

๑. ชื่อผลงานวิจัย

ชื่อผลงานวิจัย เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

หัวหน้าคณะ รองศาสตราจารย์สมชาย ปรีชาศิลปกุล

สถานที่ติดต่อ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

๒๓๙ ถ.ห้วยแก้ว ต.สุเทพ อ.เมือง จ. เชียงใหม่

โทร.๐๕๓-๔๔๒๙๒๑ โทรสาร.๐๕๓-๔๔๒๙๑๔

E-mail. Lawcmu.research@hotmail.com

ผู้ร่วมวิจัย ดร.นันทน คงเจริญ, ผศ.ดร.อุษณีย์ เอ็มศิรินันท์

อ.กฤษณ์พชร โสมณวัตร อ.นิฐิณี ทองแท้

นายทินกฤต นุตวงษ์

๒. ความสำคัญและที่มาของการวิจัย

ในสังคมประชาธิปไตยที่มีความหลากหลายและแตกต่างในทางความคิด การแสดงออกทางความคิดทางการเมืองและการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่มีรูปแบบเป็น โดยการชุมนุมทางการเมืองในที่สาธารณะเป็นปรากฏการณ์ที่แพร่หลาย เฉพาะในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งได้ให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการชุมนุมโดยสงบ โดยอาจอยู่ในรูปของบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามแต่กรณี และสำหรับไทยก็ได้มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของ ขนชาวไทยส่วนที่ ๑๑ เสรีภาพในการชุมนุม และการสมาคม มาตรา ๖๓ กำหนดให้

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”



ภาพหน้าปกงานวิจัยที่พิมพ์เผยแพร่

จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาวิจัยถึงขอบเขตของเสรีภาพในเรื่องการชุมนุมอันหมายถึงการรับรองและการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม เฉพาะอย่างยิ่งการชุมนุมที่อาจมีผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม โดยจะทำการศึกษาเปรียบเทียบกับแนวคิดและระบบกฎหมายของต่างประเทศ และพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในการวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว เนื่องจากเสรีภาพในการชุมนุมเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนระบอบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม งานศึกษาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมายนั้นมักจำกัดอยู่เฉพาะในแวดวงการศึกษากฎหมาย ซึ่งทำให้มิติในการศึกษา คับแคบ และเปรียบเทียบเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมนั้นกลายเป็นงานศึกษาที่ใช้กระบวนการทางกฎหมายในการศึกษาวิจัยเป็นหลัก เช่น ศึกษาเปรียบเทียบโดยเลือกจากประเทศที่มีระบบกฎหมายใกล้เคียง หรือเป็นประเทศที่มีชื่อเสียงด้านกฎหมาย เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศสหรือเยอรมัน โดยปราศจากมิติที่เป็นบริบทอันเกี่ยวเนื่องกันกับการชุมนุม เช่น ประสบการณ์ประวัติศาสตร์ทางการเมือง โครงสร้างทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมือง ฯลฯ ยิ่งไปกว่านั้น งานศึกษาที่มีอยู่เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมนั้นยังมีแนวโน้มเป็นการตอบคำถามเชิงหลักการทางกฎหมาย แต่ไม่ได้ตอบปัญหาของการเมืองไทย งานเหล่านี้จึงไม่ได้อธิบาย เน้นประเด็น หรือเปรียบเทียบเสรีภาพในการชุมนุมของประเทศต่างๆ ที่สามารถนำมาใช้ตอบปัญหาของการเมืองไทยได้จริง

ดังนั้น ในงานวิจัยชิ้นนี้พยายามวางหลักการแห่งเสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมายให้ชัดเจนว่า การรับรองและการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมปรากฏขึ้นในลักษณะอย่างไร โดยทำการวิเคราะห์ภายใต้เงื่อนไขบริบทของสังคมไทยและต่างประเทศที่นำมาศึกษาเปรียบเทียบ รวมทั้งการอธิบายถึงระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมว่ามีปรากฏในรูปแบบอย่างไร และวิเคราะห์ถึงข้อดีข้อเสียของแต่ละระบบเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการนำมาปรับใช้กับการรับรองและจำกัดเสรีภาพการชุมนุมในระบบกฎหมายของไทย

๓. แหล่งเงินทุนสนับสนุนในการทำวิจัย

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

๔. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๔.๑ เพื่อศึกษาพัฒนาการของเสรีภาพในกระบวนการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของประชาชนและเสรีภาพกระบวนการเคลื่อนไหวในการชุมนุมทางการเมือง (political movement) ของไทยและต่างประเทศคือ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี

๔.๒ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบเสรีภาพในการชุมนุมของไทยและต่างประเทศ โดยพิจารณาจากบริบทและประสบการณ์ทางการเมืองที่เป็นประโยชน์กับสังคมไทย

๔.๓ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมาย บริบทและประสบการณ์ทางการเมือง ที่เกี่ยวข้องกัเสรีภาพในการชุมนุมของไทยกับกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และควบคุมการชุมนุมในต่างประเทศ

๔.๔ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการหรือองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยในเรื่องสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนในต่างประเทศ

๕. ระยะเวลาที่ทำการวิจัย

ตั้งแต่วันที่ ๒๙ เดือน เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๒๘ เดือน สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

๖. สรุปผลการวิจัย

เสรีภาพในการชุมนุมถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งสำหรับการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย โดยแต่ละประเทศที่ยึดถือแนวคิดเสรีประชาธิปไตยต่างก็ได้ยอมรับให้การชุมนุมให้เป็นเสรีภาพประการหนึ่งในระบบกฎหมายของตน ซึ่งอาจมีการรับรองอยู่ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นๆ รวมทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญหลายฉบับก็ได้รับรองถึงเสรีภาพในการชุมนุมไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นสิ่งที่ต้องได้รับการเคารพอย่างใดก็ตาม เสรีภาพในการชุมนุมก็ย่อมมีขอบเขตและข้อจำกัดเช่นเดียวกันกับเสรีภาพด้านอื่นๆ ซึ่งต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมควบคู่ไปพร้อมกัน แต่การจะจัดวางเสรีภาพในการชุมนุมกับสังคมส่วนรมนั้นก็เป็นประเด็นที่มีความยากลำบาก ไม่น้อย เนื่องจากการนิยามความหมายขอบเขตและการจำกัดเสรีภาพของการชุมนุมเป็นประเด็นที่มีแง่มุมต่างๆ เข้ามาพิจารณาประกอบอย่างกว้างขวาง

หากพิจารณาจากประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ในการวิจัยครั้งนี้ จะพบว่าปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อเนื้อหาและรูปแบบของการชุมนุมที่เกิดขึ้นใน ๓ ประเด็นสำคัญ คือ ความมีเสถียรภาพของระบบการเมือง สำนักกฎหมายสังคม และความไว้วางใจต่อกลไกรัฐ ซึ่งในประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยก็อาจให้การรับรองกับเสรีภาพในการชุมนุมในลักษณะที่แตกต่างออกไป บางประเทศได้ให้การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้อย่างสมบูรณ์ ขณะที่บางประเทศอาจมีการจำกัดการชุมนุมซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อส่วนรวมเพื่อนำไปสู่การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวไม่ให้ส่งผลกระทบรุนแรงบังเกิดขึ้น รวมทั้งระบบกฎหมายในการจัดการกับการชุมนุมก็อาจมีลักษณะที่ไม่เหมือนกันทั้งระบบแต่อย่างใด แม้ว่าโดยทั่วไปแล้วการให้ความหมายต่อเสรีภาพในการชุมนุมจะมีลักษณะสำคัญร่วมกัน ด้วยการยอมรับว่าการรวมตัวกันของกลุ่มคนในการแสดงความเห็นทางการเมืองอย่างสงบถือเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ดังปรากฏทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญของหลายประเทศ ซึ่งยืนยันถึงความสำคัญในการให้การรับรองและให้การปกป้องต่อเสรีภาพดังกล่าว แต่ก็ได้หมายความว่าความนิยามความหมาย การให้การรับรองในระบบกฎหมาย และมาตรการต่างๆ ในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมของแต่ละประเทศจะมีรูปแบบที่เป็นไปในลักษณะเดียวกันทั้งหมด โดยแต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเด็น ดังนั้น ในการพิจารณาถึงประเด็นเสรีภาพในการชุมนุมไม่อาจใช้รูปแบบจากประเทศใดประเทศหนึ่งมาต้นแบบได้อย่างสมบูรณ์ หากต้องพิจารณาถึงประเด็นที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างพร้อมกันไปด้วย แต่ทั้งนี้ควรต้องตระหนักว่า

ไม่ว่าจะมีความแตกต่างกันมากหรือน้อยเพียงใดก็ตาม แต่ก็ย่อมวางอยู่บนหลักการของความพยายามในการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมให้ มีประสิทธิภาพพร้อมกับการปกป้องและคุ้มครองประโยชน์ของสังคมส่วนรวมให้ดำเนินควบคู่กันไปอย่างได้สมดุล



ภาพการประชุมเพื่อรับฟังและให้ข้อเสนอแนะการวิจัย

๗. ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๗.๑ ข้อเสนอในเชิงเนื้อหาและข้อจำกัดหรือขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมาย

๗.๒ ข้อเสนอในเชิงกลไกในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุม และดูแลมิให้เกิดการชุมนุมโดยขัดต่อหลักการแห่งเสรีภาพในการชุมนุม

๗.๓ ข้อเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุม และดูแลมิให้เกิดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมจนเลยเกินขอบเขตแห่งสิทธิ

๗.๔ ข้อเสนอในทางวิชาการสำหรับผลงานวิจัย ข้อจำกัดของงานวิจัย ปัญหาและอุปสรรคในการทำวิจัยในเชิงวิชาการ และข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยต่อไป

๘. ศักยภาพในการพัฒนาไปสู่การใช้ประโยชน์ในเชิงสังคม และ/หรือ เชิงพาณิชย์

เนื่องจากในปัจจุบันมีการโต้แย้งเกี่ยวกับข้อจำกัดและปัญหาของการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง งานวิจัยชิ้นนี้จะสามารถเป็นข้อมูลและฐานความรู้ในการปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้สามารถคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมและคุ้มครองประโยชน์ของสังคมส่วนรวมในอนาคตได้

๙. การนำผลงานไปใช้ประโยชน์ในมิติต่างๆ

☒ เชิงชุมชน/สังคม

หนังสือพิมพ์ได้ทำข่าวเกี่ยวกับงานวิจัยและสัมภาษณ์หัวหน้าโครงการวิจัย จำนวน ๗ ครั้ง เพื่อเผยแพร่สู่สังคม

หัวหน้าโครงการวิจัยได้รับเชิญให้ไปบรรยายและอภิปรายตามสถานที่ต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับงานวิจัย

☐ เชิงพาณิชย์

☒ เชิงวิชาการ

นักวิชาการได้นำผลงานวิจัยไปใช้ในการอ้างอิงในรายงานการวิจัยและบทความวิชาการต่างๆ

ผลงานวิจัยได้รับการเผยแพร่ในวารสารนิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จำนวน ๖ บทความ

☐ เชิงพื้นที่



ภาพเวทีเสวนาวิชาการ “ทิศทางเสรีภาพในการชุมนุมของประเทศไทย” ณ ห้องประชุมไพฑูรย์ วัฒนธรรม สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

๑๐. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เสนอแนะให้แก่วัฒนา/กระทรวงต่างๆ และภาคเอกชน เพื่อนำไปใช้วางแผนนโยบาย พัฒนา หรือแก้ไข ปัญหา

๑๐.๑ ข้อเสนอต่อองค์กรนิติบัญญัติ

แนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมนั้น มีประเด็นเสนอดังต่อไปนี้

ประการแรก จำเป็นที่จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการชุมนุมขึ้นมาเป็นการเฉพาะ

ประการที่สอง ต้องมีการจำแนกการชุมนุมระหว่างการประชุมที่เป็นเสรีภาพอันสมบูรณ์กับการชุมนุมซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสาธารณะหรือส่วนรวมให้เกิดขึ้น

ประการที่สาม โดยรูปแบบที่จะมีความเหมาะสมต่อการนำมาปรับใช้ในสังคมไทย คือ ระบบการแจ้งเพื่อทราบ

ประการที่สี่ ต้องมีระบบตรวจสอบคำวินิจฉัยในการสั่งห้ามของเจ้าหน้าที่รัฐที่รวดเร็วและทันต่อสถานการณ์

ประการที่ห้า กฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการห้ามการชุมนุมในสถานการณ์ที่ไม่ปกติต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้มีความรัดกุมมากยิ่งขึ้นในการประกาศใช้

๑๐.๒ ข้อเสนอแนะต่อองค์กรตุลาการ

แนวทางแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น จึงจะออกแบ่งเป็น ๒ ลักษณะด้วยกัน คือ

ประการแรก แนวทางแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในระหว่างที่ยังไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมโดยตรงเกิดขึ้น ฝ่ายตุลาการนอกจากการคำนึงถึงเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการจัดการกับการชุมนุมแล้ว ก็ยังควรต้องให้ความสำคัญกับประโยชน์ของสังคมหรือสาธารณะที่อาจได้รับผลกระทบจากการชุมนุมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในคดี ในส่วนของกระบวนการวิธีพิจารณาในคดีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการชุมนุมขึ้นสู่การพิจารณา ฝ่ายตุลาการต้องให้ความสำคัญต่อระยะเวลาในการพิจารณาเป็นอย่างมาก เนื่องจากระยะเวลาเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญทั้งต่อการปกป้องเสรีภาพในการชุมนุมและประโยชน์สุขของสังคมส่วนรวม

ประการที่สอง แนวทางแก้ไขปัญหายาวนาน แนวทางแก้ไขสภาพปัญหาของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมในระยะยาวนั้น เป็นประเด็นที่สัมพันธ์กับการออกแบบระบบกฎหมายเพื่อจัดการกับเสรีภาพในการชุมนุมอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง ซึ่งในกฎหมายดังกล่าวก็ควรจะต้องประกอบด้วย การควบคุมหรือการตรวจสอบการชุมนุมให้ดำเนินไปโดยสอดคล้องกับเสรีภาพของการชุมนุมในระบอบประชาธิปไตย และในขณะเดียวกันก็จะให้ฝ่ายตุลาการสามารถเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีต่อการชุมนุมเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐได้สั่งห้ามการชุมนุม อันจะเป็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐอีกชั้นตอนหนึ่ง