

การประชุมชุมสาธารณะ

โชคสุข กรกิตติชัย

ตำแหน่งวิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

การประชุมสาธารณะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการประชุมของผู้ใช้แรงงาน การประชุมของผู้ที่เดือดร้อนจากโครงการพัฒนาต่าง ๆ รวมทั้งการประชุมทางการเมือง เนื่องจากการใช้เสรีภาพในการชุมนุม โดยสภาพแล้วย่อมกระทบต่อการใช้ชีวิตของประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การประชุมสาธารณะที่มีผู้เข้าร่วมเป็นจำนวนมาก และชุมนุมต่อเนื่องยาวนาน เสรีภาพในการชุมนุมจึงเป็นเสรีภาพที่ต้องจำกัดอยู่ภายใต้กฎหมาย หลังการประชุมของกลุ่มคนเสื้อแดงในปี 2553 รัฐบาลภายใต้การนำของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้พยายามผลักดัน “ร่างพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ.” มาแล้วครั้งหนึ่ง และผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเข้าสู่ขั้นตอนของวุฒิสภาแล้ว แต่หลังจากนั้นมีการยุบสภาเกิดขึ้นแล้วมีการเลือกตั้งใหม่ และรัฐบาลภายใต้การนำของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ไม่ได้นำร่างฯ ดังกล่าวกลับเข้าสู่การพิจารณาของสภา ต่อมาในปี 2557 หลังผ่านการชุมนุมของกลุ่ม กปปส. สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้นำร่างพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. กลับมาพิจารณาใหม่ และเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี และร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีกครั้ง และได้ผ่านความเห็นชอบประกาศใช้เป็นกฎหมายชื่อ “พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558” โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 13 สิงหาคม 2558 เป็นต้นไป

ในที่นี้ ผู้ศึกษาจะได้นำบทบัญญัติบางมาตราที่เห็นว่ามีมีความสำคัญมาเสนอในส่วนที่เป็นสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการชุมนุมให้เห็นภาพชัดขึ้น โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดบทนิยามของการชุมนุม เงื่อนไข และหลักเกณฑ์ของการชุมนุม รวมถึงการกำหนดบทลงโทษ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

“การประชุมสาธารณะ” หมายถึง การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุนคัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่

“ผู้จัดการชุมนุม” หมายถึง ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้หมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมการประชุมสาธารณะโดยแสดงออก หรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น

“ผู้ชุมนุม” หมายความว่ารวมถึง ผู้จัดการชุมนุม และผู้เข้าร่วมการประชุมสาธารณะไม่ว่าจะเข้าร่วมการประชุมสาธารณะนั้นตามคำเชิญชวนหรือการนัดของผู้จัดการชุมนุมหรือไม่

“ที่สาธารณะ” หมายถึง ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน หรือที่หน่วยงานของรัฐมิได้เป็นเจ้าของแต่เป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ บรรดาซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ รวมตลอดทั้งทางหลวงและทางสาธารณะ สำหรับหลักเกณฑ์และเงื่อนไข รวมถึงบทกำหนดโทษที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 นั้น ผู้ศึกษาขอเสนอในส่วนสาระสำคัญที่อนุญาตให้ชุมนุมได้และส่วนที่ชุมนุมแล้วมีความผิดและมีโทษ เพื่อให้ทราบว่า การชุมนุมกระทำได้น้อยเพียงใด ตามกฎหมายฉบับนี้ โดยจัดทำในรูปของตารางเพื่อความสะดวกในการศึกษา ดังนี้

มาตรา	กรณี	บทลงโทษ
3	<p>อนุญาตให้การชุมนุมสาธารณะดังต่อไปนี้ย่อมกระทำได้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) การชุมนุมเนื่องในงานพระราชพิธีและงานรัฐพิธี 2) การชุมนุมเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนา หรือกิจกรรมตามประเพณีหรือตามวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น 3) การชุมนุมเพื่อจัดแสดงมหรสพ กีฬา ส่งเสริมการท่องเที่ยว หรือกิจกรรมอื่นเพื่อประโยชน์ทางการค้าปกติของผู้จัดการชุมนุมนั้น 4) การชุมนุมภายในสถานศึกษา 5) การชุมนุมหรือการประชุมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการประชุมสัมมนาทางวิชาการของสถานศึกษาหรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ทางวิชาการ 6) การชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง แต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น 	-
27	<p>ผู้จัดชุมนุมในพื้นที่และรัศมีที่ห้ามจัด หรือมีการจัดการชุมนุมกีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวนการใช้บริการในสถานที่ทำการหน่วยงานของรัฐ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา ศาสนสถาน สถานทูต หรือ สถานกงสุลของรัฐ ต่างประเทศ หรือสถานที่ทำการขององค์การระหว่าง</p>	<p>ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p>

มาตรา	กรณี	บทลงโทษ
	ประเทศ และสถานที่อื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด	
28	ผู้จัดการชุมนุมโดยไม่แจ้งการชุมนุมสาธารณะ หรือจัดขึ้นภายหลังจากที่ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรให้ผ่อนผันกำหนดเวลา หรือเดินขบวนเคลื่อนย้ายการชุมนุมโดยไม่มีการแจ้งว่าจะมีการเดินขบวน หรือไม่เลิกการชุมนุมในเวลาที่จะแจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้ง	ต้องระวางโทษ ปรับไม่เกิน 10,000 บาท
29	ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมที่ฝ่าฝืนคำสั่งห้ามชุมนุมหรือจัดให้มีการชุมนุมระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุม	ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ
30	ผู้จัดการชุมนุมที่ไม่ดูแลรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะ ให้เป็นไปโดยสงบ ไม่ดูแลผู้ชุมนุมปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้ชุมนุม	ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท
31 (วรรค 1)	ผู้จัดการชุมนุมซึ่งไม่ให้ความร่วมมือแก่เจ้าหน้าที่รัฐ ที่ดูแลการชุมนุม หรือยุยงส่งเสริมให้ผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้ชุมนุมหรือปราศรัยด้วยเครื่องขยายเสียงในระหว่างเวลาที่ต้องห้ามหรือใช้เครื่องขยายเสียงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือผู้ชุมนุมที่พกพาอาวุธ เข้าไปในที่ชุมนุมหรือบุกรุกทำให้เสียหาย ทำลายแก่ชีวิต ทรัพย์สิน หรือเสรีภาพ หรือใช้กำลังประทุษร้าย หรือ ชูเชิญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย ผู้เข้าร่วมชุมนุม หรือผู้อื่น หรือขัดขวางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่	ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ
31 (วรรค 2)	ถ้าการกระทำการดังกล่าวเป็นการรบกวนต่อระบบ การขนส่งสาธารณะ ระบบการสื่อสาร โทรคมนาคม การส่งกระแสไฟฟ้า ประปา หรือระบบสาธารณูปโภคอื่นใดให้ใช้การไม่ได้ไม่ว่าจะชั่วคราวหรือถาวร	ผู้จัดการชุมนุมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี ปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
32	ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือประกาศของเจ้าพนักงาน ผู้ดูแลการชุมนุมหรือประกาศของเจ้าหน้าที่ที่ให้ ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมภายในเวลากำหนด และเข้าไปในพื้นที่ห้ามเข้าซึ่งเป็นพื้นที่ควบคุม	ถ้าเป็นผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ถ้าเป็นผู้อยู่ในสถานที่ชุมนุม ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท

มาตรา	กรณี	บทลงโทษ
33	ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ควบคุมสถานการณ์ การชุมนุมตามมาตรา 24 หรือมาตรา 25	ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
34	ผู้ใดไม่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานซึ่งดูแล การชุมนุม หรือผู้ควบคุมสถานการณ์หรือผู้ซึ่งได้รับ มอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ให้ปฏิบัติหน้าที่ ตามพระราชบัญญัตินี้ พาอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะ ได้รับอนุญาตให้มีอาวุธติดตัวหรือไม่	ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี ปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้า อาวุธนั้นเป็นปืน วัตถุระเบิด หรือวัตถุ อื่นใดที่มีสภาพคล้ายคลึงกัน ต้อง ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี ปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
35	ทรัพย์สินที่ใช้ หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมที่ยึดไว้จาก การชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือที่มิใช่เลิกการชุมนุม ตามคำสั่งศาล	ให้ศาลมีอำนาจสั่งริบเสีย ไม่ว่าจะ มี ผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่

กฎหมายการชุมนุมของประเทศในเอเชียที่มีลักษณะคล้ายประเทศไทย สรุปได้ดังนี้

ประเทศสิงคโปร์

รัฐธรรมนูญสิงคโปร์ให้การคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของพลเมืองเอาไว้ในหมวดที่ 4 ว่าด้วยเสรีภาพขั้นพื้นฐาน แต่ในทางปฏิบัติ การชุมนุมในที่สาธารณะเป็นสิ่งที่ยากจะทำได้ ประเทศสิงคโปร์ มีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งกำหนดว่า การจัดชุมนุมในที่สาธารณะจะทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากทางการเท่านั้น ที่ผ่านมาในการชุมนุมของสิงคโปร์ ทางกรมไม่เคยอนุญาตให้จัดการชุมนุมในที่สาธารณะเลย สถานที่เดียวที่ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จะใช้จัดการชุมนุมได้ มีเพียงบริเวณ Speakers' corner ซึ่งอยู่ในสวนสาธารณะ Hong Lim Park เท่านั้น ในอดีต การจัดชุมนุมในสวนต้องได้รับ อนุญาตจากทางการเช่นเดียวกับการชุมนุมในที่สาธารณะอื่น แต่ในปัจจุบันไม่ต้องขออนุญาตแล้ว เพียงแต่ไป ลงทะเบียนเพื่อจองการใช้สถานที่ในเว็บไซต์ของหน่วยงานที่กำกับดูแลสวนสาธารณะ และอุทยานแห่งชาติ ก็สามารถจัดการชุมนุมได้ แม้ว่าการชุมนุมสาธารณะใน Speakers' corner จะเป็นสิ่งที่ทำได้ แต่ก็มีข้อจำกัด มากมาย ด้วยความที่สวนสาธารณะมีพื้นที่จำกัด มีรั้วรอบขอบชิด จึงไม่สามารถรองรับผู้ชุมนุมได้มาก และเป็น สถานที่ปิด ยากที่จะสร้างแรงสะท้อนทางสังคมได้ นอกจากนี้ยังมีการห้ามทำกิจกรรมเชิงสัญลักษณ์ที่เกี่ยวกับ ไฟ เช่น การเผาหุ่นหรือเผาธงชาติด้วย เพราะกลัวว่า สนามหญ้าจะเสียหาย แม้การชุมนุมสาธารณะจะถูก จำกัดโดยเจ้าหน้าที่รัฐ แต่นั่นก็ไม่ใช่อะไรที่น่ากังวลที่สุด เพราะสิ่งที่น่ากลัวที่สุด คือ ทัศนคติของชาวสิงคโปร์ ที่มีต่อเสรีภาพในการชุมนุม ชาวสิงคโปร์ส่วนใหญ่มองว่า การชุมนุม คือ ความวุ่นวาย และกระทบต่อการ ดำเนินชีวิตประจำวัน พวกที่มาประท้วงก็คือ พวกขอสร้างปัญหา ซึ่งเท่ากับว่า ชาวสิงคโปร์ไม่รู้สึกยินดียินร้าย กับการถูกจำกัดเสรีภาพ หรืออาจจะถึงขั้นไม่รู้สึกรู้ว่ากำลังถูกจำกัดเสรีภาพอยู่ อย่างไรก็ตาม คนสิงคโปร์รุ่นใหม่

ดูจะมีความสนใจในประเด็นทางสังคมมากกว่าคนรุ่นเก่า และเชื่อว่า การชุมนุมที่สิงคโปร์แม้จะมีขนาดเล็ก แต่ก็สามารถใช้เป็นแหล่งเรียนรู้ประเด็นปัญหาต่าง ๆ ในสังคมได้

ประเทศฟิลิปปินส์

รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ให้การคุ้มครองเสรีภาพในมาตรา 4 ของหมวด Bill of Rights แต่ในทางปฏิบัติเสรีภาพในการชุมนุมก็ถูกจำกัดได้ไม่ยากนัก เนื่องจากกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ 2528 กำหนดให้แกนนำต้องทำหนังสือขออนุญาตฝ่ายปกครอง ในการจัดการชุมนุมในพื้นที่สาธารณะ ซึ่งฝ่ายปกครองอาจใช้ดุลพินิจไม่ให้จัดการชุมนุมได้ อย่างไรก็ตาม หากการชุมนุมจัดในพื้นที่ของเอกชนก็ไม่ต้องขออนุญาต โดยทั่วไปการชุมนุมเพื่อเรียกร้องเรื่องเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ เช่น การประท้วงเรื่องราคาน้ำมัน หรือราคาของบริการสาธารณะ ทางกรมก็มักจะไม่ขัดขวาง แต่ก็จะอนุญาตให้ชุมนุมในบริเวณที่ไกลออกไปจากที่ทำการของรัฐบาล ซึ่งเป็นจุดศูนย์กลางของปัญหา โดยมีการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจมาล้อมรอบสถานที่ของทางการ เพื่อไม่ให้ผู้ชุมนุมเข้ามาใกล้ ในแต่ละปีระยะห่างระหว่างจุดที่ได้รับอนุญาตให้จัดการชุมนุมกับที่ทำการของรัฐจะขยายออกไปเรื่อย ๆ แต่หากประเด็นในการชุมนุมเป็นประเด็นทางการเมืองหรือเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การชุมนุมประท้วงประธานาธิบดี บารัค โอบามา ในโอกาสเดินทางเยือนฟิลิปปินส์ ทางการก็ห้ามไม่ให้จัดการชุมนุม นอกจากการจำกัดเสรีภาพการชุมนุมโดยรัฐแล้ว ในประเทศฟิลิปปินส์ก็มีการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยเอกชนด้วยในเขตเศรษฐกิจพิเศษ มีการห้ามไม่ให้คนงานชุมนุมเพื่อต่อรองหรือประท้วงนายจ้าง ในกรณีนี้ทางการไม่ได้ออกกฎหมายห้าม แต่เมื่อคนงานทำการชุมนุม พนักงานรักษาความปลอดภัยเอกชนที่โรงงานจ้างมาก็จะเข้ามาจัดการกับผู้ชุมนุม โดยที่รัฐไม่ได้เข้ามาแทรกแซงหรือให้ความคุ้มครองผู้ชุมนุมแต่อย่างใด

สำหรับลักษณะการจำกัดเสรีภาพหรือการคุกคามผู้ชุมนุมในประเทศฟิลิปปินส์ ในบางกรณี แกนนำที่ไม่ขออนุญาตจัดการชุมนุมจะถูกดำเนินคดี ขณะที่ทางบริษัทก็จะใช้การดำเนินคดีจัดการกับคนงานที่มาชุมนุมเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ยังไม่ค่อยมีปรากฏการณ์ที่จะใช้กำลังสลายการชุมนุมขนาดใหญ่ ในการจัดการชุมนุมในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดี กลอเรีย มาคาปากัล อาร์โรโย รัฐบาลห้ามจัดการชุมนุม นักกิจกรรมทางสังคมจึงใช้วิธีจัดแฟรช몹แทนการชุมนุมขนาดใหญ่ โดยมีการนัดหมายผู้ชุมนุมที่พร้อมรับความเสี่ยงสามถึงสี่สิบคนมารวมตัวกัน และทำกิจกรรมในเวลาอันรวดเร็วก่อนจะสลายตัวไป ทางกลุ่มผู้ชุมนุมยังติดต่อกันข่าวที่ไวใจได้มาปลอมตัวเป็นคนเดินผ่านไปผ่านมา รอเก็บภาพอยู่บริเวณที่จัดกิจกรรมด้วยเพื่อให้มั่นใจว่าการชุมนุมที่เกิดขึ้นจะเป็นที่รับรู้ของสาธารณะในภายหลัง

ประเทศกัมพูชา

ประกาศใช้กฎหมายการชุมนุมสาธารณะครั้งแรกในปี 2534 ก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎหมายการชุมนุมสาธารณะฉบับใหม่ในปี 2552 ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้นำการชุมนุมจะต้องทำหนังสือแจ้งการจัดการชุมนุมแก่ฝ่ายปกครองในท้องที่ที่จะจัดการชุมนุมล่วงหน้า โดยในคำร้องต้องชี้แจงจุดประสงค์ของการชุมนุม สถานที่ ระยะเวลาที่จะทำการชุมนุม รวมทั้งจำนวนคนหรือยานพาหนะที่ใช้ในการชุมนุม นอกจากนี้จะต้องแนบสำเนาบัตรประชาชนของแกนนำ 3 คนไปในคำร้องด้วย ตามหลักแล้ว การแจ้งการชุมนุมเป็นเพียงการแจ้งเพื่อทราบและเพื่อประสานงานให้เจ้าหน้าที่อำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุม และผู้ที่ใช้เส้นทางสัญจร

เท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่มักห้ามไม่ให้จัดการชุมนุมในที่สาธารณะ โดยให้เหตุผลว่า การชุมนุมก่อให้เกิดความไม่สงบ ทำให้รุดติด เป็นการกระทบสิทธิของผู้อื่น ซึ่งเจ้าหน้าที่มีดุลพินิจตามกฎหมายที่จะสั่งระงับการชุมนุมได้ หากเห็นว่า การชุมนุมอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อความมั่นคง หรือต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน สิ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศกัมพูชา คือ กฎหมายกำหนดให้รัฐจัดสรรพื้นที่เป็น “สวนเสรีภาพ หรือ Freedom Park” เพื่อให้ชาวกัมพูชาใช้จัดการชุมนุม รวมตัว หรือใช้เป็นพื้นที่ในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ โดยปกติการจัดการชุมนุมสาธารณะในสวนเสรีภาพ จะทำได้ง่ายกว่าการจัดการชุมนุมในพื้นที่สาธารณะ อย่างไรก็ตาม การจัดการชุมนุมในสวน ซึ่งอยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางของปัญหา เช่น หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการพัฒนา หรือโรงงานอุตสาหกรรมที่กดค่าจ้างแรงงาน ก็ยากที่จะสามารถสร้างแรงกดดันที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีได้อย่างแท้จริง

วิธีที่รัฐใช้จัดการกับผู้ชุมนุม คือ ผู้ชุมนุมที่ออกมาต่อสู้ต้องเผชิญความเสี่ยงหลายรูปแบบ ทั้งเสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดี และเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อของความรุนแรง ที่ผ่านมามีการสลายการชุมนุมหลายครั้ง มีการทุตีผู้ชุมนุมด้วยกระบอง และกระบองไฟฟ้า มีการใช้แก๊สน้ำตา ใช้รถดับเพลิงฉีดน้ำใส่ผู้ชุมนุม นอกจากนี้บางครั้งก็มีการใช้หนังสือถึงลูกเหล็กใส่ผู้ชุมนุมด้วย สำหรับผู้ใช้กำลังในการสลายการชุมนุม นอกจากตำรวจและทหารแล้ว ยังมีการใช้พนักงานรักษาความปลอดภัยเอกชนและกลุ่มนักเลงด้วย

ประเทศอินเดีย

รัฐธรรมนูญอินเดียให้การคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธ ไว้ในมาตรา 19 อย่างไรก็ตาม ก็มีการบัญญัติข้อยกเว้น ให้อำนาจรัฐในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย และเพื่อรักษาอธิปไตย บูรณภาพแห่งรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน อินเดียไม่มีกฎหมายชุมนุมสาธารณะ แต่ก็มีการใช้กฎหมายอื่นมาควบคุมการชุมนุม เช่น กฎหมายอาญาในหมวดที่ 8 ว่าด้วยความผิดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน เสรีภาพในการชุมนุมที่อินเดีย แม้จะได้รับการคุ้มครองในกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติ เวลาที่มีการชุมนุม เจ้าหน้าที่ตำรวจมักหาช่องทางมาจำกัดการใช้เสรีภาพของประชาชน มีการใช้กฎหมายทั้งแพ่ง และอาญามาฟ้องร้องผู้ชุมนุม รวมทั้งมีการดำเนินคดีด้วยข้อหาขุยกบฏขึ้นให้ต่อต้านรัฐบาล (sedition) ซึ่งเป็นข้อหาที่มีความร้ายแรง ที่ผู้ถูกฟ้องมักถูกลิดรอนสิทธิการพิจารณา คดีอย่างเป็นธรรม ประเด็นอ่อนไหวของสังคมอินเดีย ที่ผู้ประท้วงมีความเสี่ยงที่จะถูกทางการดำเนินคดี ได้แก่ ประเด็นความขัดแย้งในรัฐแคชเมียร์ และความขัดแย้งในภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในหลาย ๆ กรณีการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมก็มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ เพราะการชุมนุมที่จัดโดยกลุ่มฝ่ายขวาหรือกลุ่มชาตินิยมฮินดู เจ้าหน้าที่มีแนวโน้มที่จะละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมผู้ชุมนุม แม้ว่าในหลาย ๆ ครั้ง ผู้ชุมนุมจะใช้ความรุนแรงก็ตาม เช่น ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อย่างรัฐมณีปุระ (Manipur) ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความขัดแย้ง และมีการใช้กำลังอาวุธ มีการประกาศใช้กฎหมายพิเศษ ที่ให้อำนาจทหารใช้กำลังหรือใช้อาวุธสังหาร กรณีที่มีบุคคลตั้งแต่ 5 คน มารวมตัวหรือชุมนุมในพื้นที่ที่มีการประกาศเป็นพื้นที่ควบคุมพิเศษ แต่ทั้งนี้ ก่อนการใช้กำลังจะต้องมีการแจ้งหรือยิงเตือนก่อน ในสังคมประชาธิปไตย กฎหมายพิเศษที่มีเนื้อหาเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของพลเมือง ควรจะเป็นกฎหมายที่บังคับใช้ในระยะเวลาอันจำกัด แต่กฎหมาย

พิเศษดังกล่าว กลับมีการบังคับใช้ในภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวมทั้งในรัฐมณีปุระมาอย่างยาวนาน

ประเทศศรีลังกา

รัฐธรรมนูญศรีลังกาให้การคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในมาตรา 14 (b) ซึ่งอยู่ในหมวดสิทธิขั้นพื้นฐาน ในส่วนของกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ตำรวจมักไปขอให้ศาลออกคำสั่งห้ามชุมนุม ผู้พิพากษาจำนวนหนึ่งที่มองว่า เสรีภาพในการชุมนุมเป็นเรื่องสำคัญจะไม่ยอมออกคำสั่งตามคำขอของเจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่ส่วนใหญ่ศาลมักทำตามคำขอของเจ้าหน้าที่ตำรวจ การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมหลายครั้งเป็นการเลือกปฏิบัติ การชุมนุมในประเด็นที่รัฐบาล “ไม่ค่อยสบายใจ” เช่น เรื่องที่ชาวทมิฬ ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยไม่ได้รับความเป็นธรรม มักถูกจำกัด แต่หากเป็นการชุมนุมในประเด็นที่ไม่ขัดแย้งกับรัฐบาล การชุมนุมก็สามารถทำได้โดยง่าย เคยมีกรณีที่ชาวพุทธไปจัดชุมนุม และให้พระสงฆ์ที่มีแนวคิดสุดโต่งไปปราศรัยปลุกกระดมให้ชาวสิงหลต่อต้านชาวมุสลิมที่เมือง Aluthgama ซึ่งชาวมุสลิมเป็นประชากรส่วนใหญ่ ครั้งนั้นชาวมุสลิมในเมืองพยายามร้องขอให้ตำรวจระงับการชุมนุม เพราะกลัวว่าจะเกิดความรุนแรง แต่ทั้งตำรวจและศาลต่างปล่อยให้มีการชุมนุม สุดท้ายมวลชนชาวสิงหลก็ใช้ความรุนแรงกับชาวมุสลิม มีคนตายและมีการเผาทำลายบ้านของชาวมุสลิม ในกรณีพื้นที่อ่อนไหวหรือพื้นที่ห้ามชุมนุม เช่น บริเวณอาคารรัฐสภา ไม่สามารถจัดการชุมนุมได้ อย่างไรก็ตาม ประเด็นสถานที่ที่มีการเลือกปฏิบัติเช่นเดียวกับประเด็นเรื่องการใช้คำสั่งศาลมาจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม เพราะมวลชนกลุ่มที่สนับสนุนรัฐบาลเคยจัดการชุมนุมด้านนอกสนามบินนานาชาติมาแล้ว ในกรณีที่มีการสลายการชุมนุม เครื่องมือที่มักถูกนำมาใช้ ได้แก่ แก๊สน้ำตา กระบอง กระสุนยาง สำหรับกระสุนจริงมีใช้บ้างในบางกรณี นอกจากการใช้กำลังแล้ว ในหลาย ๆ กรณีทางการก็ดำเนินคดีกับผู้ชุมนุมที่ฝ่าฝืนคำสั่งห้ามชุมนุมของศาลด้วย แต่ความผิดดังกล่าวศาลมักลงโทษปรับเท่านั้น เสรีภาพในการชุมนุมของประเทศศรีลังกา ไม่ใช่การจำกัดเสรีภาพที่กระทำโดยรัฐ แต่เป็นกรณีที่รัฐให้การสนับสนุนทางลับหรือละเว้นการระงับเหตุ เมื่อมวลชนฝ่ายที่สนับสนุนรัฐบาลคุกคามผู้ที่ชุมนุมต่อต้านรัฐบาลหรือกลุ่มผู้ชุมนุมที่รัฐบาลมองว่าไม่น่าไว้วางใจ เช่น ชนกลุ่มน้อยชาวทมิฬหรือชาวมุสลิม เหตุที่วิธีแบบนี้มักกลายเป็นเพราะรัฐสามารถที่จะปฏิเสธความรับผิดชอบต่อความรุนแรงได้อย่างง่ายดาย แม้ว่าสถานการณ์เสรีภาพในการชุมนุมของประเทศศรีลังกาจะดูไม่สู้ดีนัก

ประเทศบังคลาเทศ

รัฐธรรมนูญบังคลาเทศให้การคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมในมาตรา 37 การที่ประเทศบังคลาเทศไม่มีกฎหมายการชุมนุม ผู้จัดการชุมนุมไม่ต้องขออนุญาตทางการในการจัดการชุมนุม เพียงแต่ต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อทราบเท่านั้น การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่บังคลาเทศถือว่าไม่รุนแรงมากนัก เนื่องจากการประท้วงถือเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรม นอกจากนี้ รัฐบาลเองก็ใช้การชุมนุมเป็นเครื่องมือเช่นกัน เพราะพรรครัฐบาลก็มีมวลชนของตน อาจมีการขัดขวางหรือจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมบ้าง หากประเด็นในการชุมนุมเป็นประเด็นที่อ่อนไหว เช่น การเรียกร้องสิทธิของกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศ หรือประเด็นที่อาจขัดต่อหลักศาสนาอิสลาม ถึงแม้ว่าสถานการณ์เสรีภาพในการชุมนุมของบังคลาเทศจะดูไม่เลวร้ายนักแต่ภายใต้ภาพที่ดูดีก็มีความน่ากังวลอยู่ การใช้เสรีภาพในการชุมนุมอาจไม่ถูกขัดขวางจากรัฐโดยตรง แต่พรรครัฐบาลก็มักสนับสนุนในทางลับให้กลุ่มมวลชนจัดตั้งของตน ใช้ความรุนแรงกับผู้ชุมนุมที่มี

จุดยืนตรงข้ามกับรัฐบาล นอกจากการใช้ความรุนแรงโดยอ้อมแล้ว รัฐก็มีวิธีทำลายความเข้มแข็งของผู้ชุมนุมอีกหลายทาง เช่น การส่งคนแฝงตัวเข้าไปในหมู่ผู้ชุมนุมแล้วก่อความวุ่นวายหรือใช้ความรุนแรงเพื่อสร้างความชอบธรรมให้เจ้าหน้าที่ใช้กำลังปราบปราม ในกรณีที่การชุมนุมเป็นการชุมนุมยึดเยื้อ เช่น การชุมนุมคัดค้านโครงการพัฒนาของรัฐ จะมีการส่งคนแฝงตัวเข้าไปสร้างความแตกแยกภายในกลุ่มผู้ชุมนุม นอกจากนี้ก็มีการกันตัวแกนนำออกจากการชุมนุม โดยจับตัวในขณะที่เจรจากับเจ้าหน้าที่ แล้วนำตัวไปปล่อยในสถานที่ห่างไกลจากพื้นที่การชุมนุมด้วย สำหรับแนวโน้มสถานการณ์เสรีภาพในการชุมนุมในอนาคต ถือว่ามีความน่ากังวล เพราะรัฐสภาบังคลาเทศกำลังพยายามออกกฎหมายเพื่อให้การนัดหยุดงานเป็นเรื่องผิดกฎหมาย ซึ่งจะทำให้พลังการต่อรองของผู้ใช้แรงงานลดลงไป (แอบดูเสรีภาพการชุมนุม ใน 6 ประเทศเอเชีย, 2557)

ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะเพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศและความสงบเรียบร้อย การชุมนุมในประเทศจีนต้องขออนุญาตก่อนจัดการชุมนุม โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ และต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจสั่งเลื่อน หรือใช้ดุลพินิจว่าจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้มีการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้อง หากการชุมนุมไม่ได้เป็นไปตามที่อนุญาต หรือจัดการชุมนุมขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้จัดการชุมนุมอาจถูกเตือนหรือกักขัง และถูกดำเนินคดีทางอาญา

เขตปกครองพิเศษฮ่องกง

ฮ่องกงถือเป็นเขตการปกครองพิเศษของจีน ฮ่องกงมีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุม เพื่อกำกับดูแลการชุมนุมให้เป็นไปโดยสงบเรียบร้อย การจัดการชุมนุมจะมีได้ต่อเมื่อผู้บัญชาการตำรวจได้รับหนังสือแจ้งจะจัดการชุมนุม ผู้บัญชาการตำรวจอาจมีคำสั่งห้ามการชุมนุมได้ แต่ถ้าผู้ชุมนุมในที่สาธารณะน้อยกว่า 50 คน หรือในที่ส่วนบุคคลน้อยกว่า 500 คน ไม่ต้องแจ้งการชุมนุมเลย ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจมีคำสั่งห้ามการชุมนุม หรือกำหนดเงื่อนไขการชุมนุม ผู้จัดการชุมนุมอาจอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ได้ (การชุมนุมของประเทศไทยกับบทศึกษาของกฎหมายชุมนุมต่างประเทศ, 2553)

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

การชุมนุมเป็นของคู่กันกับสังคมในระบอบประชาธิปไตย ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างองค์ความรู้ สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และเป็นเครื่องมือสะท้อนปัญหาในสังคมให้รัฐบาลเร่งแก้ไข รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 63 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” การชุมนุมในสังคมไทยมีมานานแล้ว แต่ถูกตีกรอบจำกัดสิทธิเสรีภาพหรือไม่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในยุคสมัยนั้น ๆ แม้การชุมนุมจะถูกรับรองโดยรัฐธรรมนูญ แต่เสรีภาพประการนี้เป็นเสรีภาพที่อาจถูกจำกัดเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะนั้น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก จากตัวอย่างที่ได้หยิบยกมา 8 ประเทศ นั้น ในภาพรวมจะเห็นว่า ลักษณะการจำกัดเสรีภาพในทั้ง 8 ประเทศ จะมีความคล้ายคลึงกันอยู่มาก รัฐธรรมนูญของทั้ง 8 ประเทศ ต่างให้การคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุม แต่การใช้เสรีภาพก็เป็นไปอย่างยากลำบาก เช่น ในกรณีของประเทศสิงคโปร์ ประเทศ

ฟิลิปปินส์ ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน และเขตปกครองพิเศษฮ่องกง กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ไม่อนุญาตก็จะชุมนุมไม่ได้ ในกรณีของประเทศกัมพูชา แม้ตามกฎหมายผู้ชุมนุมเพียงแต่ต้องการแจ้งเพื่อทราบ แต่กฎหมายก็เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจระงับการชุมนุมได้ การดำเนินคดีก็เป็นวิธีการที่หลายประเทศใช้เพื่อสร้างต้นทุนให้กับผู้ชุมนุม ในที่นี้ การถูกดำเนินคดีเป็นความเสี่ยงที่ผู้ชุมนุมต้องแบกรับ สำหรับกรณีประเทศอินเดีย น่าจะมีความร้ายแรงที่สุด เพราะมีการดำเนินคดีด้วยข้อหาขบถ ปลุกปั่นให้ต่อต้านรัฐบาล (sedition) จะมีบทลงโทษร้ายแรง และผู้ถูกดำเนินคดีมีความเสี่ยงที่จะถูกละเมิดสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม

นอกจากนี้แล้ว ในหลาย ๆ ประเทศ รัฐไม่ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายในการจำกัดเสรีภาพโดยตรง แต่ใช้กลวิธีอื่นที่ขัดขวางการชุมนุม เช่น ในกรณีของประเทศบังคลาเทศที่มีการส่งคนแทรกซึมเข้าไปในกลุ่มผู้ชุมนุมแล้วสร้างเงื่อนไขในการใช้กำลัง หรือกรณีประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศกัมพูชาที่รัฐปล่อยให้พนักงานรักษาความปลอดภัยเอกชนใช้กำลังทำร้ายผู้ชุมนุม รวมทั้งในกรณีประเทศศรีลังกาที่มีการใช้มวลชนฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลมาจัดการกับกลุ่มผู้ชุมนุมที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐ เป็นต้น แม้ว่าทั้ง 8 ประเทศจะมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่ต่างกัน แต่รูปแบบที่ผู้มีอำนาจมาใช้จำกัดเสรีภาพก็ดูจะคล้าย ๆ กัน รวบรวมว่า การชุมนุมคือ ของแสลงที่ผู้มีอำนาจไม่ว่าชาติใดภาษาใดต่างก็ไม่ชอบใจและหาทางกีดกัน อย่างไรก็ตาม ต่างมีความหวังว่าประชาชนในประเทศของเขา กำลังก้าวข้ามเส้นของความกลัว และกล้าที่จะใช้เสรีภาพในการชุมนุมมากขึ้น ฝากความหวังว่าคนรุ่นใหม่ที่มีความกล้าหาญในการแสดงออกมากขึ้น จะสามารถจุดประกายการเปลี่ยนแปลงและเปิดพื้นที่ของเสรีภาพในการชุมนุมให้กว้างขึ้นในอนาคต

ในการศึกษากฎหมายการชุมนุมของต่างประเทศนั้น เมื่อนำมาใช้กับประเทศไทยแล้วจะได้ผลหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับสภาพสังคมทางการเมืองของแต่ละประเทศที่ย่อมแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นระบอบการปกครอง การขับเคลื่อนขององค์กรภาครัฐต่าง ๆ สำหรับประเทศไทย หลังจากคณะรัฐมนตรีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ขึ้นมา เพื่อเป็นการควบคุมปัญหาการชุมนุมของประชาชน ไม่ว่าจะปัญหาเรื่องเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ที่ผ่านมา มิใช่เพื่อเป็นการห้ามหรือจำกัดไม่ให้มีการชุมนุม แต่รัฐยังคงเปิดโอกาสให้ผู้ชุมนุมได้ใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมเหมือนเดิม เพียงแต่ต้องทำให้ถูกต้องตามหลักกฎหมายการชุมนุม โดยไม่กระทบสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นที่ได้รับความเดือดร้อนจากการชุมนุมเท่านั้น

บรรณานุกรม

การประชุมของประเทศไทยกับบทศึกษาของกฎหมายชุมนุมต่างประเทศ. (8 กันยายน 2553). สืบค้น 16

มีนาคม 2559 จาก <http://ilaw.or.th/node/552>

“พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558” (14 กรกฎาคม 2558). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 132

ตอนที่ 63 ก, น. 19-28.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” (24 สิงหาคม 2550). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124

ตอนที่ 47 ก, น. 17.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (กุมภาพันธ์ 2558).

เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ). กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

แอบดูเสรีภาพการชุมนุม ใน 6 ประเทศเอเชีย. (17 ตุลาคม 2557). สืบค้น 16 มีนาคม 2559 จาก

<http://ilaw.or.th/node/3294>