

สิทธิในการรวมตัวเพื่อชุมนุมและแสดงความคิดเห็นในสังคมประชาธิปไตยเป็นส่วนประกอบทางธรรมชาติอย่างหนึ่งของความเป็นประชาธิปไตย ย่อมเป็นสิ่งที่ชัดเจนว่า เพียงแต่การกล่าวอ้างความชอบธรรมในการจำกัดการชุมนุมโดยสงบของประชาชนเป็นสิ่งที่ถูกต้อง อีกทั้งไม่เพียงพอที่จะกล่าวว่าเป็นสังคมที่มีความเป็นประชาธิปไตยเพียงเพราะมีส่วนประกอบทางรูปแบบที่มีผู้นำที่ได้รับเสียงส่วนใหญ่จากการเลือกตั้งโดยไม่ต้องรับฟังเสียงส่วนน้อย

โดยเนื้อแท้แล้วสังคมประชาธิปไตยที่แท้จริงจึงไม่สามารถดำรงอยู่ได้ ถ้าปราศจากระบบการเลือกตั้ง อย่างเสรีที่แท้จริงโดยไม่ซื้อเสียง มิฉะนั้นก็จะเป็นแต่เพียงการก่อตั้งของสังคมระบบเผด็จการ สังคมประชาธิปไตย จึงต้องมีการยอมรับและรับรองสิทธิประการอื่นในการอยู่ร่วมกันในสังคม อันเป็นสาระสำคัญนอกเหนือ ไปจากกระบวนการเลือกตั้งโดยเสรี อาทิ สิทธิในเนื้อตัวร่างกายเป็นสิทธิที่สำคัญที่สุดไม่ว่าจะมีข้อจำกัดได้เลย เช่น สิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ สิทธิที่จะไม่ถูกรังแก เป็นต้น สิทธิลำดับรองลงมาของสังคมประชาธิปไตยซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานที่สุด คือ สิทธิในการแสดงออกทางความคิดและการเผยแพร่ความคิดตามความคิดเห็นของตน รวมถึงสิทธิในการร่วมตัวกันชุมนุมโดยสงบในที่สาธารณะ

ถึงกระนั้นก็ตาม สิทธิในการแสดงออกและชุมนุมก็มีไปปราศจากข้อจำกัดเลย เพราะสิทธิดังกล่าวก็ยังจำเป็นต้องอยู่ภายใต้กรอบความสงบสุขของสังคม ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวไม่ว่าจะมีได้เพียงเพราะเป็นมุมมองการแสดงออกของเสียงส่วนน้อย หรือการชุมนุมโดยสงบนั้นจะสร้างผลกระทบแก่เสียงส่วนใหญ่

กฎหมายรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศในสังคมประชาธิปไตย เป็นสัญญาประชาคม (Social Contract) เป็นสิ่งที่ประชาชนจะใช้ยืนยันสิทธิของตนเองกับรัฐบาลที่ต้องให้การรับรอง ที่รัฐบาลและประชาชนทำข้อตกลงกันที่ฝ่ายใดจะละเมิดไม่ได้ การแก้ไขรัฐธรรมนูญแม้จะมีบทบัญญัติให้แก้ไขเพิ่มเติมได้ก็ตาม แต่ต้องเป็นเพื่อประโยชน์ของประชาชน

หากแต่ในสภาวะการณ์ทางกฎหมายในปัจจุบันนี้ กลับมีแนวความคิดอำนาจนิยมครอบงำเสียงส่วนใหญ่ ที่มาจากการเลือกตั้งในการแก้ไขกฎหมายที่จะกระทำการโดยไม่รับฟังเสียงของประชาชน การออกกฎหมายเพื่อควบคุมและจำกัดการชุมนุมของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 63 หรือจะเป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ.... ก็ตาม จึงเป็นแนวคิดที่ขัดกับหลักสิทธิการชุมนุมของประชาชนโดยสงบในสังคมประชาธิปไตย

¹ น.บ. (เกียรตินิยมอันดับสอง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, นิสิตปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมายระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
สำนักงานยุทธนายความ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับรองสิทธิในการชุมนุมไว้ในมาตรา 63 ก็เพื่อให้สอดคล้องตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ผูกพันตนเองเอาไว้ตามกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากประเทศไทยผูกพันตนเองในทางระหว่างประเทศไม่ว่าในลักษณะของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ หรือในลักษณะของกฎหมายสนธิสัญญา ทำให้ประเทศไทยนั้นต้องเคารพและปฏิบัติ จึงไม่อาจบัญญัติกฎหมายขึ้นมาโดยปราศจากความสอดคล้องกับตามพันธกรณีของตนที่มีอยู่ได้

การบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีพันธกรณีต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการชุมนุมโดยสงบ เริ่มนับแต่มีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติในปี ค.ศ.1945 ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง จึงได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิมนุษยชนอยู่ในคำปรารภของกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations) เกี่ยวกับการยึดมั่นในสิทธิมนุษยชน และมีข้อบัญญัติรับรองเกี่ยวกับ การส่งเสริมและเคารพหลักสิทธิมนุษยชนของประเทศสมาชิกของสหประชาชาติ ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิก ของสหประชาชาติเป็นอันดับที่ 55 ในวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ.1946 จึงต้องทำตามเจตนารมณ์ของกฎบัตรสหประชาชาติ โดยส่งเสริมและเคารพหลักสิทธิมนุษยชนให้มากขึ้นตามหลักมาตรฐานสากลของโลก สิทธิในการชุมนุม โดยสงบถือได้ว่าเป็นหลักสิทธิมนุษยชนหลักหนึ่งที่ได้รับการยอมรับให้เป็นหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และถูกทำให้ชัดเจนมากขึ้น (Crystallization) มาเป็นกฎหมายในรูปแบบลายลักษณ์อักษร หลักกฎหมายระหว่างประเทศ มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของสหประชาชาติ คือ

1. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (Universal Declaration of Human Right) บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดมาตรฐานและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชน โดยในปัจจุบันถือเป็นกฎหมายจารีตประเพณี ที่ก่อให้เกิดพันธกรณีต่อประเทศสมาชิกของสหประชาชาติ โดยมีบทบัญญัติรับรองเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ตามมาตรา 19 ยอมรับว่าบุคคลมีสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและแสดงออก และตามมาตรา 20 วรรคแรก ยอมรับว่าบุคคลมีสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและสมาคม

2. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Right) ได้มีบทบัญญัติรับรองเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ในภาวะปกติตามมาตรา 21 สิทธิในการชุมนุมโดยสงบยอมรับได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมาย และเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อยการสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

ในภาวะไม่ปกติหรือในภาวะฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนของแต่ละรัฐ อาทิ กรณีที่มีความไม่สงบเรียบร้อย หรืออยู่ในภาวะคับขัน ภาวะสงครามการปฏิวัติรัฐประหาร เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบอาจถูกลดทอนเสรีภาพ ในการชุมนุมโดยสงบได้ตามแต่ความจำเป็น รัฐจึงสามารถอ้างไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีในกติกานี้ได้ ตามมาตรา 4 วรรคแรก

3. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child) ได้มีบทบัญญัติรับรองเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ตามมาตรา 13 รับรองให้เด็กจะมีสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการแสดงออกความคิด และมาตรา 15 รัฐต้องรับรองให้เด็กที่มีเสรีภาพในการชุมนุมอย่างสงบ มีข้อจำกัดด้านอายุจะเป็นอุปสรรคและก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติในการได้รับสิทธินี้ไม่ การเป็นเด็กไม่ว่าจะต้องอยู่เพียงแต่ในบ้านเท่านั้นไม่สามารถแสดงความคิดเห็นใดๆ ตามอนุสัญญานี้การรับรองสิทธิการชุมนุมของเด็กโดยสงบจึงถูกยืนยันอีกครั้ง ทำให้การมีเด็กเข้าร่วมชุมนุมนั้นไม่ใช่เป็นการอาศัยประโยชน์ใช้เด็กเป็นเครื่องมือ หากแต่เป็นสิทธิโดยชอบธรรมของเด็กที่ใช้สิทธิของแต่ละคนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงออกทางความคิดจากการร่วมชุมนุมโดยสงบด้วยตนเอง

ข้อจำกัดของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประชาชนตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศสามารถกระทำได้แต่ไม่ใช่เป็นการกระทำของภาครัฐตามอำเภอใจใช้เป็นข้ออ้างด้วยเจตนาประสงค์ที่จะสกัดกั้นการแสดงออกของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล ต้องเกิดจากเจตนาที่บริสุทธิ์ซึ่งการจำกัดนั้นต้องกระทำด้วยความจำเป็นเท่านั้น โดยที่การใช้ข้อยกเว้นย่อมต้องอาศัยการชั่งน้ำหนักให้สมดุลส่วนกับสิทธิในการชุมนุมโดยสงบด้วย ตามมาตรฐานทางกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับข้อจำกัดของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบนั้น รัฐบาลสามารถมีเหตุผลในการควบคุมและจำกัดได้ ดังนี้

1. กรณีความจำเป็นตามกฎหมาย และความจำเป็นแก่สังคมประชาธิปไตย เพื่อผลประโยชน์ทางความมั่นคงของชาติ การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย จะต้องมียกข้อจำกัดตามกฎหมายเพื่อความมั่นคงของชาติ จึงจะจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบได้

2. กรณีความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรม การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบจะต้องมีข้ออ้างเพื่อความปลอดภัยของสาธารณชน ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือศีลธรรมของประชาชนจึงจะเป็นข้อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนได้

3. กรณีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบได้ ถ้าการชุมนุมก่อให้เกิดการบงกชสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ดังนั้น การชุมนุมโดยสงบจะต้องไม่ไปรบกวน ถึงเสรีภาพของประชาชนคนอื่นๆ ในสังคม

4. กรณีภาวะฉุกเฉินซึ่งคุกคามความอยู่รอดของชาติและได้มีการประกาศภาวะฉุกเฉินอย่างเป็นทางการแล้ว การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบได้โดยอ้างว่าเหตุการณ์บ้านเมืองอยู่ในภาวะฉุกเฉินเร่งด่วน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง จึงจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประชาชนได้

กล่าวโดยสรุป เมื่อพิจารณาในสถานการณ์ปัจจุบันของประเทศไทย รัฐบาลต้องรับรองเป็นหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชน แนวความคิดที่จะยึดถือแต่หลักปกครองตามกฎหมาย (Rule by Law) โดยถือว่ากฎหมาย คือ คำสั่งของรัฐบาลที่สั่งแก่ประชาชน จึงย่อมสมควรเสื่อมคลายไป ความชอบธรรมในการเสนอออกกฎหมายเพื่อควบคุมหรือจำกัดการชุมนุมโดยสงบของประชาชน โดยที่มีเนื้อหาและสาระตามร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ.... จึงขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมของประชาชนโดยสงบภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรม (Rule of Law) เพื่อคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ชุมนุมอันเป็นสิ่งที่สมควรกระทำ นอกจากกรณีเหล่านี้แล้วย่อมถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งประเทศไทยมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติให้สอดคล้องและทำให้ประเทศไทยต้องรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศอีกด้วย

