในการพิจารณาอาจไม่เป็นประเด็นสำคัญของคดีแต่อย่างใด เช่น การฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ในการสลายการชุมนุมอันไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นต้น

แต่ในข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการชุมนุมบางแง่มุมนั้นมีความสำคัญที่ควรจะต้องได้รับการพิจารณาอย่างเร่งด่วน เช่น การชุมนุมที่ได้มีการจัดขึ้นนั้น ถือว่าเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธหรือไม่ หรือเป็นการชุมนุมที่อยู่ภายใต้การรับรองของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นต้น ข้อพิพาทในกรณีเช่นนี้จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาอย่างเร่งด่วนให้ทันกับสถานการณ์ ทั้งเพื่อเป็นการคุ้มครองต่อบุคคลผู้เข้าร่วมการชุมนุมในกรณีที่มีการชุมนุมนั้นอยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ และเพื่อเป็นการคุ้มครองสวัสดิภาพหรือความมั่นคงของสังคม แม้ว่าในศาลบางประเภทอาจมีการใช้มาตรการให้การคุ้มครองชั่วคราวในกรณีที่เห็นว่ามีความจำเป็นเร่งด่วน แต่กรณีดังกล่าวก็เป็นดุลพินิจของศาลในแต่ละคดีไปซึ่งอาจทำให้ต้องขึ้นอยู่กับรายละเอียดของแต่ละคดี รวมทั้งความเห็นของผู้พิพากษาในคดีนั้นๆ ว่าจะมีมุมมองอย่างไรกับการชุมนุมที่เกิดขึ้น กรอบระยะเวลาในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการชุมนุมจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

ประการที่สี่ จะสามารถวินิจฉัยได้เฉพาะประเด็นที่พิพาท แต่ประเด็นที่ไม่เป็นข้อพิพาทก็ยังคงมีความคลุมเครือ

ข้อจำกัดประการหนึ่งของระบบการควบคุมภายหลัง คือ หากมีประเด็นเป็นข้อพิพาทเกิดขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลก็จะวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นที่เป็นข้อโต้แย้งกัน อันจะเป็นการทำให้เกิดความกระจ่างต่อข้อสงสัยใน

ข้อพิพาทของคู่กรณี และอาจรวมไปถึงความรับผิดชอบที่จะติดตามมาหาก การกระทำที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมไม่ว่าจะเป็นฝ่ายผู้ชุมนุมหรือเจ้าหน้าที่ รัฐก็ตาม อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการชุมนุมเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่มี กระบวนการ ขั้นตอนและรายละเอียดต่างๆ เป็นจำนวนมาก ซึ่งหากประเด็น เหล่านี้ไม่ได้ถูกหยิบยกขึ้น ข้อโต้แย้งในการวินิจฉัยของศาลก็จะทำให้เป็น ความคลุมเครือว่า การกระทำที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมในกระบวนการหรือ ขั้นตอนต่างๆ นั้นสามารถกระทำได้หรือไม่ เช่น การจัดวางหน่วยรักษาความ ปลอดภัยของผู้ชุมนุมและการตรวจตราบุคคลที่เข้าไปในบริเวณใกล้เคียง การใช้ผ้าปิดหน้าอำพรางตนเองในการชุมนุม การปิดกั้นการจราจรในขณะ ที่ต้องมีการเคลื่อนขบวนไปยังสถานที่ต่างๆ การเข้าไปปิดกั้นทางเข้าออกของ หน่วยงานราชการ การติดตามและรบกวนบุคคลซึ่งตกเป็นเป้าหมายของฝ่าย ผู้ชุมนุมในลักษณะต่างๆ การไปใช้สถานที่ของหน่วยงานรัฐเป็นที่ชุมนุมโดย เปิดให้ยังคงสามารถทำงานได้ เป็นต้น

ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้กลายเป็นประเด็นที่สร้างความยุ่งยากเพิ่มมากขึ้น อันเนื่องมาจากเมื่อไม่ได้เป็นข้อพิพาทเพื่อให้มีการวินิจฉัยในกระบวนการ หรือปฏิบัติการเหล่านั้น การชุมนุมที่เกิดขึ้นในภายหลังก็อาจใช้รูปแบบหรือ วิธีการในลักษณะเดียวกันกับที่ได้เคยเกิดขึ้น ยิ่งหากเป็นการกระทำที่มีผลก ระทบอย่างมากก็จะยิ่งเท่ากับว่าเสรีภาพในการชุมนุมได้กลายเป็นสิ่งที่กำลัง สั่นคลอนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นๆ ที่อยู่ร่วมในสังคมลงไป

2) แนวทางแก้ไขสภาพปัญหาของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ ฝ่ายตุลาการในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุม

ในการพิจารณาถึงแนวทางแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น จึงจะแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะด้วยกัน คือ

ประการแรก แนวทางแก้ไขปัญหาคเฉพาะหน้าในระหว่างที่ยังไม่มี

บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการชุมนุมโดยตรงเกิดขึ้น

ประเด็นสำคัญในการดำเนินบทบาทหน้าที่ของฝ่ายตุลาการนอกจากการคำนึงถึงเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการจัดการกับการชุมนุมแล้ว ก็ยังควรต้องให้ความสำคัญกับประโยชน์ของสังคมหรือสาธารณะที่อาจได้รับผลกระทบจากการชุมนุมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในคดี เพื่อให้เกิดการเคารพอย่างเท่าเทียมทั้งต่อเสรีภาพในการชุมนุมและสิทธิของบุคคลอื่นๆ หรือประโยชน์สาธารณะ เพราะการให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการชุมนุมหรือประโยชน์ของสังคมส่วนรวมด้านใดด้านหนึ่งจนมากเกินไปก็นำมาซึ่งผลเสียได้ทั้งสิ้น จึงควรต้องมีการถ่วงดุลระหว่างการชุมนุมและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอย่างรอบคอบ

ในส่วนของกระบวนการวิธีพิจารณาในคดีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการชุมนุมขึ้นสู่การพิจารณา ฝ่ายตุลาการต้องให้ความสำคัญต่อระยะเวลาในการพิจารณาเป็นอย่างมาก เนื่องจากระยะเวลาเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญทั้งต่อการปกป้องเสรีภาพในการชุมนุมและประโยชน์สุขของสังคมส่วนรวม

ประการที่สอง แนวทางแก้ไขปัญหามาระยะยาว

สำหรับแนวทางแก้ไขสภาพปัญหาของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมในระยะยาวนั้น เป็นประเด็นที่สัมพันธ์กับการออกแบบระบบกฎหมายเพื่อจัดการกับเสรีภาพในการชุมนุมอย่างไม้อาจหลีกเลี่ยง ซึ่งในกฎหมายดังกล่าวก็ควรจะต้องประกอบด้วย การควบคุมหรือการตรวจสอบการชุมนุมให้ดำเนินไปโดยสอดคล้องกับเสรีภาพของการชุมนุมในระบอบประชาธิปไตย และในขณะเดียวกันก็จะให้ฝ่ายตุลาการสามารถเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้า

หน้าที่รัฐที่มีต่อการชุมนุม เฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐได้สั่งห้าม
การชุมนุม อันจะเป็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐอีกขั้นตอน
หนึ่ง ซึ่งบทบาทของฝ่ายตุลาการในลักษณะเช่นนี้ก็เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในระบบ
กฎหมายของหลายประเทศ อันจะเป็นส่วนสำคัญต่อการวางแนวทางการ
ปฏิบัติทั้งของฝ่ายผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความชัดเจนขึ้น

เกี่ยวกับผู้เขียน About the Author

รศ. สมชาย ปรีชาศิลปกุล

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และอธิการบดี
มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน

ดร. นัทธน กวเจริญ

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ดร. อุษณีย์ เอมศิรินันท์

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

กฤษณ์เพชร ไสมณวัตร

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ปิฐินี กองแท้

อาจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ราชภัฏกำแพงเพชร

กนกฤต บุตวณิช

นักวิจัยโครงการ “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ
ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

วารสารนิติสังคมศาสตร์

หลักเกณฑ์ในการลงตีพิมพ์ต้นฉบับวารสารนิติสังคมศาสตร์

1. ต้นฉบับที่ผู้เขียนส่งมาเพื่อการพิจารณาจะต้องไม่เคยตีพิมพ์ในวารสารใดวารสารหนึ่งมาก่อน (หากบทความของผู้เขียนอยู่ระหว่างการ เสนอขอตีพิมพ์ในวารสารอื่น กรุณาแจ้งให้ทางกองบรรณาธิการของ วารสารนิติสังคมศาสตร์ทราบด้วย)
2. เนื้อหาในต้นฉบับควรเป็นงานที่ผู้เขียนสังเคราะห์ขึ้นเอง โดยไม่ได้ลอกเลียนหรือดัดทอนมาจากผลงานของผู้อื่น โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือปราศจากการอ้างอิงที่เหมาะสม
3. ผู้เขียนต้องเขียนต้นฉบับตามรูปแบบข้อกำหนดในระเบียบการส่งต้นฉบับ
4. ให้มีบทคัดย่อภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ไม่เกิน 100 คำ
5. ผู้เขียนควรแก้ไขความถูกต้องของเรื่องที่ส่งมาตีพิมพ์ ตามข้อเสนอแนะ ของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review)
6. หลังจากผู้เขียนได้แก้ไขเรื่องแล้ว กองบรรณาธิการจะดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องอีกครั้งหนึ่ง

ติดต่อสอบถาม

E-mail : lawcmu.research@hotmail.com

www.law.cmu.ac.th/research/journal.php

Tel. 053 942921 Fax. 053 942914

ถึง กองบรรณาธิการวารสารนิติสังคมศาสตร์

