เงื่อนไขของการใช้เสรีภาพการชุมนุมสาธารณะ : ผู้ชุมนุมปิดถนน

สังคม ฮอหรินทร์*

1. บทนำ

แนวคิดของประเทศที่ยึดระบอบประชาธิปไตยให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน ด้วยการบัญญัติสิทธิและเสรีภาพต่างๆ เป็นหลักประกันไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็ได้ให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนด้วยการบัญญัติถึงเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะไว้เช่นเดียวกัน จึงมักพบเห็นการใช้เสรีภาพการชุมนุมสาธารณะตามรัฐธรรมนูญเสมอ ไม่ว่าจะเป็นการปิดถนนของกลุ่มประชาชนที่มีความคิดเห็นและเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง หรือการปิดถนนเพื่อต่อต้านการทุบทำลายแฟลตดินแดงของกรุงเทพมหานคร อันกระทบต่อการสัญจรไปมา การใช้ถนนหลวงของประชาชนอีกกลุ่มหนึ่ง จึงมีปัญหาน่าคิดว่า การใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวนั้นถูกต้องหรือไม่ อย่างไร และควรมีการจัดการกับปัญหาลักษณะเช่นนี้อย่างไร

2. ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

เสรีภาพคืออำนาจที่ผู้ทรงสิทธิหรือเจ้าของเสรีภาพสามารถที่จะเลือกกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ ส่งผลให้บุคคลอื่นมีหน้าที่ไม่เข้ามารบกวนการเลือกกระทำหรือไม่กระทำของเจ้าของเสรีภาพนั้น เช่น เสรีภาพในการชุมนุม เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยไม่ได้เป็นการบังคับให้บุคคลอื่นต้องกระทำการอื่นใดให้แก่เจ้าของสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าว

ส่วนสิทธิคืออำนาจที่สามารถบังคับให้บุคคลอื่นต้องกระทำหรือไม่กระทำอย่างหนึ่งอย่างใดให้แก่ผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพ เช่น สิทธิเด็ก เป็นต้น

---

* อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ,

- นิติศาสตรบัณฑิต(เกียรตินิยม อันดับสอง) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 36
- นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายธุรกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (วิทยาเขตหัวหมาก)

คณะกรรมการพัฒนาตำรา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

3. ประเภทของสิทธิและเสรีภาพ

เกณฑ์ในการแบ่งสิทธิและเสรีภาพมีหลายประการ แต่ในที่นี้ขอนำเงื่อนไขเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยกดังนี้

3.1 สิทธิเสรีภาพบริบูรณ์ (Absolute Right)

เป็นสิทธิเสรีภาพที่มีลักษณะเด็ดขาด ไม่อยู่ภายใต้การจำกัดโดยกฎหมาย กล่าวคือ เป็นสิทธิที่ไม่อาจมีกฎหมายใดมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้เลย เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 37

3.2 สิทธิเสรีภาพที่อาจถูกจำกัด

การได้รับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสิ่งที่รัฐสมัยใหม่ยอมรับ แต่การใช้สิทธิและเสรีภาพในบางกรณีอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด อาจเกิดผลเสียหายได้

ประการแรก การใช้เสรีภาพที่ขัดต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น อันจะเป็นการทำลายสิทธิและเสรีภาพของผู้นั้น เช่น การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่เกินขอบเขตอาจเป็นการกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาท กระทบต่อเสรีภาพในชื่อเสียงของบุคคลอื่นได้ และ

ประการที่สอง กระทบต่อความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงของชาติ อันก่อให้เกิด ผลเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสังคมได้ เช่น การอ้างสิทธินัดหยุดงานของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการไฟฟ้า ทำให้ไฟฟ้าดับทั้งเมือง อาจกระทบต่อการบริการสาธารณะของประชาชนอย่างร้ายแรงและเปิดช่องให้มีการกระทำความผิดอาญาของอาชญากร อันเป็นการกระทบต่อความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงของชาติ

ด้วยเหตุนี้ คงไม่อาจปฏิเสธว่า รัฐจำเป็นจะต้องเข้ามาแทรกแซงจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านั้น ซึ่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน เนื่องจากหากให้ความสำคัญกับประโยชน์สาธารณะมากเกินไป ก็อาจมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเสียจนกลายเป็นว่าบุคคลนั้นไม่มีสิทธิและเสรีภาพเลย ขณะเดียวกัน ถ้าคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของเจ้าของสิทธิและเสรีภาพ ก็อาจมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพน้อยเกินไปก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้ จำต้องหาจุดสมดุลระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์สาธารณะ รัฐธรรมนูญ มาตรา 29 จึงกำหนดให้การจำกัดสิทธิเสรีภาพบุคคลได้ก็ต่อเมื่ออาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ อันเป็นหลักการควบคุมการใช้

ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องกระทำการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเท่าที่จำเป็นและได้สัดส่วน[1]

4. ลักษณะของเสรีภาพในการชุมนุม (Freedom of Assembly)

ระบอบประชาธิปไตยในรัฐสมัยใหม่ ไม่เพียงกำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนเท่านั้น แต่ยังกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง ตรวจสอบการทำงานของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย ฯลฯ ซึ่งการให้ประชาชนมีส่วนร่วมจะไม่มีทางประสบความสำเร็จได้หากประชาชนไม่ได้รับทราบข้อมูลข่าวสารต่างๆ จากสื่อสารมวลชน หน่วยงานของรัฐ และเมื่อรับทราบข้อมูลดังกล่าวแล้ว ประชาชนจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการชุมนุมกันเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น มีการอภิปรายแสดงเหตุผลของแต่ละฝ่าย จนได้แนวคิดที่ตกผลึกพร้อมที่จะให้ประชาชนตัดสินใจได้ด้วยการรวมตัวกันและไม่มีการเคลื่อนย้ายไปชุมนุมที่อื่นเรียกว่า "การชุมนุมอยู่กับที่ (Assembly)" หรือมีการเคลื่อนไหวไปยังสถานที่ต่างๆ โดยการเดินตามถนน เรียกว่า "การเดินขบวน (Demonstration)"

5. เงื่อนไขการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทย

เสรีภาพการชุมนุม เป็นเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน ให้ความคุ้มครองโดยได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 63[2]

การใช้เสรีภาพการชุมนุมก็เช่นเดียวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพประเภทหากให้ความสำคัญกับเสรีภาพการชุมนุมมากเกินไปก็อาจก่อให้เกิดปัญหากับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะได้ การใช้เสรีภาพการชุมนุมนี้จึงต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ด้วย กล่าวคือ

---

[1] www.equalityhumanrights.com/en/yourrights/humanrights/Pages/ Righttopoliticalmeetings.aspx

[2] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 63 บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ทางสาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก"

5.1 ต้องกระทำโดยสงบ (Peaceful) และปราศจากอาวุธ

การคัดค้านหรือโต้แย้งด้วยการชุมนุมหรือเดินขบวนของประชาชนกลุ่มหนึ่งย่อมกระทำได้ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุม แต่ประชาชนกลุ่มนั้นจะต้องชุมนุมกันโดยสงบ ปราศจากความรุนแรงหรือสนับสนุนให้มีความรุนแรง[3] กล่าวคือ จะต้องไม่กระทำการที่เป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะทำให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง

5.2 ต้องไม่ปฏิบัติฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ทางสาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

แม้ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะโดยตรง แต่มีกฎหมายหลายฉบับที่มีเจตนารมณ์เพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งสามารถนำมาใช้บังคับกับประชาชนที่ชุมนุมสาธารณะได้โดยเจ้าหน้าที่จะต้องใช้อำนาจตามหลักพอสมควรแก่เหตุด้วย ได้แก่

พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 108 กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเดินแถว เดินเป็นขบวนแห่หรือเดินเป็นขบวนใด ๆ ในลักษณะเป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่ (1) เป็นแถวทหารหรือตำรวจที่มีผู้ควบคุมตามระเบียบแบบแผน (2) แถวหรือขบวนแห่หรือขบวนใด ๆ ที่เจ้าพนักงานจราจรได้อนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานจราจรกำหนด และในมาตรา 109 กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ บนทางเท้าหรือทางใด ๆ ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินเท้าในลักษณะที่เป็นการกีดขวางผู้อื่นโดยไม่มีเหตุอันสมควร

พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 มาตรา 39 กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการปิดกั้นทางหลวง หรือวางวัตถุที่แหลมหรือมีคม หรือนำสิ่งใดมาขวางหรือวางบนทางหลวง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ บนทางหลวงในลักษณะที่อาจเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือบุคคล

---

[3] www.equalityhumanrights.com/en/yourrights/humanrights/Pages/Righttopoliticalmeetings.aspx

6. บทเรียนการไม่คำนึงถึงเงื่อนไขชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย

เมื่อมีการชุมนุมสาธารณะที่มีการปิดถนน ประชาชนที่ใช้ถนนเพื่อปฏิบัติภารกิจประจำวันมักจะโต้แย้งการชุมนุมว่าการปิดถนนทำให้ประชาชนผู้ใช้ถนนเดือดร้อน รวมทั้งเจ้าหน้าที่อาจมีความเห็นว่า การปิดถนนเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการจราจรและกฎหมายว่าด้วยทางหลวง ในการนี้ กลุ่มผู้ชุมนุมก็จะอ้างว่า มีสิทธิที่จะปิดถนนได้เนื่องจากเสรีภาพการชุมนุมเป็นเสรีภาพที่มีระดับศักดิ์สูงกว่าเสรีภาพอื่น ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในการเดินทาง

มีปัญหาที่ต้องพิจารณาก่อนว่า ควรจะให้ความสำคัญเน้นไปที่เสรีภาพการชุมนุมสาธารณะ หรือเสรีภาพการเดินทางของประชาชนอีกกลุ่มหนึ่ง กับกฎหมายดังกล่าว

ผู้เขียนเห็นว่า หากให้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะด้วยการปิดถนนเหนือกว่าเสรีภาพการติดต่อคมนาคม เท่ากับว่าเป็นการทำลายเสรีภาพในการเดินทางของประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งโดยปริยาย หรือหากให้เสรีภาพการชุมนุมเหนือกว่ากฎหมายว่าด้วยการจราจรและกฎหมายว่าด้วยทางหลวง ก็ย่อมกระทบต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวที่ต้องการให้ถนนมีไว้เพื่อการสัญจรไปมาได้อย่างสะดวก ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ ส่งผลให้การชุมนุมสาธารณะที่มีการปิดถนนในครั้งนั้นเกิดการชุลมุนวุ่นวายขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ขัดต่อเงื่อนไขของการชุมนุมสาธารณะที่จะมีขึ้นได้บนพื้นฐานของความสงบเรียบร้อยเท่านั้น เทียบกับคดีที่ศาลสูงของสหรัฐอเมริกา (U.S.Supreme Court) ได้วางหลักไว้ในคดี Adderly v. Florida, 385 U.S. 39 (1966)[4] ว่า การกำหนดพื้นที่สำหรับการเดินขบวนของประชาชนโดยสงบนอกจากจะต้องกระทำอย่างมีเหตุผลแล้ว จะต้องเป็นไปอย่างเหมาะสมด้วย ดังนั้น ต้องถือว่าเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะโดยสงบย่อมหมดไป ไม่อาจที่จะมีการชุมนุมสาธารณะโดยปิดถนนได้

นอกจากนี้ ในการแก้ปัญหาระยะยาว ผู้เขียนเห็นว่า รัฐควรยื่นมือเข้ามากำหนดกติกาในการชุมนุมสาธารณะโดยตราเป็นพระราชบัญญัติกำหนดเรื่องที่จะโต้แย้งอันเป็นเหตุของการชุมนุม องค์กรที่จะเข้ามาเจรจากับกลุ่มผู้ชุมนุม สภาพบังคับของการเจรจา และหากมีข้อพิพาทอันเนื่องจากเจรจาไม่เป็นที่ยุติจะใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลใด เป็นต้น

---

[4] - http://supreme.justia.com/us/385/39/case.html

- "area chosen for the peaceful civil rights demonstration was not only "reasonable," but also particularly appropriate. . . ."

7. บทส่งท้าย

ผู้เขียนเห็นว่า ระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยอย่างเต็มใบเริ่มขึ้นไม่นานมานี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจำเป็นต้องเรียนรู้การทำงานร่วมกับกลุ่มผู้ชุมนุมสาธารณะ ส่วนคนไทยไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผู้ชุมนุมหรือไม่ก็ตาม ก็จำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการเรียนรู้การใช้สิทธิและเสรีภาพอีกมาก พร้อมไปกับการรู้จักรับฟังการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างจากความคิดเห็นของตนเอง แต่สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างโดยสันติ คงไม่ลืมเนื้อเพลงที่เราเคยร้องหรือร้องทุกเช้าว่า “ไทยนี้รักสงบ”